

# Documentos de trabajo

*LA POLÍTICA EXTERIOR DEL URUGUAY EN LAS ELECCIONES  
NACIONALES 2019*

*Wilson Fernández Luzuriaga (\*)*

Serie Documentos de Trabajo N° 93

Unidad Multidisciplinaria

***LA POLÍTICA EXTERIOR DEL URUGUAY EN LAS ELECCIONES  
NACIONALES 2019***

***Wilson Fernández Luzuriaga (\*)***

**Serie Documentos de Trabajo N° 93**

**Unidad Multidisciplinaria**

**Diciembre, 2019**

**Facultad de Ciencias Sociales**

**Universidad de la República**

**ISSN 1688-5074**



**Programa de Estudios Internacionales  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**(\*) Profesor Adjunto del Programa de Estudios Internacionales.**



## Introducción

Desde principios de la década de los noventa, el Programa de Estudios Internacionales (PEI) incluyó en sus líneas de investigación a los programas de gobierno o propuestas preelectorales de los partidos políticos uruguayos. En efecto, ya en etapas fundacionales del Programa, se publicaron análisis sobre las plataformas para las elecciones de 1984 y 1989, la agenda internacional contemporánea del Uruguay y las acciones concretas del país en política exterior en trabajos de Lincoln Bizzozero y Carlos Luján.<sup>1</sup> Con las elecciones de 1994 quedó instalada formalmente en el PEI, una línea de investigación denominada "Los partidos políticos uruguayos y la política exterior nacional", en el eje de referencia "Políticas exteriores subregionales". Incluso, desde el año 2006, el estudio de las propuestas político-partidarias en relaciones exteriores fue incorporado en el plan de trabajo del autor de este Documento de Trabajo, en su Régimen de Dedicación Total: "La política exterior uruguaya en el siglo XXI: los desafíos de la inserción internacional y del MERCOSUR".

El estudio de los programas, por parte del autor, tuvo su primer resultado en un estudio comparativo de las propuestas de las fracciones mayoritarias del Partido Colorado –ganador de la elección- y del Partido Nacional, sectores que concretaron en 1995, el primer gobierno de coalición, desde la reinstitucionalización en 1985.<sup>2</sup> Ante la asunción de un nuevo gobierno, el 1° de marzo de 2000, un segundo trabajo recogió el análisis de los programas y de los documentos suscritos por ambos partidos tradicionales, instancia fundacional de la segunda coalición, otra vez encabezada por un presidente colorado.<sup>3</sup> A partir de 2004, los análisis se publican en trabajos independientes y analizan a todos los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria.<sup>4</sup>

---

1

- Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992) *La política exterior del gobierno de transición en Uruguay (1985–1990)*. Montevideo: Departamento de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.
- Luján, Carlos (1994) *La agenda internacional en Uruguay: política partidaria y debate interno*. Serie Documentos de Trabajo N° 10. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.

<sup>2</sup> Fernández Luzuriaga, Wilson (1998) *Los inicios de la política exterior en la actual administración*. Serie Documentos de Trabajo N° 37. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.

<sup>3</sup> Fernández Luzuriaga, Wilson (2000) *El presidente electo en la transición, variables afectadas de la política exterior*. Serie Documentos de Trabajo N° 53. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.

4

- Fernández Luzuriaga, Wilson (2005) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2004*. Montevideo: Serie Documentos de Trabajo N° 66. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.

Desde el punto de vista sustancial, desde las elecciones de 1994, aunque con alguna variación menor, los análisis se estructuran considerando cinco dimensiones comprehensivas de la política exterior: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción del Uruguay en el sistema internacional –donde se incluyen los temas de migración, cooperación internacional, fronteras y defensa nacional-; política de comercio exterior; MERCOSUR e integración regional; aspectos institucionales de la política exterior.

El domingo 27 de octubre, la ciudadanía eligió entre los diferentes candidatos a la Presidencia de la República, optando entre listas que incluyen aspirantes a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Representantes, así como a las Juntas Electorales. En concreto, seis partidos obtuvieron representación parlamentaria: Frente Amplio (FA), Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC), Cabildo Abierto (CA), Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI), Partido de la Gente (PG) y Partido Independiente (PI).

