

Evaluación sobre el taller Inserción Internacional del Uruguay

Pseudónimo: Mehr Licht!

Introducción

Que “más y mejor Mercosur”.¹ Que el gobierno de la República se manifiesta contrario a la existencia o establecimiento de bases militares extranjeras en el espacio latinoamericano.² Que el principal candidato de la oposición en estas elecciones de 2009 no descarta impulsar la mutación de calidad de nuestra participación en el bloque regional Mercosur, pasando de membresía plena a membresía asociada, en caso de que la ciudadanía le confíe la jefatura de Estado.³ Que el gobierno toma la decisión del establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Árabe Saharaui Democrática.⁴ Que la empresa Katoen Natie, concesionaria de la terminal especializada de contenedores del puerto de nuestra capital, ante el anuncio gubernamental de llamar a interesados para la construcción de una segunda terminal, decide recurrir al mecanismo de solución de controversias previsto en el Tratado Bilateral de Protección de Inversiones que liga al Uruguay y a Bélgica –Estado de origen de la multinacional-.⁵ Que el gobierno retira su reconocimiento a la embajadora de Honduras - concurrente desde Buenos Aires-, por haber adherido al régimen ditatorial encabezado por Roberto Micheletti.⁶ Que se prevé para el próximo mes de noviembre el inicio del funcionamiento del novel Carrasco, modernísima terminal aeroportuaria diseñada con aptitud bastante para devenir hub regional.⁷

¹ Discurso de asunción del Presidente Dr. Tabaré Vázquez, pronunciado ante la Asamblea General, 01/03/2005.
<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/discursos/presidentesrou/tvazquez.htm>

² Comunicado de prensa emitido por Presidencia y Cancillería uruguayas, luego de la reunión mantenida entre los Presidentes Vázquez y Uribe, de Colombia, 06/08/2009.
<http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2009/08/2009080604.htm>

³ Dr. Luis Alberto Lacalle, en ocasión de la participación de la fórmula del Partido Nacional en el ciclo “Los presidenciables cara a cara con los empresarios”, organizado por El Espectador, Factum y Deloitte, 26/08/2009.
http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=160308&sts=1

⁴ Comunicado suscrito por los Cancilleres uruguayo y saharauí, 26/12/2005.
<http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2005/12/2005122611.htm>

⁵ Comunicado del presidente de Katoen Natie – Terminal TCP, Joris Thys, 09/03/2009.
<http://www.terminaltcp.com.uy/Novedades/detalleNovedades.aspx?id=96>

Nota periodística del diario Últimas Noticias, 01/09/09.
<http://www.ultimasnoticias.com.uy/hemeroteca/010909/prints/eco01.html>

⁶ Discurso del Presidente Dr. Tabaré Vázquez, en oportunidad de su participación en la Cumbre de Presidentes de la Unión de Naciones Suramericanas, 28/08/2009.
<http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2009/08/2009082803.htm>

⁷ Nota periodística del diario Infobae, 22/09/2009.
<http://www.infobae.com/contenidos/473656-100899-0-Invierten-us165-millones-el-nuevo-aeropuerto-Carrasco>

La lista, claro ha de advertirse, presenta un carácter meramente enunciativo. Podría extenderse a lo largo de hojas y hojas, tal vez *ad infinitum*, seguramente de modo fatigoso, siendo aquello que nos habilita a exponer de forma conjunta tales declaraciones el vínculo estrecho que guardan con un fenómeno determinado. Expresiones que podrían representarse como ciertas cuentas de un collar de vasta –*oppure* inmedible- longitud.

Válida la pregunta -y de rigor ensayar consecuente respuesta- a qué cosa pretendemos hacer alusión. Pues bien, a aquello que con el nombre de “política exterior” se distingue, esto es, al conjunto de políticas públicas que un Estado –el miembro de mayor relevancia dentro del club de los sujetos de derecho internacional- concibe y practica respecto de los demás actores que interpretan, tal como él, algún papel a nivel mundial.

La no taxativa cita que finca *supra* también es reveladora de otro fenómeno, extremadamente ligado al ya descrito y cuya especial consideración constituye la *raison d’être* de este modesto escrito: el de “inserción internacional”, el cual, en el caso de marras -el que nos importa, ya que factible sería su análisis respecto de otros agentes-, podríamos explicar como el conjunto de acciones que nuestro país desarrolla persiguiendo su inclusión dentro del sistema regional e internacional para, de tal modo, transitar hacia la perfección de su estado, interpretándose este último vocablo como la situación socio económico cultural en la que se encuentra.

