



Análisis: Mayo 2025, Política Exterior del Uruguay

El momento de verdad de Uruguay

Política exterior en tiempos de disolución global

Nahuel González Frugoni, Stefanie Kammeyer

En la reciente Conferencia de Seguridad de Múnich en febrero del año 2025, el Vicepresidente de los Estados Unidos, J. D. Vance, dió un discurso que dejó en shock a los asistentes y al mundo político-diplomático, cuestionando los **valores en común entre Europa y los Estados Unidos de América**, algo que nadie en la sala esperaba escuchar de un aliado tan central. El discurso del Vicepresidente es sin dudas uno de los discursos más destacables de política exterior aunque en él no se menciona ni una sola vez el término, donde lo que generó fue **fractura, desconfianza y desorientación**, no sólo en Europa, sino también en otros aliados que ven cómo EE.UU. podría abandonar los principios como base común. El mensaje puede leerse en dos planos: primero, una crítica frontal a lo que él percibe como la hipocresía europea en la defensa de los valores democráticos y liberales; segundo, una advertencia estratégica: no basta con que Europa aumente su gasto en seguridad, debe también comprender el propósito de esa inversión. Para Vance, ese propósito no está nada claro.

Sus palabras, más que una simple declaración, marcaron un punto de inflexión: dejaron expuesta la fragilidad del orden internacional construido tras la Segunda Guerra Mundial, no solo en términos de geopolítica, fundamentalmente en términos de una **política exterior basada en valores y esto para Uruguay debería de representar una señal replanteamiento**. Si bien es cierto que el Vicepresidente Vance afirmó tres meses después de aquel discurso histórico, que Europa y los Estados Unidos están aún en el mismo barco, no se retractó de su desacuerdo con los líderes europeos sobre los valores fundamentales.

El significado de aquel discurso, no debería perderse de vista en Uruguay y debe resonar fuertemente en Montevideo, donde si bien el mundo cambió brutalmente se

sigue desarrollando una política exterior con muy pocos cambios. La pregunta clave es: si los pilares históricos del orden internacional liberal comienzan a resquebrajarse e incluso entre aliados centrales del orden post guerra como Europa y los Estados Unidos ya no hay claridad sobre los valores que los unen, **entonces Uruguay debe repensar con urgencia su lugar en ese sistema.**

Nuestra política exterior ha descansado históricamente en la convicción de que el derecho internacional, el multilateralismo, la defensa de los derechos humanos y la resolución pacífica de controversias eran principios universalmente aceptados y defendidos por las grandes potencias. Hoy, esa premisa se ha debilitado. Si el «lado correcto» ya no está claro ni siquiera para quienes lo construyeron, **¿dónde se posiciona un país pequeño como Uruguay?** ¿Cómo puede contribuir a la estabilidad internacional sin caer en la irrelevancia, ni exponerse innecesariamente?

Uruguay corre el riesgo de quedar encerrado en una diplomacia del siglo XX en un mundo del siglo XXI

Durante décadas, Uruguay ha gozado de una posición privilegiada en la política internacional: país pequeño, democrático, respetado, con una diplomacia activa pero prudente. La clara defensa del país al derecho internacional basado en el respeto de los valores, al multilateralismo y, a la solución pacífica de los conflictos lo posicionó durante décadas como un **actor confiable y equilibrado**, no solo en América Latina donde el contexto regional era favorable para obtener dicho estatus, particularmente con la estabilidad de Argentina y Brasil, también en Europa y el mundo entero. Ese modelo, al que podríamos llamar **«perfil bajo, prestigio alto»** ha tenido éxito relativo en un mundo donde la política exterior era bastante clara, las alianzas eran estables y los principios parecían compartidos. **Pero ese mundo está desapareciendo, y el discurso de J.D. Vance en Múnich no hizo más que ponerle la evidencia frente a los ojos de aquellos que no lo estaban viendo.**