La opción asumida para este Documento de Trabajo pasó por respetar lo que cada partido político considera –y subtitula- como temas de, o relacionados con, la política exterior uruguaya –política exterior, inserción internacional, integración regional, incluso comercio exterior, etc.-. No obstante, a partir de una imprescindible lectura integral de cada programa de gobierno, se incluyen algunas propuestas adicionales referentes a las relaciones exteriores nacionales, siempre considerando la centralidad imputada por el partido político respectivo al apartado dedicado a la política exterior. Un capítulo final sobre Conclusiones releva, en forma comparada, las posturas político-partidarias en las cinco dimensiones consideradas representativas de la política exterior de los Estados nacionales.

***Wilson Fernández Luzuriaga***

- 
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2009) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2009*. Serie Documentos de Trabajo N° 76. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.
  - Fernández Luzuriaga, Wilson (2014) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2014*. Serie Documentos de Trabajo N° 84. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.

## I. Frente Amplio<sup>5</sup>

El FA, coalición de izquierda que gobierna el país desde el año 2005, presenta a la ciudadanía un programa de gobierno titulado *Bases Programáticas 2020-2025. Mismos principios. Nuevos sueños*. El documento abarca 208 páginas, con un Preámbulo y cinco ejes temáticos. El quinto eje se denomina “Desafío de la inserción regional e internacional y de la soberanía” y abarca unas 16 páginas divididas en dos apartados: “Integración e inserción regional e internacional” y “Defensa nacional”. Dicho eje tiene su propia introducción a modo de resumen.

### I.1. Ideas básicas y principios rectores de la política exterior

Como en proclamas anteriores el FA reafirma en un subtítulo, “Principios de política exterior”, que dichos principios y lineamientos “continúan siendo un aspecto clave e inalienable del proyecto frenteamplista alternativo, democrático, participativo y progresista” (p. 190). La política exterior es definida como un instrumento del Estado para representar, defender y proteger los intereses nacionales en el mundo. Y desde esta definición se reafirma la postura antiimperialista y de apoyo a todas las soberanías.

En esa dirección, se valoran los mandatos constitucionales de promover la paz y de prescindir y condenar toda política de agresión que tienda a resolver las diferencias por medio de la guerra, así como de buscar y promover la integración social y económica de los Estados latinoamericanos. Asimismo, se reivindican los principios de la Carta de las Naciones Unidas, considerando a la Organización como herramienta adecuada en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y de respeto a esos principios rectores.

Finalmente, las *Bases Programáticas* explicitan los “pilares de la política exterior”: independencia; no alineamiento, o sea, autonomía respecto a las alianzas políticas y militares bajo la hegemonía de grandes potencias; apoyo a toda iniciativa tendiente al fortalecimiento de la paz y el establecimiento de un orden mundial más justo y equitativo; defensa de la soberanía; vocación de paz y solución pacífica de controversias; rechazo a todo tipo de acción terrorista, en especial el terrorismo de Estado; fortalecimiento y consolidación de los mecanismos que impidan la injerencia extranjera en asuntos internos de un país; condena al genocidio; indivisibilidad de los derechos humanos, sean civiles, políticos, sociales, económicos o culturales, incluidos los derechos de titularidad colectiva; defensa del derecho de asilo y refugio político; defensa del medio ambiente con promoción del desarrollo sustentable; apego a tratados militares regionales en base en nuestras definiciones en materia de defensa nacional; apoyo a las políticas de desarme a nivel mundial; cumplimiento de todas las convenciones que aborden la igualdad para todas las personas; promoción de los derechos de las personas migrantes; fortalecimiento de las redes regionales e internacionales de combate y asistencia sobre trata de personas (p. 191).

---

<sup>5</sup> Frente Amplio (2019) *Bases Programáticas 2020-2025. Mismos principios. Nuevos sueños*.

## I.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

Bajo el subtítulo “Referencias a la coyuntura y aspectos de geopolítica”, el FA presenta una especie de diagnóstico del sistema internacional actual, caracterizado por “un impresionante avance en el campo del conocimiento, la ciencia, la tecnología y las comunicaciones, con una fuerte reconfiguración de la producción a nivel global”, en simultáneo con un sistema capitalista que margina a millones de personas y continúa profundizando el proceso de concentración de la riqueza. Esta idea la vincula con una “profundización de la contraofensiva neoliberal en nuestra región y el mundo” (p. 191). El documento explica que las nuevas derechas se presentan con distintas modalidades: de forma democrática como en Argentina, Chile o Francia; de forma no democrática como en Brasil después de la destitución de la presidenta Dilma Rouseff (en la introducción, además, se acusa a Jair Bolsonaro como responsable del retroceso en los procesos de integración), Honduras o Paraguay.

