

ESCUELA DE GOBIERNO.
TALLER SOBRE INSERCIÓN INTERNACIONAL.

Pregunta:

Inserción Internacional del Uruguay: ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta el país en este plano y cuál debería ser su estrategia? La inserción internacional de un país implica la consideración de diversos factores y problemas, que pueden ser tomados uno a uno, pero que es bueno también analizar en forma integrada. Varios de estos factores y problemas fueron considerados en el Taller sobre Inserción Internacional realizado en 2009 y también en los cursos del 2008 de la Escuela de Gobierno. Para responder a la pregunta indicada, incorpórelos a su trabajo y exponga su propio enfoque sobre el tema.

A.- Introducción: Situación geopolítica de Uruguay.

Para analizar el tema de la Inserción Internacional de Uruguay, aunque parezca muy obvio debemos empezar por situar a Uruguay en el contexto mundial, haciendo una breve reseña de su situación geopolítica.

La República Oriental del Uruguay es un país situado en el sureste de América del Sur. Su territorio, con una superficie de más de 176 mil km², es el segundo más pequeño del continente Americano luego de Surinam y limita al norte y noreste con Brasil, y al oeste, Argentina de la cual está separado por el río Uruguay. Por el sur tiene costas sobre el Río de la Plata y por el sureste, tiene costas sobre el Océano Atlántico.

La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario democrático, de carácter presidencialista. Su gobierno se divide en tres poderes independientes: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. Se encuentra dividido administrativamente en 19 departamentos.

Uruguay es un firme defensor de la democracia constitucional, pluralismo político y las libertades individuales.

Según las Naciones Unidas es el país de Latinoamérica con el nivel de alfabetización más alto.

De acuerdo a un estudio de la organización Transparencia Internacional, es el país de Latinoamérica (junto con Chile) que posee el menor índice de percepción de la corrupción.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es el tercer país de

Latinoamérica (después de Argentina y de Chile), que posee el mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH).

También es el país de Latinoamérica (junto con Costa Rica), con la distribución de ingreso más equitativa, tomando la relación entre el ingreso del 10% más rico y el del 10% más pobre de la población.

Asimismo, es el quinto país de Latinoamérica (después de Cuba, Costa Rica, Chile y Ecuador), con la esperanza de vida más alta, respectivamente.

Según el informe del año 2009 de "Reporteros sin fronteras", Uruguay es el país con el índice de libertad de prensa más alto en Sudamérica. Asimismo es el país más democrático de toda Latinoamérica, según el "Índice de Democracia" de "The Economist", siendo junto a Costa Rica los únicos países latinoamericanos considerados como una democracia completa.

Del punto de vista económico y su apertura al comercio internacional, Uruguay es un país agroexportador, por lo cual la agricultura: arroz, trigo, maíz, girasol, sorgo, cebada, soja, remolacha azucarera, caña de azúcar, (aunque esta última está muy restringida por la zona climática) y la ganadería (vacunos, ovinos) son los recursos fundamentales de la economía. Las industrias principales son la lechera y derivados, papel, cartón, fertilizantes, alcoholes, cemento y refinación de hidrocarburos.

Los recursos minerales y energéticos si bien son escasos; existen grandes yacimientos de ágatas en el norte del país, yacimientos de granito y mármol, y extracción de oro en la localidad de Minas de Corrales. También están en estudio la búsqueda de diamantes y otros minerales.

Destaca también el sector de servicios (financieros, logística, transporte, comunicaciones) así como la pujante industria de las tecnologías de la información, en particular el desarrollo de software y servicios vinculados. Uruguay es también el mayor exportador de software de América Latina.

En los últimos años ha crecido en importancia la explotación forestal de *Eucaliptus grandis* y *Eucaliptus globulus*, con vista a la producción de madera aserrada y madera para la producción de pasta de celulosa. Asimismo, está en construcción una planta de la empresa española ENCE, así como otras en estado de proyecto. Se encuentra en funcionamiento otra planta de celulosa perteneciente a la empresa finlandesa Botnia, ubicada sobre el Río

Uruguay, en el departamento de Río Negro, cerca de la capital del mismo, Fray Bentos. Otro de los principales ingresos económicos al país es el turismo: Uruguay cuenta con una línea costera sobre el Río de la Plata y el Océano Atlántico salpicada de balnearios, entre los que se destacan Punta del Este y Piriápolis, de fama internacional. El turismo agropecuario, histórico y termal también tiene importancia.

