

# Inserción Internacional del URUGUAY

# INDICE

Introducción.....	1
Relaciones Internacionales en el Mundo Contemporáneo.....	1
Equilibrios de poder.....	2
Procesos de integración.....	4
Uruguay y su contexto.....	5
Problemas a resolver.....	6
Estrategias a seguir.....	8
Conclusiones.....	10

## 1. INTRODUCCIÓN:

El carácter de mundialización y universalización de la Sociedad Internacional no significa que ésta sea homogénea y que no tenga problemas. Muy por el contrario. Lo que se percibe, en los tiempos actuales, es que los problemas de la Sociedad Internacional son verdaderamente globales. El colapso de una porción de la Sociedad Internacional, es probable que induzca a transformaciones significativas en la totalidad.

Por otra parte, los temas vinculados a las poblaciones vienen representando grandes desafíos para la estabilidad de las Relaciones Internacionales, sobre todo porque el crecimiento demográfico está directamente vinculado al problema del subdesarrollo y a los flujos migratorios – particularmente de los países más pobres hacia los países más ricos.

Los niveles de desarrollo económico y de crecimiento demográfico y las relaciones entre estos factores son, por lo tanto, variables de la mayor relevancia para el análisis de las Relaciones Internacionales en la actual sociedad globalizada.

## 2. Relaciones Internacionales en el Mundo Contemporáneo:

Las últimas décadas del siglo XX fueron marcadas por la intensificación de las relaciones entre los pueblos, de una forma nunca vista anteriormente. Cada vez más, las distancias son menores, el tiempo y el espacio pierden el significado que tenían para nuestros padres y abuelos y - las personas de diferentes lugares del planeta - toman conciencia de que “la menor distancia entre dos puntos es una tecla”.

El siglo XXI llegó trayendo grandes conquistas: el mundo es más pequeño, globalizado, interligado física y electrónicamente; las fronteras pierden su relevancia; el sistema internacional se ve cada vez más integrado; la tecnología alcanza a millones de personas, y no hay límite para el conocimiento humano. ¡El último siglo del segundo milenio presenció una evolución tecnológica inimaginable!

### **Actores:**

Hace cien años el Estado era el único protagonista del escenario internacional. Paulatinamente se fueron incorporando otros actores, como decenas de **Organizaciones Internacionales (OI's)**, que son actores gubernamentales interestatales y actúan en las más diversas áreas – desde la seguridad regional a la salud y el desarrollo. En la actualidad, existen más de 250 OI's También comenzaron a surgir otros actores que conviven entre sí influenciándose unos a otros y al propio sistema.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, los individuos comenzaron a reunirse y a formar grupos de influencia, alrededor de los temas más diversos. Los grupos se estructuran en *Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)*, las cuales, por su parte, se organizan en grandes movimientos internacionales y en las que – en teoría – los Estados no interfieren en su constitución. También se puede percibir un acercamiento significativo entre personas de diferentes puntos del globo, sobre todo en virtud del desarrollo de los medios de transporte y, principalmente, de los medios de comunicación – fundamentalmente Internet. De esta manera estos grupos se convierten en actores relevantes en el escenario internacional, tan influyentes como muchos Estados nacionales. Las principales áreas de trabajo de estas ONG's, son: medio ambiente, derechos humanos, cooperación, cultura, asistencia económica, humanitaria y social, entre otras.

Entre los Actores no-gubernamentales interestatales, también deben tenerse en cuenta las *empresas multinacionales y transnacionales*. Es así que llegamos al siglo XXI con una Sociedad Internacional en la que estas organizaciones privadas, volcadas a la obtención del lucro, están entre los Actores de mayor influencia en el sistema. Algunas de ellas son más influyentes que muchos Estados soberanos. La integración de las grandes empresas multinacionales, con la formación de enormes conglomerados, hacen que los vínculos con el Estado donde se encuentran sus casas matrices, pierdan espacio frente a los intereses económicos en otras regiones. En otras palabras, cada vez menos estas empresas representan a los Estados donde surgieron.

Los Estados también se han asociado. Eso se refleja en el aumento de la cooperación internacional y de la interdependencia entre los actores estatales, con acuerdos de libre comercio y la formación de grandes bloques económicos. En el siglo XXI, las barreras entre las naciones vecinas caen, y antiguos rivales se convierten en importantes aliados.

