

*“Factores que inciden en el análisis
de la Inserción Internacional de
Uruguay”*

Evaluación del Taller sobre Inserción
Internacional del Uruguay

Escuela de Gobierno
Fundación Giménez Abad

28/09/2009

Seudónimo: Miguel

*Factores que inciden en el análisis de la Inserción Internacional de
Uruguay*

Índice

La Sociedad Internacional..... Página 2

Factores para el análisis de

La Inserción Internacional del Uruguay.....Página 3

 a. Sobre la participación de

 Uruguay en varias Misiones de Paz de la ONU..... Página 5

 b. Sobre la participación de Uruguay en el ámbito regional.....Página 6

 c. Uruguay en el ámbito Multilateral..... Página 8

 d. Uruguay en el ámbito bilateral..... Página 9

Factores que inciden en el análisis de la Inserción Internacional de Uruguay

Diversos factores deben ser considerados a la hora de analizar la inserción internacional de un país.

La Sociedad Internacional

En la paz de Westfalia en 1648 podemos marcar el punto de inicio de una sociedad internacional. Esta aparece como una novedad ya que la integran Estados con su propia soberanía, sistema jurídico y territorio donde aplicar estas; pero que se comienzan a integrar desde este momento a esta sociedad internacional. Al hablar de sociedad ciertamente estoy cometiendo un error ya que varios especialistas en las Relaciones Internacionales comparten la idea de que el sistema internacional se encuentra constituido en nuestros días más en una comunidad que en una sociedad (Bull y Watson).

Esta comunidad forma un sistema que está formado por subsistemas que serían los estados nacionales, está regulado por medio de instituciones y mecanismos de diálogo. Aunque parece un punto obvio, es importante no olvidarlo: estos Estados se unen en comunidad porque es un medio necesario para la consecución de sus fines. Estos fines por supuesto varían según el tamaño territorial y poblacional de un país, ya que estos son factores determinantes de su poderío.

Continuando con este punto, esta sociedad tiene la característica de ser heterogénea (por las diferentes particularidades que los Estados tienen y además por las distintas formas que esta sociedad está organizada o representada ya sea además en empresas transnacionales, ONGs, entre otros). Tiene la característica además de ser anárquica ya que no existe una autoridad máxima que sea superior a estos subsistemas. Y aquí entra el factor de poderío que mencionaba al principio ya que al no tener una autoridad central, la regla del “más fuerte” parece mandar.

Factores que inciden en el análisis de la Inserción Internacional de Uruguay

Paradójicamente con lo anterior, no encontramos con una sociedad internacional ordenada, contando con su propia regulación como es el derecho internacional y la diplomacia y por formas de cooperación de distintas índoles.

En este sistema internacional los subsistemas Estados son los “actores internacionales” ya que son aquellos que gozan de “habilidad para movilizar recursos que le permiten alcanzar sus objetivos”. Los Estados además cumplen con tres condiciones para ser actores internacionales: tienen que llevar adelante funciones con continuación y significancia, tiene que ser considerada por los elaboradores de la política exterior y tienen que lograr tener cierta autonomía en la toma de decisiones.

Existiendo la característica de jerarquía entre estos subsistemas en la sociedad internacional, se concluye que los Estados que cuentan con mayor cantidad y mayor tipo de recursos, poniendo acento en el recurso militar, son los que han logrado la supremacía y jerarquía por tener en sus manos el poder de coerción que les posibilita crear las reglas de juego reinantes en esta sociedad internacional. Por supuesto estas reglas van de la mano de la consecución de objetivos que benefician a su país.

Contamos además en esta sociedad internacional ya más contemporáneamente con Organizaciones Internacionales. Estas se establecen por tres o más Estados que comparten ciertos objetivos que pretenden concretar por medio de una estructura institucional que facilite esto.