Es el tercer país de Sudamérica (después de Argentina y Chile), con el PIB per cápita más alto, y el noveno país de Latinoamérica (después de Brasil, México, Argentina, Venezuela, Chile, Colombia, Perú, y Ecuador respectivamente), con el PIB más alto.

B.- Relaciones Internacionales:

1.- Uruguay en el mundo.

Uruguay tradicionalmente ha tenido fuertes vínculos políticos y culturales con sus vecinos y Europa. Con la globalización y los problemas económicos regionales, sus vínculos con Norteamérica se han fortalecido.

Históricamente las relaciones internacionales se han guiado por los principios de no intervención, el multilateralismo, el respeto de la soberanía nacional, y la confianza en la ley para resolver las controversias.

Uruguay también refleja las relaciones internacionales de su campaña para buscar mercados de exportación y la inversión extranjera, pero dicha inserción internacional no es solo comercial.

Uruguay es país Miembro de: ONU, OEA, Mercosur, UNASUR, Grupo de Río, G77, Interpol, OIEA, FAO, IFAD, OACI, OMS, ONUDI, OIT, OMC, OMI, OMM, FMI, ITU, UNCTAD, Unesco, UPU, WTO, OEI, ABINIA, OPANAL, BID, ISO, OMS, CIN, FLAR, Unión Latina, FICR.

Debemos distinguir los diferentes ámbitos de la inserción internacional del Uruguay. Así tenemos: el ámbito Multilateral, por ejemplo OMC/FMI/Banco Mundial, etc., el regional: BID/OEA/ALADI/SELA, etc., el subregional: MERCOSUR, UNASUR y el bilateral: dentro y fuera de MERCOSUR.

Uruguay pertenece al MERCOSUR, es miembro fundador, una persona jurídica de derecho internacional integrada también por Argentina, Brasil, Paraguay, como miembros plenos; Chile como primer miembro asociado; Venezuela como miembro aún no ratificado por Brasil y Paraguay; y Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, como Estados asociados

recientemente. El Mercosur comenzó a funcionar con su propia personalidad jurídica el 15 de diciembre de 1995, fecha de entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto.

El MERCOSUR posee facultades legislativas, a través del dictado de Decisiones, Resoluciones y Directivas que son de aplicación obligatoria para los estados miembros (artículos 9, 15 y 20 del Protocolo de Ouro Preto).

En junio de 1991, el MERCOSUR y Estados Unidos firmaron el *Acuerdo de Rose Garden* (conocido también como el Acuerdo "Cuatro más Uno"). El acuerdo no fue operativo hasta junio de 2001 cuando el MERCOSUR invitó a los EE.UU. para examinar la viabilidad de las negociaciones de acceso a los mercados. La primera reunión US - MERCOSUR se celebró el 24 de Septiembre de 2001, y dio lugar a la creación de cuatro grupos de trabajo en comercio industrial, el comercio electrónico, la agricultura, y la inversión. Ante ofrecimientos Norteamericanos de firmar un TLC y ante la negativa del gobierno, se llegó al acuerdo de firmar un TIFA con EEUU.

La ubicación de Uruguay entre Argentina y Brasil hace estrechas relaciones con estos dos vecinos más grandes y de los miembros asociados del MERCOSUR Chile particularmente importante.

Por otra parte Uruguay es miembro del Grupo de Río, una asociación de Estados de América Latina que se ocupa de cuestiones de seguridad multilaterales (en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca).

Uno de los primeros proponentes de la Iniciativa para las Américas, Uruguay ha participado activamente en el proceso de seguimiento periódico a las Cumbres de las Américas, en especial el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Considerado como un país neutral, y al contar con un profesional cuerpo diplomático, Uruguay es llamado frecuentemente a presidir Organismos internacionales. Más recientemente, Uruguay fue seleccionado para presidir el ALCA y comités agrícolas de la OMC y preside la Asamblea General de la OMC. Uruguay también es miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), una asociación comercial con sede en Montevideo que incluye 10 países de América del Sur más México y Cuba.

2.- Uruguay en la Región.

a.- Definición de Región.