La segunda caracterización sistémica refiere a la ausencia de una potencia hegemónica aunque con un predominio de Estados Unidos de América, fundamentalmente en materia militar y en algunos aspectos económicos como el monetario y la determinación de las tasas de interés. Sin embargo, se reconoce un proceso de decadencia y el avance de otras potencias como China y Rusia. En este panorama la plataforma denuncia una creciente agresividad de Estados Unidos de América, llevando a un plano militar la disputa por mercados, recursos estratégicos y dominio geoestratégico de sus zonas de influencia, América Latina en particular. Su presidente Donald Trump, inaugura una etapa imperialista con respuestas militares a los conflictos y retroceso de la gobernanza global basada en el multilateralismo. La presidencia de Manuel López Obrador en México, en cambio, es vista como un posible avance y fortalecimiento de la integración latinoamericana y del Caribe.

La tercera caracterización, vinculada con la segunda, explica que el gobierno de los Estados Unidos de América ha protagonizado el regreso al proteccionismo, mediante un alto en las negociaciones de acuerdos de libre comercio y una fuerte presión sobre México. En contraposición, América Latina ha incrementado las relaciones de comercio con otros países, sobre todo con China, lo que no ha supuesto un factor positivo para la diversificación productiva y para las políticas de desarrollo económico, al basarse casi exclusivamente en la exportación de *commodities* y en inversiones extranjeras en actividades extractivistas.

La cuarta caracterización abreva a que los Estados conviven con otras fuerzas que actualmente ejercen un poder material y simbólico sustantivo. Se menciona a la ONGs mundiales de diverso signo y a redes de ciudadanos/as al margen de la institucionalidad intergubernamental. También se señalan a las empresas transnacionales, ejerciendo poder y tensionando las relaciones internacionales. Las *Bases Programáticas* alertan que: “La existencia de estos poderes fácticos ha erosionado las organizaciones intergubernamentales, las diversas expresiones de la gobernanza mundial y la soberanía de los Estados como legítima representación de los pueblos y el tratamiento de temas de interés público” (p. 192).

Se concluye que el control de estas fuerzas desde mecanismos de gobernanza global constituye un desafío importante para países como Uruguay que han sufrido la tensión de las empresas transnacionales.

La quinta caracterización refiere al área medioambiental con desafíos como el cambio climático que afecta de mayor manera a las poblaciones más vulnerables, profundizando brechas de desigualdad. El programa explica que la situación de países como Uruguay se ve fuertemente vulnerada por la erosión de los espacios multilaterales, como la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático.

Posteriormente, la plataforma electoral refiere a la importancia de las elecciones en diferentes países de América Latina entre 2018 y 2019. De los gobiernos emergentes dependerán las alianzas intrarregionales, la búsqueda de consensos, el futuro de los procesos de integración e, incluso, la forma en que América Latina se vincule con el mundo. Se recuerdan aspectos negativos de procesos pasados en el continente: los megaproyectos de infraestructura asociados a los objetivos del IIRSA, vinculados en su mayoría a operaciones especulativas con complicidad política; la crisis de la UNASUR, organismo que había logrado cumplir un papel relevante como foro de mediación, solución de conflictos regionales e instrumento de gobernanza regional; la CELAC que parece concebida para ocupar el espacio de la UNASUR pero carece de una estructura. Y se concluye con la situación de un MERCOSUR que, en este escenario, “se plantea como un espacio de integración resiliente”, a pesar de las diferentes orientaciones políticas, la expulsión irregular de Venezuela y la tensión no resuelta con los esquemas de integración del Pacífico (p. 192).

El documento afirma que los actores conservadores y los gobiernos neoliberales de la región tienen un claro sesgo anti integracionista que se evidencia, por ejemplo, en la abrupta suspensión de la participación de seis países de la UNASUR y la creación de una instancia *ad hoc* como el Grupo de Lima. Y se posiciona a favor del avance que propone la histórica declaración de CELAC que define a América Latina como zona de paz, para ir desactivando todas las excusas de intervención militar y política en la región. Por último, también se declara el rechazo a toda versión colonialista en América, avalando el reclamo de soberanía de Argentina respecto de las islas del Atlántico Sur.