Factores para el análisis de la Inserción Internacional del Uruguay

Tomando en cuenta lo descrito anteriormente y principalmente tomando en cuenta uno de los factores mencionados acerca de la jerarquía de los Estados en la comunidad internacional, fácilmente podemos concluir que Uruguay no se encuentra en lo alto de esta jerarquía y mucho menos representa una potencia. Entonces, ¿cómo un país con las características de nuestro país (además de las mencionadas se agrega su

Factores que inciden en el análisis de la Inserción Internacional de Uruguay

pequeñez territorial y poblacional) se sitúa en el ámbito internacional para la concreción de sus objetivos?.

Por supuesto que ser un país pequeño no quita tener objetivos y aspiraciones que bien se pueden concretar teniendo justamente estos objetivos bien claros para poder armar una estrategia más rápidamente y que sea efectiva para la economía, comercio, entre otros.

Como postula Isidoro Hodara, en el caso de Uruguay se pueden identificar tres centros de interés en este sentido: 1) la región; 2) los acuerdos multilaterales; y 3) las negociaciones comerciales que quedan.

A nivel de la región, el autor aconseja analizarlo desde el punto de vista del Mercosur y se plantea en ese momento (año 2002) un repensar de este ámbito ya que parece no funcionar para los intereses uruguayos.

Con respecto al plano multilateral, aconseja analizar las negociaciones agrícolas y particularmente aquellas de índole agrícola que se realizaron en la ronda de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en aquel momento.

Con respecto a las negociaciones que quedan, las que no se pueden clasificar en ninguna de las otras dos categorías, está de acuerdo con analizar aquellas negociaciones con Estados Unidos.

Es importante mencionar un cuarto factor para el análisis de la inserción internacional uruguaya que analiza Julián González Guyer (Coordinador del Programa de Investigación sobre Seguridad regional, Fuerzas Armadas, Política y sociedad del Instituto de Ciencias Políticas- UDELAR). Este factor tiene que ver más con la política internacional, con la estrategia que un país intenta llevar adelante para la consecución de un objetivo, en términos políticos. Así este autor menciona la participación de Uruguay en una serie de Misiones de Paz, ahondando específicamente en la MINUSTAH (Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití) y el por qué de la participación

Factores que inciden en el análisis de la Inserción Internacional de Uruguay

en ella de países vecinos Argentina, Brasil y Chile y también habla de Uruguay (ABC+U se refiere a ellos el autor en su texto).

a. Sobre la participación de Uruguay en varias Misiones de Paz de la ONU

Empezaré por el último factor que enumeré por simples motivos de comodidad ya que son desarrollados los otros tres por otro autor.

A pesar que como yo expliqué más arriba, la participación de Uruguay en estas menciones tiene que ver con la consecución de objetivos que solo podrán ser llevados adelante por medio de la política exterior que se diseñe, González Guyer justifica la participación de Uruguay en estas misiones más por “razones de política interna que exterior”¹.

Cuenta esta participación del país en el exterior con el beneplácito de todos los Partidos Políticos, a las Fuerzas Armadas de alguna manera les sirve esta “intervención positiva” digamos para mejorar su imagen en la sociedad uruguaya luego de la dictadura. Sirve para acercarlas más a la sociedad. Además de estos factores internos, también menciona el autor que la participación de estas tropas en el exterior ha servido para modernizar los equipos con los que estas trabajan y para mejorar de esta forma (y también por medio de mejoras salariales) sus medios de trabajo.

Para ser más específicos en cuanto ha recibido Uruguay por estas participaciones, hemos de citar al autor cuando dice que nuestro país recibió de las Naciones Unidas en 2006 como ingreso global “equivalente al 22% el gasto total del Ministerio de Defensa”². Se remarca que en este porcentaje están incluidas las

¹ GONZÁLEZ GUYER, Julián, “MINUSTAH, Sudamérica y desafíos y limitaciones de las Misiones de Paz de última generación”. ICP- UDELAR, pág. 3

² Op. Cit. Pág, 6

Factores que inciden en el análisis de la Inserción Internacional de Uruguay

retribuciones personales, traslados aéreos, el uso de plantas potabilizadoras, reembolsos por equipo mayor, entre otras.