Partiremos de la definición de “región” cómo ambiente en el cuál se pueden desarrollar organizaciones regionales, a la luz de los datos empíricos, señalando los distintos Organismos regionales que existen en la actualidad.

Las características básicas que necesariamente definen una “REGION”, desde la óptica de Organizaciones Regionales, y que por lo tanto todos sus integrantes o miembros del mismo deben tener en común, es la defensa de intereses en común, y no son excluyentes entre sí. En tal sentido tenemos la geografía, los intereses económicos, comerciales, etc., los valores sociales, religiosos, etc. En segundo lugar tenemos la cercanía en función de los puntos recién mencionados, También tenemos los enlaces étnicos, culturales y lingüísticos, la historia en común,

Las relaciones regionales se dan cuando se tienen objetivos en común, por ejemplo para administrar recursos naturales comunes a la región (ejemplo OPEP), o por fines políticos, o entre otros factores, por razones de competencia o técnicas.

Sin embargo en la realidad, se pueden apreciar diferencias entre “regiones”, por niveles de integración - extensión y en los matices, de algunos de los puntos arriba detallados.

Teniendo en cuenta estos puntos, a la luz de Organismos Regionales existentes, podemos enunciar y comparar distintas “regiones”.

Es así que en el continente de América encontraremos Organizaciones Regionales y sub regionales como OEA o ALCA por ejemplo. Cada una de ellas responden a divisiones territoriales distintas y o superpuestas.

También podemos denotar “regiones” que responden a América del Norte por ejemplo el NAFTA, y otras a América Central y otras a América del Sur.

En particular, en América Latina la ALALC y ALADI, que responde directamente de la historia de las ex colonias de España y Portugal.

Aún así, surgen otras asociaciones que de acuerdo a las diferentes “regiones”, como por ejemplo MERCOSUR, COMUNIDAD ANDINA, NAFTA, PACTO ANDINO.

En África, por ejemplo, aparece con fuerza institucional la “región” Unión Africana y otras “sub-regiones” de características más débiles.

En Europa encontraremos “regiones” que responden a la Unión Europea que va mutando en el tiempo y extendiéndose, o la Comisión Europea que abarca otro tipo de “región”.

En Asia otras tantas organizaciones que responden a “regiones y sub-regiones”, más fuertemente ligadas o más débiles.

En todo el orbe encontraremos distintas Organizaciones que responden a distintas “regiones” y “sub-regiones”, y que son integradas por diversas naciones o miembros, que pueden pertenecer a una o más “regiones” de las diversas Organizaciones Regionales. Todos estos ejemplos de “regiones y sub-regiones” que se identifican a Organismos Regionales, son el paso previo e ineludible si fuera el caso, para llegar a un nivel superior de Organizaciones Internacionales o Universales.

b.- Hipotéticas ventajas de las organizaciones regionales respecto a las organizaciones universales.

Básicamente podemos enunciar las ventajas que tienen los Organismos Regionales en comparación con las Organismos Universales en los siguientes parámetros de evaluación:

- ¿Cómo se desarrollan o gestionan las soluciones de objetivos, metas, controversias o conflictos entre miembros o integrantes de la comunidad mundial?
- ¿qué papel o rol toman frente a éstos?
- ¿Qué importancia real o relativa tienen con éstos?
- ¿Qué eficacia real tienen en sus cometidos?
- ¿Qué poder real tienen de Concertación, de aceptación, de disuasión?

Expresamente, los Organismos Regionales logran un mayor grado en promover y consolidar el espíritu de comunidad, que se logra por un desarrollo de mecanismos en la ingeniería Institucional más adecuados. Generan pesos y contrapesos equilibrados en la toma de decisiones. Tienen una mayor coherencia política por ser más acotados sus fines, objetivos y alcances. Poseen un mayor contralor del grado de dependencia, y favorecen y subsanan las mayores desigualdades entre los miembros.

Por su grado de adecuación y flexibilidad en su propio marco Institucional facilita la toma de decisiones con mayorías distintas en situaciones o temas distintos a encarar.

Pero solo aquellas Organismos Regionales que logran aunar Voluntades Políticas, sin la existencia de elites que concentren el poder y que se basan con fundamento en la sociedad (civil-económica-cultural-etc.), pues poseen seguridad jurídica básica para su reconocimiento real y efectivo entre sus miembros, logran una eficaz vinculación entre las partes y como garantes jurídicos entre los mismos.