Posteriormente, el objetivo programático que redacta la propuesta frenteamplista, “Para la acción en el contexto internacional”, define: solidaridad con otras regiones del Sur, en el continente latinoamericano y caribeño, en la alianza estratégica con Asia como continente de amplia proyección económica y política, y en la relación con África; fortalecimiento de la Carta de las Naciones Unidas y apoyo a la incorporación de países latinoamericanos y caribeños al Consejo de Seguridad; trabajo para cumplir con los postulados de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sobre la reforma del Sistema de Naciones Unidas; trabajo en la reformulación de la OEA, tanto de su estructura orgánica como de sus objetivos, procurando asegurar un trato igualitario entre sus miembros.

En materias puntuales y conexas con la política exterior, sobre migración, el FA adelanta que Uruguay pasó a ser un país dual, reforzando su carácter de país receptor en materia de retorno o de destino de personas de distintos orígenes. Posteriormente le dedica un apartado al tema “**Migración**”, donde se afirma que el tratamiento de la política de la inmigración debe ser distinto que el tratamiento de las políticas de retorno, vinculación y retención. Se necesita un presupuesto acorde, entre otras cosas porque se prevé el agravamiento de la situación en Latinoamérica y el Caribe. Finalmente, se considera que, hasta el momento, la política migratoria en Uruguay ha estado orientada a la gestión administrativa de los flujos migratorios con leyes -se mencionan la N°18250 y la N°19254- que han permitido la documentación y regularización de una gran cantidad de personas migrantes en el país.

En otro apartado específico que refiere a “Políticas sobre migración”, se estampa la propuesta de priorizar la instrumentación del voto de los uruguayos desde el exterior con vistas a 2024, lo que supone implementar desde los organismos del Estado, políticas que promuevan la toma de conciencia del derecho humano universal al voto. En segundo lugar, el FA se compromete a hacer un seguimiento sistemático de las declaraciones de las Naciones Unidas y los Convenios de la OIT, de los acuerdos regionales, y de promover políticas regionales y nacionales como: políticas comunes en frontera, coordinación de certificación y formación profesional, coordinación de servicios públicos de empleo.

Otra materia puntual y conexas se revela en las *Bases Programáticas* como un apartado específico, la “**Cooperación internacional**”. Desde una visión positiva por el flujo de recursos materiales y de conocimientos, se resalta que Uruguay –por avances en el plano económico y social, por su visión de solidaridad y por el éxito en las políticas públicas- ha asumido un rol dual. Así, se explica que desde 2018, Uruguay no figura en la lista de países elegibles para recibir Ayuda Oficial al Desarrollo de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Si bien se aclara que el gobierno ha realizado numerosas gestiones para solicitar una revisión de los criterios de graduación y un apoyo para la transición, el escenario obliga al país a reflexionar sobre sus estrategias en el mediano y largo plazo.

En un apartado posterior sobre “Políticas de cooperación internacional”, se propone un plan político nacional que apunte a: negociar nuevos acuerdos e instrumentos de cooperación con socios tradicionales y no tradicionales; nivelar las capacidades de los actores nacionales que realizan cooperación internacional en Uruguay; articular y potenciar sinergias entre los diferentes actores del desarrollo -academia, sociedad civil, sector privado y gobiernos subnacionales-, respetando sus autonomías y roles; incrementar la dotación del fondo de cooperación Sur-Sur de Uruguay conforme a sus posibilidades y proyecciones de crecimiento para el período o a través de instrumentos innovadores de financiamiento, e incluir en la estrategia de cooperación Sur-Sur y triangular a otros actores para ampliar su alcance e impacto; fortalecer la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y el Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

Finalmente, en materia de **fronteras**, el documento relata que Uruguay ha desarrollado un sistema de acuerdos que establece un marco bastante favorable a la integración real. Se aclara que coexiste la visión tradicional del Estado nacional donde la frontera se confunde con límites, y por ende se asocia al concepto de defensa de soberanía territorial. Es importante cambiar este concepto por la integración real, donde los territorios sean vistos como unidad territorial, como áreas de desarrollo compartido y cooperación, con perspectiva de derechos humanos. Y se concluye que por geografía e historia Uruguay tiene posibilidades de liderar y ser principal beneficiario en el desarrollo de las Cuencas del Río Uruguay y Laguna Merín, así como del sistema integrado de la Cuenca del Plata. En definitiva, se proclama que una “política exterior en clave artiguista” ampliará las capacidades de influencia de Uruguay con los países vecinos, pero también fortalecerá internamente la relación Estado nacional - gobiernos subnacionales y locales (p. 193). Al respecto, el gobierno deberá profundizar lo avanzado y generar condiciones de coordinación estratégica entre todos los actores institucionales.