Finalmente, en la Sociedad Internacional contemporánea, se vive la primacía del *individuo*. En nuestros días, la condición humana recibe una mayor atención de la comunidad internacional. Las relaciones internacionales en el siglo XXI tienen en el ser humano, como ente individual, un Actor cada vez más importante e influyente. Con el advenimiento de la Internet, de los sistemas de comunicación globales, un hombre solo o pequeños grupos de personas en diferentes partes del mundo pueden afectar al sistema de manera significativa. Desde los grandes operadores y especuladores del mercado financiero internacional, a los terroristas, “hackers”, pequeños inversores y hasta los electores – que pueden presionar a sus gobernantes por medio de mensajes electrónicos.

De ahí la relevancia que tiene, en el Derecho Internacional, la protección internacional a los Derechos Humanos. Cada vez más, gana fuerza la idea de que todos los hombres y mujeres, independientemente de sus diferencias de nacionalidad, raza o género, forman parte de una misma y única humanidad.

### **3. EQUILIBRIOS DE PODER:**

Es importante analizar la estructuración del Sistema Internacional desde el punto de vista de la unipolaridad, bipolaridad o multipolaridad, en diferentes épocas y subestructuras. Para esto es preciso tener presente eventos importantes que marcaron el rumbo de las Relaciones Internacionales de la Era Moderna, entre los cuales es imprescindible destacar:

- Conferencia de Westfalia (1648)
- Revolución Francesa (1789)
- Congreso de Viena (1815) y el Concierto Europeo
- Revolución Industrial y el Neocolonialismo, a partir del siglo XIX
- Primera Guerra Mundial
- Revolución Rusa y el surgimiento de la Unión Soviética
- Período entre-guerras (1919-1939)
- Segunda Guerra Mundial
- Guerra Fría
- Colapso del bloque

En el presente, es imprescindible analizar y entender el sistema internacional por medio de sus subestructuras – política, económica, social, jurídica, militar-estratégica-, de los Actores involucrados en el proceso – que hace tiempo ya no son sólo los Estados nacionales, sino que hoy engloban organizaciones internacionales, organizaciones no-gubernamentales, la opinión pública, partidos políticos, empresas multinacionales y, por supuesto, a los propios individuos, las “fuerzas profundas” que afectan las conductas de los Actores – la economía, pero también aspectos ideológicos, culturales, tecnológicas y estratégicos – y, por último, la forma en que se dan las interacciones en estas subestructuras – o subsistemas – y entre ellas.

Con el colapso de la URSS y el fin de la Guerra Fría, existía la idea de que el planeta – finalmente – llegaría a un Orden en el que la paz sería alcanzada y las relaciones internacionales no tendrían más – en la guerra – uno de sus aspectos centrales. La década de 1990 demostró que estas aspiraciones seguían siendo una utopía. Los conflictos regionales, las guerras civiles, las crisis institucionales en

diversas partes del mundo, dejaban en evidencia el hecho de que no puede existir vacío de poder. El siglo XX terminó mucho más conflictivo y complejo de lo que había comenzado.

El siglo XXI se inicia con el tema de la seguridad internacional como una de las cuestiones centrales. Eso se debe, sobre todo, a la nueva política externa de los EE.UU. luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001. La prioridad de la Potencia hegemónica sería la defensa de sus intereses y la seguridad de sus ciudadanos, donde sea que estos estuviesen amenazados. Y el Gobierno de George W. Bush, dejó en claro en la cruzada internacional que los EE.UU. emprendieron, que quien no estuviese con ellos estaría en contra de ellos.

Las nuevas amenazas pasaron a ser uno de los aspectos más importantes de la agenda internacional. Los problemas del crimen organizado y del terrorismo internacional, fueron catalizados por los nuevos recursos de la Sociedad Internacional globalizada post-Guerra Fría.

Es indudable que la problemática de la seguridad marcará la Agenda internacional durante mucho tiempo. Y este es un aspecto del cual no podemos descuidarnos al estudiar las Relaciones Internacionales, a pesar de que Uruguay – aparentemente – sea un país distante en estos temas.

#### **4. PROCESOS DE INTEGRACIÓN:**

Los procesos de integración – económica, sobre todo, pero también política – son otro fenómeno destacable en este cambio de milenio. En diversas regiones del mundo, se estructuran bloques para garantizar la competitividad de sus miembros en el mercado internacional. Caen las barreras, se establece la cooperación y muchos Actores pasan a unirse con antiguos adversarios para defender mejor sus intereses.

Mediante este fantástico fenómeno de la economía global, los procesos de integración económica conducen a otras formas de integración y aumentan la tolerancia y la comprensión “del otro” en la sociedad internacional, por lo menos, dentro de alguno de estos bloques.