Los Organismos Regionales tienen la facultad de interactuar entre los diversos niveles de Organismos regionales-universales y a niveles bilaterales entre naciones.

Otro de los aspectos positivos que logran los Organismos Regionales es el monitoreo y la expedición de sentencias, que si bien no siempre pueden ser aplicadas directamente, si logran canalizarlas a otros Organismos de igual nivel u otros niveles (universal-subregional-regional-bilateral) que de a poco son internalizadas y aceptadas en los Estados, generando excelentes antecedentes a futuro.

Y por último, el papel preponderante que tienen al tratar de igualar o contemplar las asimetrías posibles entre las partes, de los más pequeños frente a los más poderosos.

Y los procesos de toma de decisiones deben ser lo más transparentes, lo más democráticas y lo más participativas posibles).

c.- Tomando en consideración las características originarias y las evoluciones sucesivas del proceso de integración europea se pueden distinguir las principales diferencias entre la Unión Europea y el Mercosur.

Desarrollaré los puntos medulares del MERCOSUR, que ilustrarán las principales diferencias con la Unión Europea.

A partir de la década del 50 surgen variados procesos de integración y acuerdos comerciales con la CEPAL, luego con la ALADI y ALAC, procesos que se cristalizan con el objetivo de generar un espacio o Zona de Libre Comercio (ZLC), con un Arancel externo en común (AEC), y por ende una Política Comercial en común.

En 1991, se materializa a través de un Tratado, o Compromiso Ejecutivo denominado Mercado Común del Sur, “MERCOSUR”, caracterizado por los siguientes elementos:

1. Un fuerte relacionamiento Gubernamental a través de la figura del Presidente de cada miembro parte, por tanto una fuerte orientación Intergubernamental Presidencialista. Integrado por cuatro Naciones (dos potencias: Argentina y Brasil, y 2 pequeños países: Paraguay y Uruguay)
2. Rechazo a un sistema de gobierno Supranacional del bloque, con tendencia a acatar directivas o lineamientos del Derecho Internacional y estableciéndose pautas por consenso.
3. Creación de un Sistema de Controversia, pero con grandes falencias y debilidades.

Se estableció un proyecto inicial como Política Comercial, tendiente a la unificación de aranceles (esquema primario tipo FENICIO).

A partir de 1999 se pierde la fuerza de integración, no se respetan los mínimos acuerdos y pactos. Se dejan de lado las dimensiones Social y Parlamentaria. No existe seguridad Jurídica (poca internalización de normas a los Estados Partes- poca validez formal de las existentes, actos legales incompletos y un Sistema de Controversias casi inexistente). Existe un retroceso en el avance del mercado común, al evidenciarse un regreso a los nacionalismos, un desinterés y descreimiento en el MERCOSUR, pues no existe voluntad de profundizar la Unión Aduanera y consolidar la Zona de Libre Comercio.

En los hechos, la Institucionalidad del MERCOSUR no fue uno de los objetivos logrados. En los últimos años, se basó mas en lo político - ideológico, pues se pasó de una visión político-comercial a una expansión territorial político - ideológica, recientemente agravada con la inserción de Venezuela (aún pendiente formalmente).

A partir del 2005 se acrecientan los climas de conflicto y de inestabilidad política en la región aún con gobiernos de signos iguales llamados “progresistas”.

Frente a éste escenario se crea el Parlamento del MERCOSUR, que si bien es en plena crisis del Modelo, se apuesta igual al Proceso de Integración.

c.- Factores de disconformidad:

- Trabas a nuestras exportaciones y falta de disciplinas sobre barreras no arancelarias,
- Consiguiente incertidumbre sobre las condiciones de acceso al mercado ampliado,
- Desconocimiento de pronunciamientos del sistema de solución de controversias del MERCOSUR,
- Tendencia de los dos socios mayores a resolver temas bilateralmente,
- El encarecimiento de ciertos bienes como consecuencia del Arancel Externo Común y la posibilidad de que induzca abastecimientos con características sub óptimas,
- Efectos de políticas comerciales y de incentivos regionales o nacionales sobre la producción nacional,
- Efectos disuasivos para la localización de inversiones en Uruguay que resulta de las políticas comerciales y de incentivos,

- Asimetrías en el impacto de los desequilibrios macroeconómicos y de las políticas adoptadas respecto de los mismos,
- Incumplimiento de la promesa de una política de regionalismo abierto, con consecuencias negativas tanto respecto de la competitividad de la región como en la obtención de mejores condiciones de acceso a mercados extra regionales

d.- Aspectos institucionales del Mercosur que son susceptibles de mejoramiento a través de su reutilización creativa y cuáles, en cambio, requerirían una modificación del cuadro jurídico institucional.