Esta última materia, tiene también un apartado específico titulado “Política de frontera”. Allí, puntualmente la coalición de izquierda se compromete a fortalecer y revisar los objetivos y la estructura institucional existente en la Cuenca del Río Uruguay. La segunda propuesta hace al problema de las líneas de transporte de cercanía en la llamada frontera seca con Brasil, pero resaltando el Acuerdo Bilateral Fronterizo que promueve el acceso a salud, educación y trabajo en un país, residiendo en el otro. En forma muy genérica también se expresa la necesidad de reforzar la seguridad en cooperación con los países vecinos.

Como se adelantara, el mismo quinto eje que contiene la propuesta del FA sobre política exterior, “Desafío de la inserción regional e internacional y de la soberanía”, dedica un apartado central a la “**Defensa nacional**”. El texto reafirma principios soberanos de política exterior y de defensa, y anuncia que la línea fundamental en este sentido residirá en una política hacia y con la región. En este aspecto reivindica el espacio del Consejo Suramericano de Defensa de la UNASUR.

En primer lugar, se propone el involucramiento de actores organizados del mundo del trabajo, la academia y los tres niveles de gobierno para generar industrias en el plano nacional y regional. En segundo lugar, el FA se compromete a buscar soluciones nacionales o regionales a dos grandes carencias que repercuten en la soberanía: la ausencia del pabellón nacional en las líneas aéreas comerciales y la ausencia de marina mercante de ultramar con pabellón nacional. En tercer lugar, se estampa la continuidad en el impulso de la seguridad energética, la seguridad alimenticia, la seguridad sanitaria y la *ciber* seguridad, como bases para la seguridad y defensa del país y la región. En cuarto lugar, se plantea la necesidad de inversión para ejercer soberanía en aguas territoriales -marítimas, fluviales y lacustres- y en la Zona Económica Exclusiva e instrumentar el control de la nueva zona hasta las 350 millas de la Plataforma Continental, así como en el espacio aéreo. En quinto lugar, se propone fortalecer la presencia de Uruguay en la Antártida, incrementando la investigación científica.

En quinto lugar, se proclama que la participación en misiones de paz y en acuerdos de cooperación militar, sea una decisión soberana, subordinada a la política exterior y a las posibilidades de contribución del país. En sexto lugar, se promete el esfuerzo para mantener al país y a la región libre de bases militares extranjeras. En sexto lugar, se proclama tanto la necesidad de impulsar una coordinación regional en el marco de los acuerdos de cooperación existentes como de encontrar caminos de integración regional, valorando lo actuado por el Consejo Suramericano de Defensa. En séptimo lugar, y en el marco de lo establecido en el punto anterior, se adelanta el impulso de un acuerdo entre países sudamericanos para la denuncia del TIAR. En octavo lugar, “en el respeto de la soberanía y la cooperación entre Estados con iguales derechos y prerrogativas” y en sintonía con lineamientos que provienen del “fondo de la historia” de la fuerza política, se estampa el compromiso que el Poder Ejecutivo llevará adelante a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional, la denuncia y sustitución del Convenio de Asistencia Militar entre Uruguay y los Estados Unidos de América de 1953 (p. 202).

### **I.3. Política de comercio exterior**

Bajo el subtítulo “Políticas de inserción comercial internacional”, el FA enmarca este constante desafío desde el objetivo de desplegar una estrategia comercial para el desarrollo que tenga como objetivo estratégico fortalecer a la región y particularmente al MERCOSUR, como plataforma central para nuestro relacionamiento con el mundo. Asimismo, el documento aclara que en las negociaciones se deberá preservar sectores que, por su sensibilidad, tengan que permanecer bajo cierta protección.

Para ello, en *Bases Programáticas*, se desarrollan líneas de acción. La primera remite a una inserción comercial alineada y articulada con la estrategia de desarrollo del país, con una búsqueda de mercados y oportunidades alineadas al objetivo de transformación de la matriz productiva, fomentando la aplicación de conocimiento -especialmente científico-tecnológico- y permitiendo incorporar valor agregado a la producción. La segunda línea de acción supone contemplar aspectos tales como sostenibilidad medioambiental, defensa y promoción de todos los derechos humanos, mecanismos específicos para la promoción de pequeñas y medianas empresas e inclusión de la perspectiva de género en el comercio internacional. La tercera promueve una política permanente de evaluación de impactos de los acuerdos internacionales –tanto comerciales como de inversión- en materia económica, social, ambiental y cultural, *ex ante* y *ex post*, prestando especial atención a los sectores productivos ganadores y perdedores. La cuarta determina la exclusión de cualquier acuerdo comercial, económico o de inversiones, del sector del agua, desde los preceptos constitucionales que defienden este sector.