Evolución reciente

Desde fines del siglo pasado –bipolaridad finiquitada, globalización de grado desconcertante-, pero sobretodo y de modo asaz fuerte a partir de la crisis económico financiera generada en Argentina a principios de la presente década -la cual tan draconianamente supo desembarcar en nuestras costas, vulnerables siempre frente a las ráfagas desde allí aventadas-, así como del conflicto entre Argentina y nuestro país motivado por la oposición de aquélla a la instalación en la ribera nacional de usinas de celulosa -en el departamento de Río Negro-, una pléyade de debates han tenido lugar entorno a la inserción internacional del Uruguay. Encuentros de exposición y discusión que han versado principalmente sobre aspectos coyunturales que refieren a ella, y que, en la generalidad de las veces, se han desarrollado en atención a objetivos políticos puntuales, esto es, lamentablemente desprovistos del imprescindible *outlook* estratégico que la operación exige.

Es que, o más aún, dichos parlamentos no han tenido lugar sólo en los ámbitos académico o político sino que a lo largo del lapso indicado han ido adquiriendo de forma *in crescendo* un dejo popular. Y muy probablemente el democrático interés en la confrontación de sentimientos sobre la materia haya sobrevenido nota distintiva insoslayable como resultado de la indignación, sino ofensa, que el bloqueo al puente Fray Bentos-Puerto Unzué, Gral. San Martín, por parte argentina ha representado para los uruguayos.

En efecto, el corte aludido, conducta inobservante del artículo primero del Tratado constitutivo de Asunción -puesto que obstaculiza el libre tránsito de bienes, servicios y factores productivos intrarregionalmente, obligación asumida por todo miembro del bloque-, sumado a la irreverencia de Argentina respecto del laudo dictado por el Tribunal Arbitral Ad Hoc sobre dicha circunstancia, así como a la deliberada decisión del más poderoso de los socios -Brasil, claro está- de negar carácter mercosuriano al problema, ha ocasionado un ánimo general de dilución de afecto por el proyecto de integración regional en estos lares. La popularización de la cuestión de la inserción internacional de nuestro país se ha manifestado, así, a través del cuestionamiento que la sociedad ha efectuado al funcionamiento del bloque, más precisamente al desconsiderado obrar de los dos grandes vecinos limítrofes *vis-à-vis* de la preocupación nacional mencionada.

A su vez, los influyentes círculos académicos y políticos –prensa *comprise*- han impregnado al ya espíritu contestatario oriental en relación al Mercosur, también de firmes críticas por el *statu quo* económico del sistema regional, el cual han juzgado insatisfactorio e incluso asfixiante para los intereses nacionales. La carencia de una estrategia económica compartida *inter partes* –otro incumplimiento del artículo primero del Tratado de Asunción-, o lo que es lo mismo, el imperio de incoherentes, indisciplinadas e imprevisibles políticas en ese terreno, ha sido una de las quejas más recurrentes puesto que considerado elemento frustrante de nuestro desarrollo.

Oportuno, asimismo, recordar el “llamado de atención” que los socios mayores del bloque realizaron al Uruguay en ocasión del flirteo que éste mantuvo con los Estados Unidos –sondeo por la eventual suscripción de un Tratado de Libre Comercio entre ambos-, arguyendo que el proceder de nuestro país podría ser contraveniente de la Decisión 32/06 del Mercosur, faltos de toda autoridad moral, apúntese, ya que ellos mismos eran y son flagrantes violadores de los términos contenidos en la misma.

En definitiva, las concausas referidas han implicado a nivel pedestre una revalorización innegable de la cuestión que nos ocupa. Podría aseverarse, tal vez, que ante la importancia reconocida al tema en el actual momento, nos encontramos en la antesala de un rediseño interesante de nuestra política exterior. Que ojalá se concrete en incuestionable política de Estado. Producto fino del cual la existencia de un amplio consenso socio político empresarial es presupuesto.

Una pena, sin embargo, que en no pocas oportunidades la visión estratégica falte a la cita y el análisis del asunto se celebre todavía con miope alcance, ya sea por la baja intensidad de las luminarias, ya sea por el privilegio desmedido consagrado a la superación de circunstanciales inquietudes, ya sea por el deseo de obtención de réditos político partidarios. Es que, en efecto, debe tomarse conciencia que nuestro compromiso para con el cabal desarrollo de la Patria – que ha de concebirse mucho más, muchísimo más que cualquier peregrinación *ogni morte di Papa* a un lugar con valor histórico-, es decir, nuestra obligación de luchar en pos de que todos los uruguayos tengan garantizada una calidad de vida digna –educación, salud y trabajo de buen nivel-, se advierte incompatible con un examen sobre la cuestión que no purgue previamente las culpas precitadas.