Igualmente yo entiendo que la participación uruguaya, fuera de las razones de política interna ya mencionadas, también obedecen a razones de políticas que se están llevando adelante en el medio exterior, que a su vez obedecen a la consecución de objetivos más concretos. En este sentido *“recientemente el actual gobierno comienza a percibir su amplísima participación militar en Misiones de Paz como un instrumento potencialmente valioso de su política exterior y su cancillería da las primeras señales de reconocerlas como una dimensión integrada a la política exterior del país”*³.

Y reconocerlas como parte de la política exterior que nuestro país está llevando adelante obedece a reconocer esta participación a su vez, como una política que va encaminada a un objetivo mayor, que era mi hipótesis del principio (que todas las políticas están diseñadas para llevar adelante sus vez políticas para la consecución de un objetivo mayor). En el caso de Sudamérica (o mejor dicho de los países que participaron en estas misiones) parece ser la ocupación de un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU (González Guyer: 6).

Analizando este factor creo que el país va muy bien encaminado en el objetivo de inserción internacional.

b. Sobre la participación de Uruguay en el ámbito regional

Como dijimos anteriormente, la participación regional del Uruguay se resume en el Mercosur. Según Hodara, el Mercosur representa una unión aduanera, lo que significa *“colocar buena parte de la política comercial en una suerte de condominio”*⁴.

³ Op. Cit. Pág 20

⁴ HODARA, Isidoro, “Sendas de Inserción internacional para el Uruguay” en “Exportación inteligente- un puente entre el sector exportador y la academia”. BROU, Montevideo, 2007. Pág.2

Factores que inciden en el análisis de la Inserción Internacional de Uruguay

El Mercosur, a pesar de los problemas circunstanciales que viene teniendo, es una vía para la exitosa inserción en el mundo para Uruguay, por eso el autor se plantea continuamente que tiene que existir un momento para “repensar” el Mercosur, ya que dice este organismo “es perfectible”.

Es verdad que a la interna existen varios problemas que hacen pensar que el Mercosur no nos conviene. Pensar que Brasil y Argentina pueden llegar bilateralmente a acuerdos dejando de lado al organismo, los obstáculos que hay para nuestras exportaciones en la región, entre otras. Otro elemento de disconformidad que el autor menciona es que existe una *“convicción de que hay un desbalance entre los costos y beneficios derivados de ser miembro del grupo. De las diversas razones invocadas para este desbalance, hay una que se destaca: los costos asociados con proteger lo que Uruguay no produce pero los socios mayores sí producen (y que pueden resultar en transferencias importantes a los demás socios) no se ven compensadas con algún grado de equiprobabilidad en la radicación en nuestro país de inversiones para atender al mercado regional”*⁵.

Estas inquietudes (por haber sido mantenidas por ya dos gobiernos) nada tiene que ver con modas, y menos cuestiones ideológicas dice el autor. Parece ser algo más bien compartido de forma unánime, lo que es más desventajoso aún para cambiar esta imagen del MERCOSUR y poder llevar a ese repensamiento que nos propone Hodara.

Para superar esta situación que actualmente está pasando el organismo se propone *“priorizar el mantenimiento de la cohesión por encima del apego a la perfecta adaptación a un modelo formal de integración es esencial”*⁶. La cohesión de los países y entre ellos y su mantenimiento parece siempre ser la prioridad en organizaciones maduras (Hodara, 2007:8), como es el ejemplo de la Unión Europea.

⁵ Op. Cit. Pág 7

⁶ Op. Cit. Pag 8

Factores que inciden en el análisis de la Inserción Internacional de Uruguay

c. Uruguay en el ámbito Multilateral

Como dijimos, se ve cristalizado este ámbito en la Organización Internacional del Comercio (OMC). Hodara menciona que a pesar de las imperfecciones que pueden presentar estos organismos, para Uruguay es un organismo ventajoso ya que por ser un país pequeño sus “corrientes de comercio” se pueden ver vulneradas, pero este organismo se muestra como un protector a los derechos de los países pequeños que pudieran tener estos problemas.