La quinta línea de acción abreva al respeto irrestricto de la normativa nacional y al rechazo y voluntad de prevención y/o denuncia de cualquier forma de “dumping social” que repercute en una disminución de los derechos laborales, incluyendo los derechos de las personas migrantes. La sexta marca la intención que los acuerdos sean acompañados de cláusulas de

contingencia que establezcan mecanismos de compensación a PYMES y trabajadores/as eventualmente perjudicados/as por el impacto de la apertura comercial. La séptima línea de acción supone procurar que los acuerdos prevean un capítulo sobre los mecanismos de cooperación en formación en ciencia y tecnología, así como de transferencia tecnológica entre los países centrales y en desarrollo que firmen el acuerdo. La octava determina que los sectores donde Uruguay tiene empresas estatales -energía, telecomunicaciones, agua, comunicaciones, servicios financieros-, han de ser preservados, incluso podrán ser preservados sectores que en una estrategia de desarrollo sean considerados igualmente relevantes.

La novena línea de acción propone la reserva de las modalidades y programas de contrataciones y compras públicas como mecanismo de estímulo al desarrollo nacional. La décima promete la promoción del sistema de solución de controversias, acordado entre los Estados y/o bloques partes del tratado, proponiendo negociaciones bilaterales a través de tribunales *ad hoc* excluyendo opciones de tipo inversionista-Estado en sedes notoriamente inconvenientes. La undécima línea de acción supone la directiva que los acuerdos comerciales que contengan capítulos sobre propiedad intelectual, no podrán restringir el acceso a la salud, educación, ciencia, tecnología, conocimiento y cultura. Finalmente, la duodécima está dedicada al comercio electrónico y constituye uno de los principales intereses ofensivos de los países industrializados, a quienes no se le otorgará ninguna preferencia adicional a la que se concede al comercio tradicional no electrónico.

#### **I.4. MERCOSUR e integración regional**

Desde el subtítulo “Aspectos no comerciales de la integración regional”, las *Bases Programáticas* estampan una máxima: “La defensa de la integración regional es parte de un proyecto político contra hegemónico, impulsado por gobiernos progresistas y por un conjunto de movimientos sociales representativos de las luchas populares en muchos países” (p. 194). Por tanto se concluye en la construcción de un bloque de naciones latinoamericanas o sudamericanas, buscando generar una mentalidad latinoamericanista y superar la balcanización del continente y la cultura de privilegio de los sectores oligárquicos vinculados a las multinacionales.

En “Política comercial para el desarrollo” se redactan los aspectos comerciales de la integración. La máxima sobre este aspecto de la inserción comercial para el FA pasa “necesariamente [por] profundizar la integración regional latinoamericana, caribeña y en el Cono Sur, de la mano del MERCOSUR y otros instrumentos, por ej. la cooperación Sur-Sur” (p. 195-196). Esto apunta al fortalecimiento de espacios que favorezcan la diversificación productiva y exportadora, la complementariedad económica y el encadenamiento productivo.

Las *Bases Programáticas* califican al MERCOSUR como plataforma regional para la negociación externa, lo que implica que los socios accedan a trabajar en la coordinación macroeconómica. Esto supone dotarlo de una vocación negociadora extra bloque que

permita a los socios avanzar en sus modelos de desarrollo, contemplando diferentes velocidades dentro de la negociación conjunta en función de las asimetrías. Para ello se apuesta a un fortalecimiento institucional con espacios interinstitucionales que discutan los contenidos de los acuerdos de forma transversal a las políticas públicas. Y el documento explica que se reforzarán estos ámbitos de manera multidisciplinaria e interministerial, inclusive recuperando y fortaleciendo espacios ya creados y equipos negociadores ya existentes.