A guisa de ejemplo, expresar desde estrados en tiempos de campaña electoral el sentimiento de que el Mercosur constituye algo así como “*a tale, told by an idiot, full of sound and fury, signifying nothing*”⁸, parecería constituir acusación un poco ligera y legítimo sería sospechar acerca de la existencia de algún interés latente por la obtención de beneficios de político carácter. De semejante modo, oponerse formidablemente *in limine* en contra de negociar una profundización de las relaciones comerciales con una potencia extranjera en razón de, a juzgar

⁸ “To-morrow, and to-morrow, and to-morrow,
Creeps in this petty pace from day to day,
To the last syllable of recorded time;
And all our yesterdays have lighted fools
The way to dusty death. Out, out, brief candle!
Life's but a walking shadow, a poor player,
That struts and frets his hour upon the stage,
And then is heard no more. It is a tale
Told by an idiot, full of sound and fury,
Signifying nothing.”
Shakespeare, William; Macbeth, Acto quinto, Escena quinta, 19-28.
<http://www.online-literature.com/shakespeare/macbeth/>

por su aire, meros prejuicios ideológicos, parecería una reacción susceptible de merecer la etiqueta de tonta y, además, la de anacrónica.

Sin ambages: aquí no debe perderse el norte *–rectius*, el Sur, recordando un genio compatriota⁹. Las definiciones en este terreno no han sino de instituir vectores que aseguren la consecución de mayor libertades para los individuos y la progresiva extirpación de las inequidades existentes entre ellos. Es que el enfoque estratégico de la inserción internacional supone considerar el fenómeno como herramienta insustituible para el desarrollo nacional.

Cimientos

En la ejecución de la industria que nos convoca, nuestro país tradicionalmente se ha sustentado en dos principios que persiste en tener por muy caros; son ellos, la sólida defensa del derecho internacional, por un lado, y la apuesta al multilateralismo, por el otro – tanto en su versión regional como plurilateral-.

La firme adhesión a dichos principios, pilares de nuestra política, se explica como el resultado de la concienciación acerca de nuestras características estructurales tales como la ubicación geográfica periférica -alejada de los grandes centros de decisión y consumo mundiales-, la carencia de recursos altamente codiciados como lo son los hidrocarburos –afirmación que, quizás, en virtud del incremento de la importancia que los alimentos y el agua han tenido y se pronostica que continúen teniendo, debería en el futuro corregirse, sin perjuicio del éxito que pueda conocer la búsqueda de petróleo y gas natural en nuestra plataforma continental-, la producción floja en cuanto a bienes secundarios, la dimensión humilde del mercado doméstico, etcétera.

Ha sido mediante un avisado apego a ambos, en efecto, la manera como nuestro país ha logrado morijerar su “pequeñez” a lo largo de su existencia como Estado, interpretando, por lo general, un papel a nivel internacional bastante más significativo al que en estricta razón de sus dimensiones le correspondería.

⁹ “He dicho Escuela del Sur; porque en realidad, nuestro norte es el Sur. No debe haber norte, para nosotros, sino por oposición a nuestro Sur. Por eso ahora ponemos el mapa al revés, y entonces ya tenemos justa idea de nuestra posición, y no como quieren en el resto del mundo. La punta de América, desde ahora, prolongándose, señala insistentemente el Sur, nuestro norte.”

Torres García, Joaquín; Universalismo Constructivo, Buenos Aires: Poseidón, 1941.

La política exterior nacional, en consecuencia con aquéllos, ha de dedicarse con suma eficacia y ardor a caucionar la paz, la democracia, el desarrollo y la integración, valores por la lucha de los cuales resulta imprescindible reafirmar en toda pertinente ocasión fidelidad a los principios de soberanía, de independencia e integridad territorial, de solución pacífica de las controversias y, sobre todo, la promoción e inserción del Uruguay en la escena internacional, ya sea en el plano económico como comercial.

El imperativo, por si fuera poco, es de raigambre constitucional en ciertos casos.¹⁰ Tal extremo, sin perjuicio de los distintos compromisos asumidos mediante la ratificación de convenciones, las cuales suelen tener en cuenta los principios precitados, y que, por lo menos, revisten jerarquía legal sino constitucional –supraconstitucional según los más audaces doctrinos-.

Escenarios

El estudio de la inserción internacional es posible mediante del abordaje de tres escenarios diferentes; a saber, el multilateral, el regional y el bilateral.