También resulta un organismo esperanzador ya que intenta buscar soluciones a los estrictos controles que solo se someten los productos agrícolas y que no son tan exigentes con otros productos. Uruguay siendo productor agrícola se encuentra siempre con este problema. Además es un ámbito donde se pueden plantear los subsidios a la agricultura.

Por supuesto que para Uruguay siendo productor agrícola y comerciando productos agrícolas, este organismo es fundamental, y se transforma en un espacio prioritario donde insertarse internacionalmente por medio de la multilateralidad.

El autor plantea que estas la superación de las “medidas distorsivas”, como él llama que son aquellas medidas exigentes que algunos países aplican a productos agrícolas y no a otros productos como mencionaba anteriormente; tiene que ser el principal objetivo de Uruguay y su política comercial, ya que su sola presencia presenta *“dificultades en casi todas las negociaciones comerciales con países desarrollados que puedan encararse, tanto en el seno del ámbito regional como en el de las demás negociaciones comerciales”*⁷

⁷ Op. Cit. Pág 11

Factores que inciden en el análisis de la Inserción Internacional de Uruguay

d. Uruguay en el ámbito bilateral

Uruguay, como miembro de Mercosur tiene que llevar adelante acuerdos que no afecten la situación de los demás países miembros ni tampoco el proyecto de integración.

El autor menciona, con respecto a Estados Unidos, que actualmente los productos uruguayos se encuentran en desventaja en el mercado estadounidense con respecto a productos de otros países y que eso tiene que ver con que éstos han celebrado acuerdos que les dan a estos países acceso primordial a ese mercado.

“Esta circunstancia ha llevado a que las exportaciones uruguayas de productos en los que tiene una importante tradición, como los tejidos y vestimentas de lana, deban abonar hoy aranceles de entre 18 y 25% para acceder al mercado americano”⁸

Para concluir este trabajo, me gustaría decir que me queda como aprendizaje de estos talleres y lecturas que he llevado adelante que no hay nada como realizar una política exterior bien planificada: tomando en cuenta riesgos y beneficios para el país. Tener un objetivo final claro es de máxima importancia porque a partir de allí se podrá delinear un plan que hasta incluya estrategias claras sobre cuáles serán los mejores pasos a seguir. Me parece que en la actualidad Uruguay está logrando esto a través de su participación en Misiones de Paz de las Naciones Unidas. El país se está dando a conocer y le está siendo redituable a su vez, por último se tiene un objetivo mayor al cuál llegar cosa que veo con muy buenas ojos para una buena inserción internacional.

⁸ Op. Cit. Pág 14

Factores que inciden en el análisis de la Inserción Internacional de Uruguay

Bibliografía

- GONZÁLEZ GUYER, Julián, “*MINUSTAH, Sudamérica y desafíos y limitaciones de las Misiones de Paz de `última generación`*” .Instituto de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de la República..
- HODARA, Isidoro, “*Sendas de Inserción internacional para el Uruguay*” en “*Exportación inteligente- un puente entre el sector exportador y la academia*”. BROU, Montevideo, 2007.
- HODARA, Isidoro, “*Opciones para la inserción internacional del Uruguay*” en “*Uruguay: opciones para su inserción en un mundo global*”. Centro de Estudios Estratégicos 1815. Ed Banda Oriental. Montevideo, 2002
- BITTENCOURT, Gustavo, “*Notas sobre inserción Internacional, Mercosur y modelo de desarrollo en Uruguay*”. Departamento de Economía (DECON) Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de la República, 2002.
- Apuntes personales del Curso de Escuela de Gobierno, Fundación Giménez Abad. Montevideo- Maldonado, 2008
- Apuntes personales sobre Taller de Inserción internacional del Uruguay, Escuela de Gobierno, Fundación Giménez Abad. Montevideo, 2009