Posteriormente, en el subtítulo “Políticas no comerciales de la integración regional”, se mencionan ciertas apuestas como defender los acuerdos alcanzados en la órbita del MERCOSUR en materia socio laboral, del Plan Estratégico de Acción Social, de integración y movilidad educativa, de seguridad social y de defensa de los derechos de los migrantes. En este rumbo se propone seguir impulsando espacios de integración políticos, sociales e institucionales, como el PARLASUR y la Cumbre Social del MERCOSUR. Asimismo, se reafirma la importancia de la integración en materia educativa: centros de investigación, creación de conocimiento autónomo y de calidad, y reconocimiento de títulos, estudios y modalidades educativas, tanto en el marco de los bloques regionales como a nivel bilateral con países de América Latina.

Otra apuesta no comercial considerada es la integración física, lo que para Uruguay significaría el aprovechamiento de la posición geográfica natural de acceso directo al Atlántico Sur, teniendo en cuenta a países sin acceso al mar como Paraguay y Bolivia. Finalmente, el FA calibra como fundamental, profundizar el relacionamiento y el intercambio entre los gobiernos subnacionales regionales, con ejemplos como la Red de Mercociudades, para maximizar los servicios públicos, el desarrollo social, el turismo regional, etc.

### **I.5. Aspectos institucionales de la política exterior**

Las *Bases Programáticas* no contienen propuestas relativas a la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, al cuerpo diplomático y consular o a la formación de funcionarios diplomáticos desde el Instituto Artigas del Servicio Exterior. No obstante en un subtítulo final denominado “Nueva institucionalidad y ampliación o adecuación normativa” se estampan algunas propuestas.

En concreto, se explica que el ámbito institucional de las migraciones creado por la Ley N° 18250 es la Junta Nacional de Migración dependiente de la Cancillería. El FA propone jerarquizar políticamente y abordar integralmente el tema migratorio, mediante la creación de un espacio institucional específico de carácter interministerial, que asegure una coordinación transversal, así como la implementación de puntos o áreas focales específicas.

En materia de fronteras, el plan de gobierno propone la formulación de una ley general que privilegie la integración con predominancia de la categoría territorio. El Poder Ejecutivo

deberá asumir la iniciativa, buscando los consensos políticos necesarios y coordinando con ministerios, y con gobiernos departamentales y locales a través del Congreso de Intendentes. La coordinación, la conducción estratégica única y los recursos necesarios redundarán en un diseño institucional que permitirá viabilizar una política de Estado.

Finalmente, no debe obviarse en este punto lo que se señalara en I.2 sobre “Políticas de cooperación internacional”, sobre la incorporación de actores nacionales involucrados y sobre el fortalecimiento tanto de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y como del Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

## **II. Partido Nacional<sup>6</sup>**

El PN redacta un plan de gobierno de 177 páginas en cinco grandes ejes temáticos con el nombre *Lo que nos une. Programa de gobierno 2020/2025*. La propuesta central sobre política exterior está contenida en la segunda línea “Reactivar la producción y el empleo”, en una sección titulada “Propuestas transversales” y lleva el nombre de “Salir al encuentro del mundo”, abarcando unas cinco páginas.

### **II.1. Ideas básicas y principios rectores de la política exterior**

El primer principio asociado a la política exterior que plantea el nacionalismo, no abrevia a la tradicional enumeración de las proclamas nacionales, en general coincidente con la Carta de las Naciones Unidas. Así, se propone el impulso a un acuerdo multipartidario sobre grandes lineamientos para la definición de una estrategia nacional de política exterior; ésta debe ser una política nacional, “libre de condicionamientos ideológicos [y su] ejecución debe estar supeditada a la defensa del interés nacional y la soberanía” (p. 30).

El segundo concepto estampado en materia de principios, sí se articula a una postura tradicional del país con respecto al sistema internacional y refiere a que la política exterior “volverá” a alinearse plenamente con los principios del Derecho Internacional, la solución pacífica de las controversias internacionales, la democracia, la defensa de los derechos humanos, el respeto al Estado de Derecho, la libre determinación y el pluralismo ideológico de los pueblos (p. 30).

Asimismo, las propuestas sobre el tema migración también son enmarcadas en una “tradicción histórica” y, por tanto, se asegura que el país continuará abriendo sus puertas al inmigrante que busque rehacer su vida en forma digna, aportando trabajo y conocimiento (p. 31). La movilidad internacional se deberá fortalecer mediante la atracción del talento/trabajo, la inversión y el emprendimiento extranjero.

---

<sup>6</sup> Partido Nacional (2019) *Lo que nos une. Programa de gobierno 2020/2025*.