Los nuevos foros internacionales son estructurados para discutir los temas económicos entre los países. La Organización Mundial del Comercio (OMC) cobra fuerza. Y, junto a estos foros en los que se debate la economía global, sería imposible que no se estructurasen otros, para tratar sobre los temas sociales y hasta políticos.

### **Medio Ambiente**

Otro de los temas que está mereciendo la atención de los miembros de la Sociedad Internacional del siglo XXI, es el Medio Ambiente. Todo el planeta viene sufriendo los efectos de la actividad humana moderna. Temas como la desforestación, la polución, la extinción de diversas especies de plantas y animales, el proceso acelerado de desertificación en diversas partes del planeta y la escasez de agua potable, los cambios climáticos y el efecto “invernadero”, marcarán la agenda internacional de este primer siglo del tercer milenio.

### **Democracia y Derechos Humanos**

La Sociedad Internacional de comienzos del siglo XXI está pautaada por la defensa de la democracia y de los derechos humanos en todo el planeta. A pesar de que aún existen gobiernos autoritarios y dictatoriales en diversas partes del mundo, se considera que estos regímenes van rumbo a la extinción, siendo la democracia la opción definitiva de los regímenes políticos. Este es un fenómeno que ha tenido una fuerte influencia en las relaciones internacionales, siendo también influenciado por ellas.

## **5. URUGUAY Y SU CONTEXTO:**

Desde el punto de vista geográfico, estamos en una posición privilegiada, en la Cuenca del Plata. Interactuamos económica y comercialmente con gentes de nuestra región, o sea, vivimos en este “barrio” y con él interactuamos. Si nos alejamos un poco más, constatamos que estamos insertos en América del Sur, donde Chile ha sido siempre un factor de equilibrio con relación a Argentina. Tenemos un cierto grado de vinculación con Paraguay, pero el resto de los países (incluso el norte de Brasil), son lugares lejanos para nosotros, desde el punto de vista geográfico y desde el punto de vista histórico. Con relación al resto del continente americano, se destaca México, con quien nos unen lazos muy particulares que nos han permitido balancear nuestra dependencia regional con Argentina y Brasil. Con México también existe – luego del proceso cívico-militar – una relación de hermandad, ya que recibió a muchos compatriotas y los ubicó en lugares destacados. Con EE.UU. tenemos un relacionamiento correcto, importante, pero basado en la relación con nuestros ancestros. Con China tenemos una relación comercial, al igual que con Japón, India y Rusia.

### **Regionalismo vs multilateralismo:**

El escenario internacional contemporáneo – como ya fue explicado anteriormente – se caracteriza por el fenómeno de la globalización y presenta dos tendencias paralelas en lo que respecta a las negociaciones comerciales: por un lado, la

regionalista, que tiende a la formación de bloques económicos y, por otro, la multilateralista, que prefiere llevar a cabo estas negociaciones en un ámbito más amplio.

La **multilateralización** se expresa en el foro de la OMC (Organización Mundial de Comercio), creada en diciembre de 1994, al final de las largas negociaciones denominadas como: “Ronda Uruguay”. El objetivo de la OMC es buscar liberalizar al máximo el comercio mundial, incluyendo allí no sólo productos, sino también otros temas, como servicios, propiedad intelectual y compras gubernamentales.

La **regionalización** es la respuesta que encontraron los países para enfrentar esta situación, dada la necesidad de inversiones cada vez más grandes en investigación y desarrollo, para la obtención de productos más baratos y de mejor calidad y, por lo tanto, más competitivos en el mercado internacional. Otra razón para la constitución de bloques económicos son las ganancias en escala, lo que también abarata la producción, favoreciendo la colocación de los productos en el mercado. Como podemos ver, la integración económica no es un fin en sí misma, sino que se constituye en un instrumento para una mejor inserción de los países del bloque en el mercado internacional.

En el escenario multilateral, Uruguay depende – al igual que otros pequeños países productores de materias primas – del éxito de las negociaciones agrícolas de la OMC. Los principales protagonistas de la reducción de los subsidios son los EE.UU. y la Unión Europea. Lo que pueda suceder en esta materia, se reflejará en otras negociaciones futuras. Tal es el caso de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, donde existen límites para lo que puedan hacer en materia agrícola, dado que existen puntos que sólo pueden negociarse en el ámbito multilateral.

## **6. PROBLEMAS A RESOLVER:**

### **En la región:**

La historia del MERCOSUR revela que, sistemáticamente, los países se distancian de una premisa fundamental en un juego que debería estimular la cooperación entre sus miembros. Esta premisa posee una doble formulación: creer en aquello en lo que se firma y firmar aquello en lo que se cree. En primer lugar, es preciso valorar efectivamente los compromisos firmados, que surgen de complejos y costosos procesos de negociación y se expresan en un conjunto de normas que deben ser cumplidas. En segundo lugar, los acuerdos deben incluir normas cuya implementación resulte verosímil y deseable para cada uno de los actores involucrados.