Hoy ya no basta con tener buena reputación. El multilateralismo está fragmentado. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se encuentra paralizado e inoperante y la Conferencia de Seguridad de Múnich en su última edición mostró claramente que el multilateralismo ya no puede pensarse en los términos de antes, ya que como se dijo, las alianzas centrales fueron puestas en duda. La competencia entre potencias define agendas que antes eran guiadas por consensos, se podría decir que estamos en un mundo que domina la geopolítica por sobre la economía. Incluso en América Latina, el sistema vive una crisis de legitimidad y eficacia. En ese entorno, **la neutralidad pasiva comienza a parecer indiferencia**, y el prestigio simbólico pierde valor si no se traduce en capacidad de incidencia. En ese sentido podríamos plantear la siguiente pregunta: **¿Qué parte del mundo considera a Uruguay un actor estratégico hoy?** Si ninguna potencia, bloque o foro clave ve en Uruguay un socio

con voz e iniciativa propia, ¿no es hora de preguntarse por qué? Esto es en parte, una consecuencia de la neutralidad pasiva descrita anteriormente.

Uruguay corre el riesgo de quedar encerrado en una **diplomacia del siglo XX en un mundo del siglo XXI**. No porque sus principios hayan perdido validez, sino porque **ya no son suficientes por sí solos para asegurar relevancia estratégica**. La pregunta no es si Uruguay debe renunciar a ellos, sino cómo adaptarlos al nuevo paradigma.

No se trata de militarizar la política exterior ni de adoptar posiciones rupturistas, cosas que Uruguay no puede ni debe permitirse. Se trata de entender que el nuevo entorno requiere **claridad estratégica, pensamiento propio y capacidad de acción flexible**.

Hacia una política exterior uruguaya con visión estratégica

Uruguay no puede, ni debe, competir por «*Hard Power*». Pero sí puede construir **poder estratégico**, basándose en credibilidad, coherencia, iniciativa e inteligencia diplomática. Esa es la base de una política exterior moderna para un país pequeño en un mundo volátil como el descrito por J.D. Vance y los debates en Múnich. Lo que está en juego no es solo la imagen del país, sino su **capacidad de incidir en los temas que definen su propia soberanía, su seguridad, la defensa de sus intereses y su inserción internacional**.

En su artículo «*Europe's Moment of Truth*» para la revista «*Foreign Affairs*», el embajador alemán Wolfgang Ischinger plantea que, ante la retirada de certezas por parte de Estados Unidos, **Europa debe asumir mayor responsabilidad internacional y mostrar que es más fuerte con Estados Unidos, no sin él**. Pero lo interesante del planteo de Ischinger es que el ejercicio que Europa debe de hacer, es cómo mostrarse ante Estados Unidos como un socio necesario y cómo pueden cambiar la narrativa. Para Uruguay, si hacemos un pequeño ejercicio de abstracción, el desafío es similar aunque claro, a otra escala: **mostrar que es más fuerte con el mundo que al margen de él**, y que puede aportar al sistema internacional con inteligencia y propuesta, no solo con presencia simbólica y buena reputación. Pero para eso, no basta solo con cambiar la narrativa.

La estrategia en este sentido está claro que debe ser gradual y venir desde el núcleo, que serán los futuros diplomáticos que deberán estar preparados para pensar en estas cuestiones. Además es claro que dicha estrategia debe de mirarse con luces largas y tener un consenso multipartidario.

Esa estrategia comienza con algo fundamental: **definir con claridad los intereses estratégicos permanentes de Uruguay en el escenario internacional**. No basta con

enunciar valores y solamente hablar de democracia, es imprescindible saber qué objetivos nacionales deben guiar todas las decisiones diplomáticas que Uruguay tome, desde la defensa del orden multilateral y el acceso justo a los mercados, hasta la seguridad climática, la transición digital y la inserción en cadenas de diferente grado.

Sobre esa base, Uruguay necesita avanzar hacia la **institucionalización de una política exterior de Estado**. La continuidad no puede depender de cambios de gobierno o de estilos personales de un gabinete o ministro de Asuntos Exteriores. Una política estratégica de inserción internacional requiere mecanismos que aseguren dirección, evaluación y actualización permanente. La creación de un **Consejo Nacional de Inserción Internacional y Seguridad**, de carácter asesor, plural y técnico, permitiría dotar de legitimidad y visión común a las decisiones de largo plazo. Este consejo debería articularse con Cancillería, Defensa, Ministerio de Economía, el Parlamento y el sistema académico, donde la participación de *Think-Tanks* conectados internacionalmente será clave también.