En cuanto al primero de ellos -el cual, tal vez, a efectos de mayor precisión correspondería ser diferenciado como plurilateral-, nuestro país está llamado a cumplir un desempeño cada vez más decisivo. Si bien, tal como fuese señalado ya, tradicionalmente nuestro Estado ha interpretado un papel de jerarquía destacada en relación a su tamaño, el Uruguay cuenta con suficiente potencial como para exigirse a sí mismo un esfuerzo extra que lo torne apto para la conquista de aún mayor relevancia. Sí, *encore*.

Dos decisiones importantísimas en el sentido aludido serían, en el ámbito de las Naciones Unidas, el incremento cuantitativo y cualitativo de la participación uruguaya en las operaciones de mantenimiento de la paz, por una parte y, la obtención de la calidad de

¹⁰ Art. 6° de nuestra Lex Magna: “En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.”

miembro no permanente del Consejo de Seguridad, por otra parte -meta que nuestra Cancillería se ha fijado para el bienio 2016-2017-.

Nuestro Estado a lo largo de su vida independiente ha defendido la solución pacífica de controversias internacionales, no olvidando la inclusión en su Constitución, tal como fuese *supra* indicado, del mentado principio. La política de contribución a la paz y la seguridad internacionales, de hecho, exordia la gestación de las Naciones Unidas –quien personifica el presente sistema de seguridad colectiva-, puesto que ya en la década de 1920 seis oficiales uruguayos integraron una Comisión Militar Neutral que decididamente contribuyó al cese de las hostilidades entre Bolivia y Paraguay –enfrentados por el Chaco Boreal-, la desmovilización de sus ejércitos, la evacuación del material de guerra y el canje de prisioneros.

Durante la década pasada y la que corre –nótese que endemientras han ejercido el poder los tres partidos políticos más importantes- , el involucramiento de nuestro Estado en las misiones de mantenimiento de la paz se ha ido acentuando, estando presente –conforme datos de julio de 2009- en nueve de ellas y contando con sendos contingentes desplegados particularmente en dos países, a saber, en República Democrática del Congo (Monuc, acrónimo de la misión en inglés) y en Haití (Minustah). 1368 y 1140 integrantes, respectivamente. Uruguay, de este modo, constituye el décimoprimer Estado mayor contribuyente, con un total de 2532 efectivos, y el más importante de América Latina.

La actuación uruguaya en esta disciplina se funda en los principios que inspiran su política exterior, cuyo relato fuera ensayado previamente, y nuestro Estado aprecia con rigor que las operaciones observen y respeten la paleta de propósitos y principios contenidos en la Carta constitutiva de las Naciones Unidas.

En lo que concierne a la postulación de nuestro país para integrar como miembro no permanente el Consejo de Seguridad durante el bienio 2016-2017 -órgano que hoy por hoy concentra mayor poder en la organización-, se justifica por el interés en potenciar su capacidad de incidir y hacer escuchar su voz sobre las inquietudes más significativas que forman parte de la agenda multilateral. Huelga exponer que su visibilidad, prestigio, poder y capacidad de negociación se verían, muy probablemente, multiplicados.

A su vez, una designación del estilo obraría respecto de Uruguay como reconocimiento al compromiso inobjetable que ha asumido a lo largo de su vida como Estado por la paz y seguridad internacionales, cuya más elocuente expresión ha sido la participación significativa en misiones a la que se hiciese mención.

En cuanto refiere al segundo de los escenarios enunciados, el regional, la experiencia a la que no podemos eludir pasar revista en este conciso trabajo es al Mercosur. Tal como ya se adelantase, el funcionamiento del bloque es considerado por la sociedad uruguaya como insatisfactorio. No ha colmado las expectativas, ha desilusionado.

Además del conflicto con Argentina en virtud de su rechazo a nuestro permiso para la construcción y operación de la fábrica de Botnia, han concurrido otras circunstancias que han motivado aquel juicio severo. Y han sido ellas quienes han generado el estancamiento patente del proceso. Cuatro son dignas de mención destacada: *primo*, un exceso de optimismo en la definición de objetivos, plazos y programas –que ha conllevado una corrección sin cese de los mismos-; *secundo*, los constantes, impredecibles y bruscos cambios en los enfoques y políticas nacionales de los Estados Partes –cítese, a guisa de ejemplo, los gravámenes aplicados a la exportación de determinados bienes por Argentina, medida pergeñada para incidir en los precios y el abastecimiento del mercado interno-; *tertio*, las asimetrías –manifestación del congénito desequilibrio y que se presentan en tres dimensiones: la económica y política, no de dos a dos, sino de cuatro diferentes; entre regiones dentro de los países; y los efectos de las políticas o medidas nacionales que acrecientan el desnivel, tales como los incentivos a las inversiones o las diferencias en los tratamientos de zonas francas-; por último, la bilateralización de las relaciones –apúntese la adopción de los Mecanismos de Adecuación Competitiva (MAC, su sigla) por Argentina y Brasil para administrar el comercio entre ellos-.