En principio el esquema Institucional adoptado y desarrollado es susceptible de mejorarlo. Para ello es necesario un compromiso y responsabilidad Política de los Estados parte.

Es imprescindible otorgarle al Sistema de Controversias un rango de Tribunal de Justicia como el europeo.

Necesariamente hay que desarrollar y potenciar el Parlamento recientemente inaugurado. Se debería apuntar a la generación de una Agenda con visión de mediano y largo plazo, donde se haga hincapié en el espíritu comunitario, con las siguientes metas:

1. Profundizar la institucionalidad MERCOSUR, basada en criterios más técnicos y de estándares comunes. Eliminar en lo posible la visión cortoplacista y nacionalista, pensando en una Comunidad que negocie con otros bloques económicos.
2. Fijar Reglas de Juego claras y concisas, pero fundamentalmente que exista voluntad política en cumplirlas (pocas pero efectivas).
3. Otorgar al Sistema de Controversia, poderes reales como es al Tribunal de Justicia Europeo, que sea creíble, expeditivo y eficaz.

También se necesita incorporar a una Agenda, diversas temáticas:

- a) Desarrollo de infraestructura básica en el Bloque del Tratado, fundamentalmente en temas de real impronta en la región como el de matriz energética y logística.
- b) Plasmar realmente una Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera.
- c) Real cooperación transfronteriza apuntando a una positiva Integración Territorial
- d) Cooperación concreta en las dimensiones: social, productiva, innovación, tecnología.
- e) Implementar verdaderos mecanismos de equilibrio entre las partes, y fondos de cohesión, a fin de corregir las grandes asimetrías existentes entre los Estados partes. Mecanismo que facilitaría la aceptación y el cumplimiento de los acuerdos o pactos, que frente a

desviaciones e incumplimientos de los Estados Partes, existiría sanciones reales de no acceso a fondos u ayudas.

f) Generar nuevas herramientas para el abordaje de éstos temas.

g) Profundizar mecanismos democráticos, y estructurar espacios para la participación de las sociedades todas.

En cuanto las modificaciones del cuadro jurídico institucional, entiendo que sería la de aceptación de un grado mínimo de supranacionalidad, no como un Estado autónomo por encima de los Estados Partes, pero sí intensificar y hacer en carne propia el sentir de un MERCOSUR. Para eso se deben profundizar temas a desarrollar en el Parlamento del MERCOSUR y en los Foros Consultivos Sociales, por fuera del sentir nacionalista. Considerando qué es difícilmente concebible que las modificaciones sean realizadas todas juntas, entre los cambios sugeridos, deberían realizarse en primer lugar algunos de ellos.

Se podría iniciar algunos cambios, negociando temas de real importancia entre aquellos Estados que tienen más afinidad y la posibilidad de acuerdos inmediatos en temas afines o posibles de acuerdo rápido. Se debería ir logrando acuerdos bilaterales o trilaterales de los miembros del MERCOSUR (micro-MERCOSUR de distinta velocidad) forzando en los hechos a integrarse y negociar con los más reacios.

Se materializarían acuerdos, a modo de velocidades distintas internas de integración en temas puntuales, que sirvan como articuladores de consensos reales y totales, avanzando de a poco, tema a tema. Por ejemplo la unificación aduanera.

Se debe potenciar el Parlamento del MERCOSUR con visión de Región y no de Naciones individuales, fomentando el espíritu comunitario.

Se debería promover y desarrollar los foros consultivos, con la participación de la Sociedad y el poder de incidir en las Instituciones propias de cada Estado Parte y en las del MERCOSUR. Pero como punto clave, está el de tener un Sistema de Controversias real, efectivo y con poder de sancionar.

Para que se de todo lo anteriormente expresado hay que lograr fuertes consensos y compromisos políticos internos de cada Estado parte y fomentar el sentimiento comunitario.