Pero ningún diseño funciona sin capacidades. Por eso es indispensable **invertir en pensamiento estratégico propio**. Esto implica desarrollar una escuela diplomática moderna y conectada con las redes de excelencia global, formar una nueva generación de especialistas uruguayos en gobernanza digital, diplomacia climática, ciberseguridad y arquitectura institucional, y consolidar *Think-Tanks* que puedan generar insumos estratégicos de calidad, como aspira a hacer la **Sociedad Uruguayo-Alemana de Política Exterior**, en un ecosistema aún inexistente y mal visto en la sociedad y parte del espectro político.

Además, Uruguay debe **participar activamente en los espacios donde se define el futuro global**. Esto como siempre desde nuestra organización impulsamos permite que Uruguay entienda de primera mano lo que está pasando en el mundo, tener una voz propia y defender sus intereses donde se toman las decisiones. Esto no se logra solo asistiendo a foros, sino proponiendo ideas, construyendo coaliciones temáticas, y asumiendo iniciativas. Foros como la Conferencia de Seguridad de Múnich, y sus redes regionales, no deben verse como vitrinas de prestigio, sino como laboratorios de diplomacia anticipatoria, donde Uruguay puede y debe intervenir con propuestas. En este caso Uruguay debería de preguntarse cosas como: **¿Qué rol quiere jugar Uruguay en foros como la Conferencia de Seguridad de Múnich?** ¿Observador, invitado lateral o socio propositivo? ¿Se está preparando para participar con propuestas o solo para asistir con discursos?

Y, finalmente, es hora de entender que el tamaño no define la influencia. En un sistema de varias dependencias y resquebrajado, la clave está en saber **dónde y cómo intervenir con inteligencia**, especialmente en temas donde Uruguay tiene legitimidad. Tal como plantea Benedikt Franke con su concepto de *»Pressure Point*

Diplomacy», al referirse al impacto del discurso de J.D. Vance en Múnich, Uruguay debe identificar con claridad aquellas áreas donde su voz tiene impacto desproporcionado, ya sea en derechos humanos, sostenibilidad, seguridad alimentaria o transparencia democrática y actuar en consecuencia. Además Uruguay debería preguntarse si tiene hoy la legitimidad, los contactos, el conocimiento y la estructura para mediar en un conflicto regional o internacional.

El diseño de las tres columnas de política exterior

Ninguna estrategia puede implementarse si los instrumentos no están alineados u obsoletos. El aparato diplomático uruguayo, estructurado en torno a embajadas, consulados y delegaciones ante organismos internacionales, continúa operando bajo lógicas propias del siglo XX: una estructura centrada en funciones consulares, ceremoniales y protocolares, muchas veces desconectada de una visión estratégica de inserción internacional. Esta arquitectura, funcional en un mundo más previsible y estable, hoy muestra límites evidentes para responder a un entorno que exige anticipación, especialización y agilidad. Volvamos a Múnich para ver cómo el discurso de J.D.Vance tomó por sorpresa a todos en la sala y donde los discursos que siguieron a él necesitaron una visión estratégica para responder y lograr construir y cambiar la narrativa como Europa parece estarlo logrando.

Uruguay carece, además, de una política exterior cultural y educativa estructurada, lo que limita seriamente su capacidad de proyectar *»Soft Power«*. A diferencia de países como Alemania o Francia, que articulan su diplomacia cultural a través de institutos, redes académicas, iniciativas científicas y plataformas multilaterales, Uruguay aún no ha consolidado una narrativa internacional moderna sobre sí mismo. La ausencia de una estrategia de diplomacia cultural, científica y tecnológica priva al país de una de las herramientas más eficaces para construir influencia en el siglo XXI.

Es en este sentido que Uruguay debería definir una política exterior con base en tres pilares: política exterior clásica (cuestiones de seguridad y protección), política económica exterior (relaciones comerciales y económicas) y política cultural y educativa exterior (cultura, educación, intercambio).