Podrían ser agregadas dos causas más: en primer lugar, la tarda e incompleta incorporación de la normativa mercosuriana por parte de los distintos países miembros a los ordenamientos jurídicos nacionales respectivos y, en segundo término, el desacuerdo en relación a las negociaciones comerciales con terceros actores –como respecto de la Unión Europea, ante quien Argentina y Brasil han propugnado con esmero intereses divergentes-.

Uruguay, molesto, ha reaccionado frente a sus socios planteando el problema en términos de dilema corneliano: ora encarar un ajuste de todos los miembros a los compromisos asumidos hasta el momento y no cumplidos, ora optar por lo que se ha denominado “regionalismo abierto” o conocido como “flexibilización”, esto es, tolerancia en cuanto a la negociación a diferente ritmo por parte de los distintos miembros del bloque con actores externos, del modo como ya fuera permitido a Uruguay respecto de México, con quien aquél suscribió un Tratado de Libre Comercio. Subyace en el discurso de nuestro país un ruego de “sinceramiento” destinado a todos los miembros, ardid concebido con el ánimo de sortear el terreno fangoso en el cual se encuentra el proceso anclado.

Para culminar, en lo que respecta al escenario bilateral, Uruguay ha venido impulsando en los últimos años una política universalista, estableciendo relaciones diplomáticas con Estados con los cuales no existían lazos de dicho tipo. Ha decidido transitar este camino fundado en el respeto a principios tradicionales a su proceder como el de soberanía nacional, el de autodeterminación de los pueblos, el de no intervención en los asuntos internos, así como en el firme sostenimiento de políticas de paz basadas en la acción legal y el multilateralismo.

Como resultado del empleo de este instrumento, nuestro país ha de adquirir mayor visibilidad y se habilita el surgimiento o la intensificación de relaciones políticas, comerciales o de cooperación con el otro Estado. Durante este gobierno, sirviéndose de las condiciones propicias que ofrece la sede de las Naciones Unidas para ello, Uruguay ha suscrito en Nueva York más de una decena de establecimientos de relaciones diplomáticas –países africanos, en su mayoría-.

Conclusión

La inserción internacional de nuestro país debe ser definida estratégicamente, ladeándose aquellas propuestas que reporten únicamente beneficios a corto plazo y puedan ser suficientes para hipotecar otras vías más provechosas en el futuro. Dicho de otro modo, deben de imponerse aquellas decisiones respecto de las cuales a mediano y largo plazo puedan aguardarse utilidades relevantes para el desarrollo nacional, fin que con ahínco debe perseguir la política exterior.

No debe de admitirse la desconsideración de alguno de los tres niveles –multilateral, regional y bilateral- en los que la inserción puede tener lugar. La estrategia debe de contemplar los tres puesto que los mismos no se advierten excluyentes entre sí sino que felizmente concurrentes. Probablemente, cuanto más interlocutores tenga Uruguay en el concierto mundial, menor ha de ser su grado de vulnerabilidad. La diversificación de relaciones, se insiste, posiblemente coadyuve a la disminución del riesgo de desamparo del Estado y por ello saludable que no haya dependencia significativa respecto de algún escenario en particular.

Es perceptible, a su vez, la existencia de consenso en cuanto a que el desarrollo nacional no se ha de conseguir apelando al proteccionismo sino que admitiendo la necesidad de una apertura que debe ser administrada diligente y cautelosamente.

A nivel multilateral y bilateral, las políticas desarrolladas durante el gobierno actual parecen relevarse ajustadas y prometedoras. Asiste razón a quien afirme que durante el inicio del lustro algunas decisiones adoptadas referidas a estos escenarios fueron cuestionables. Mas hoy la total falta de manifestaciones de desaprobación por parte de actores políticos de oposición y oficialistas –y eso que navegamos en plena y feroz campaña electoral- podría interpretarse como la saludable existencia de bastante acuerdo.

Finalizando, en cuanto refiere al proceso de integración regional Mercosur –lamentamos no haber podido abordar otras interesantes experiencias como la Unión de Naciones Suramericanas-, ciertos indicios, principalmente provenientes de un cambio de conducta de Itamaraty, permiten sospechar que la solicitud uruguaya de “sinceramiento” sustentada en la formulación de las preposiciones contradictorias disyuntivas a las que se hizo alusión -pedido absolutamente lógico-, habrá de ser tenida en cuenta, inclinándose la balanza del lado de la “flexibilización”.