En los tiempos que corren el **MERCOSUR** es una unión aduanera imperfecta, en proceso de consolidación. Es preciso perfeccionarla para que se pueda alcanzar el Mercado Común, de acuerdo a lo previsto en el Tratado de Asunción (26/03/1991).

En lo que respecta al Arancel Externo Común (AEC), resulta imprescindible perfeccionar la disciplina arancelaria, aunque respetando las asimetrías existentes entre los socios, que imponen diferentes ritmos y velocidades. El cronograma de reducciones arancelarias mantiene excepciones como los regímenes para bienes de capital y para bienes de informática y telecomunicaciones. También se mantienen las excepciones nacionales que fueron acordadas cuando comenzó a regir el Protocolo de Ouro Preto (17/12/1994).

Hay tres aspectos que demuestran la compleja situación de Uruguay desde el punto de vista de su dimensión regional:

1. Existe la percepción (política y ciudadana) de que las condiciones de integración dentro del bloque, son insatisfactorias.
2. Se constata un fuerte bilateralismo entre Argentina y Brasil, que prevalece sobre las condiciones plurilaterales del acuerdo sub-regional del MERCOSUR.
3. Las relaciones con Argentina, el vecino regional más cercano, se encuentran deterioradas por la ubicación de la fábrica de celulosa BOTNIA en las márgenes del Río Uruguay.

Uruguay tiene una baja capacidad para influir sobre las condiciones internacionales en los acuerdos recíprocos, de modo que conocer como evoluciona la posición de sus potenciales socios constituye un recurso fundamental. Es necesario construir fundamentos sólidos para una mejor inserción internacional. En las actuales condiciones del bloque, una dependencia regional excesiva amenaza la estabilidad de crecimiento del Uruguay, condición imprescindible para su desarrollo.

**Fuera de la región:**

No hemos conseguido – a pesar del fuerte incremento de nuestras exportaciones a destinos no tradicionales – establecer y desarrollar negociaciones a gran escala y con productos de mayor valor agregado. Nuestro principal mercado comprador sigue siendo Brasil y el MERCOSUR.

## **7. ESTRATEGIAS A SEGUIR:**

### **En la región:**

Trabajar arduamente para el reconocimiento de la asistencia de asimetrías entre los Estados Partes. La Decisión N° 18/05 del Consejo del Mercado Común, que creó el Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR (FOCEM) es una herramienta viable en este sentido. Se trata de un marco histórico en el proceso de integración, por cuanto representa una iniciativa concreta, hace mucho reclamada por las economías menores del bloque, en el sentido de disminuir las asimetrías entre sus Estados Partes.

Resurge la idea de integración de las cadenas productivas del bloque, lo que podrá transformar al MERCOSUR, de un simple mecanismo de liberalización de mercados, en un vigoroso instrumento para la implantación de políticas públicas volcadas hacia el desarrollo de los países miembros. La celebración de acuerdos sectoriales para la integración de las cadenas productivas no va a producir resultados inmediatos, pero seguramente contribuirá, a mediano y largo plazo, para atraer inversiones productivas y para el fortalecimiento de las economías de la región, tornándose menos susceptibles a los vientos adversos de la globalización. En este contexto, la integración de la infraestructura, representada por la energía, transportes y telecomunicaciones, representa un poderosísimo instrumento para la promoción del desarrollo de la región en su conjunto, garantizando importantes beneficios en el campo social, entre ellos, la generación de empleos.

La creación del Parlamento del MERCOSUR constituye, sin duda alguna, el gran salto del bloque en dirección al futuro.

Uruguay ya está marcando ciertas pautas a nivel regional. Para nosotros es esencial concretar las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, dado que – con una veintena de productos estaríamos colocando casi el 80% de las exportaciones uruguayas. La UE estaba negociando con los miembros de la CAN y – debido a las divergencias – esas negociaciones se vieron frustradas. Hoy la UE comienza a negociar con Perú y Colombia y nosotros hemos empezado a trabajar con la UE para liberar al MERCOSUR de la rigidez y dar cierto grado de flexibilidad.

Para una economía pequeña como la uruguaya, un acuerdo comercial ideal debería incluir: una profunda integración en la región; lograr la autorización del bloque para negociar con terceros países en forma unilateral o preferencial; preservar márgenes de preferencia importantes en sectores relevantes de la canasta de exportaciones del país, para ampliar el efecto del desvío de comercio favorable, pagado por los demás.

El MERCOSUR más Chile, Bolivia, Ecuador, Venezuela, ampliado con Colombia, Perú Guyana y Surinam, componen la **UNASUR**. Ésta organización, de reciente creación, ya cuenta con varios organismos, como: Consejo Energético, Consejo de Defensa, Salud, Desarrollo Social, Cultura y Tecnología. A pesar del poco tiempo desde su creación, se ha constituido en una herramienta utilizada – sobre todo en el ámbito político – para tratar temas que pueden afectar el orden institucional de la región (ej. apoyo a Bolivia e instalación de bases militares norteamericanas en Colombia). La concreción del gasoducto del Sur y del Banco del Sur, son acciones que contribuirán a consolidar esta Unión de Naciones del Sur.

### **Extra-región:**

Trabajar en la consolidación de los mercados de los países emergentes, que están aumentando sus compras en forma significativa. Hasta fines del siglo XX, nuestros productos siempre se vieron rezagados con relación a las transacciones industriales, pero a partir del inicio del siglo XXI, vienen experimentando un crecimiento espectacular. Hoy los precios están entre el 35 y el 40% por encima de lo que eran entre 2001 y 2005. En este sentido, se viene produciendo un aumento genuino de la demanda mundial, con India y China a la cabeza. Por otra parte, el dólar viene perdiendo fuerza frente a otras monedas internacionales y las tasas reales de interés pasaron a ser negativas. Las commodities, en este escenario, se convirtieron en activos financieros.

Las elecciones parlamentarias de octubre de 2006 en los EE.UU. constituyeron una nueva configuración del Congreso norteamericano, caracterizada por una mayor proporción de miembros del Partido Demócrata en ambas cámaras. La nueva política comercial con los países de América, otorga un mayor énfasis a los asuntos laborales y medio ambientales, se incorpora un lenguaje más asociado a la cooperación y a la creación de competencias y se establecen directrices que permitirían reducir los exigentes requisitos en materia de propiedad industrial.

En tal sentido, se puede inferir que, las negociaciones en marcha de un TIFA con los EE.UU., pueden fructificar en pos de un intercambio beneficioso para ambas partes.

En todos los casos (regional y extra-regional), resulta imprescindible que nuestras sedes diplomáticas comiencen a desempeñar un rol más comprometido en la concreción de negocios y apertura de nuevos mercados. Para ello, es imprescindible dotarlas de personal altamente calificado en comercio exterior, así como de la infraestructura necesaria para convertirse en “agentes de marketing” de nuestra producción nacional.

## **8. CONCLUSIONES:**

Uruguay viene dando claras muestras de que es proclive a un modelo similar al de Brasil y Chile en materia de política exterior. Sería deseable que adoptáramos una actitud proactiva en la búsqueda de la solidaridad entre naciones no hegemónicas, principalmente en el sentido Sur-Sur. Existe un claro liderazgo de Brasil dentro del bloque sudamericano, pero no debemos olvidar que Brasil también participa de las articulaciones con los países emergentes: África del Sur, India, China y Rusia (BRIC's) y del G-20, lo que le permite ser capaz de negociar, sin obsecuencia con el gran imperio del Norte. Este nuevo proceso de cooperación internacional, liberado de las ataduras ideológicas que agrupaban en bloques artificiales a los llamados “no alineados”, los “sub-desarrollados”, “los terceros-mundos”. Las nuevas asociaciones están basadas en los intereses bilaterales, objetivos y no exclusivos, respetuosas de la soberanía de cada estado nacional. Sin ella, la interdependencia y la cooperación conducen – indefectiblemente – al subdesarrollo y al empobrecimiento de los pueblos.

Las luchas del presente están indisolublemente ligadas a los proyectos de futuro y – en este sentido – debe tenerse en consideración otra disciplina, la Geopolítica.

Es indispensable que los líderes políticos e intelectuales del país establezcan las estrategias de desarrollo para el siglo XXI. Nuestras potencialidades naturales deben ser debidamente valoradas. Nuestra capacidad científica y tecnológica debe ser sistemáticamente ampliada de acuerdo a un padrón internacionalmente competitivo.

Nuestro pueblo debe ser educado en forma masiva para poder tomar en sus manos la defensa de nuestra soberanía y para perfeccionar nuestra democracia.

### **Fuentes:**

- Material proporcionado por los docentes de la “Escuela de Gobierno”
- Curso sobre Relaciones Internacionales del Instituto Legislativo Brasileño
- Artículos y material bibliográfico del Prof. Luiz Alberto Moniz Bandeira