## II.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

*Lo que nos une*, en su introducción, explica la inserción sistémica del país a partir de una evolución en la que se resalta la gestión de los partidos fundaciones desde 1985. Así se valora positivamente: la profesionalización del Servicio Exterior, la apertura de nuevas representaciones en el extranjero; el establecimiento de relaciones diplomáticas con China; el impulso de la Ronda Uruguay del GATT que culminó con la creación de la OMC; la creación del MERCOSUR como mecanismo de integración orientado fundamentalmente a ampliar mercados.

Pero, en realidad, la enumeración es una puerta de entrada para resaltar aspectos negativos de los gobiernos frenteamplistas enmarcados en “la equívoca política de ‘afinidades ideológicas’”. La consecuencia significó un retroceso en relación con el esfuerzo reseñado, principalmente porque implicó una ruptura con una política exterior defensora de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de Derecho, y puntualmente una “discreta” presencia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente entre 2016 y 2017 (p. 29). En este sentido se marca que la posición uruguaya con relación a la crisis en Venezuela, en los últimos años, recibió críticas internas y puso en cuestión la credibilidad del país.

La crítica también incluye una práctica en la toma de decisiones que somete a la política exterior a los vaivenes y vetos generados por la interna del partido de gobierno, como por ejemplo los casos sobre participación en las negociaciones del TISA o ratificación del TLC con Chile. La consecuencia es un debilitamiento de la Cancillería como actor institucional dentro de una clara política de partido que no recaba consensos multipartidarios.

El PN afirma que el “debilitamiento de nuestra política exterior” convive con “una coyuntura internacional caracterizada por la incertidumbre” (p. 29). A saber: resurgimiento de nacionalismos excluyentes y de políticas proteccionistas que suponen la pérdida de peso de los organismos multilaterales creados tras la Segunda Guerra Mundial; debilitamiento de alianzas estratégicas como la OTAN; crisis de la OMC; desconocimiento, denuncia, o falta de suscripción de acuerdos negociados como el Tratado de París sobre cambio climático o el Pacto Mundial sobre Migraciones; creciente rivalidad entre Estados Unidos de América y China; corrimiento del eje de acción del Océano Atlántico al Pacífico; resurgimiento de Rusia como actor relevante en el escenario político internacional; aumento de los flujos migratorios; salida de Gran Bretaña de la Unión Europea.

En concreto y en el subtítulo “Acciones concretas”, una primera propuesta refiere a que la defensa de la democracia y los derechos humanos, a nivel regional, será promovida en el marco de la OEA y de todas aquellas instancias que busquen reafirmar tales objetivos, citando como ejemplo al Grupo de Lima. Una segunda propuesta promete la presencia activa en todos los ámbitos de articulación multilateral -comercio de bienes y servicios, temas

financieros, energéticos, laborales, marítimos, medioambientales y tecnológicos-, principalmente Naciones Unidas y OMC, en espacios de gobernanza política y comercial.

En materias puntuales y conexas a la política exterior, en el tema **migración**, se afirma que se profundizarán las políticas de retorno y repatrio, así como la vinculación permanente con los uruguayos en el exterior, fortaleciendo el rol consular y la utilización de las nuevas tecnologías. La afirmación se conecta con la necesidad de fortalecer políticas públicas capaces de combatir los flagelos que amenazan a las personas en contexto de movilidad, como la trata de personas. Esto exige el trabajo coordinado entre ministerios –Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Desarrollo Social, Trabajo y Seguridad Social, Interior, etc.- y otras dependencias públicas y privadas –gobiernos departamentales, Agencia Nacional de Vivienda, INEFOP, Uruguay XXI. MERVIR, etc.-. Asimismo, la propuesta incluye el impulso de instancias de cooperación y diálogo en el ámbito regional, promoviendo acuerdos para encauzar estos temas en forma más coordinada.

La segunda materia conexas, la **cooperación internacional**, también es encarada desde la idea de fortalecerla, mediante la articulación de competencias, lo que involucra al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. En concreto: se priorizará la cooperación Sur-Sur y triangular; se promoverán los diversos tipos de acuerdo -multilateral, bilateral, y regional- buscando la articulación con los diferentes niveles de gobierno; se impulsará el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el seguimiento de la Agenda 2030.

La tercera materia, **fronteras**, es presentada en un subtítulo “Políticas de frontera” desde la problemática de los departamentos fronterizos por diversas asimetrías entre los países. Si bien se las incluye como un tema de política exterior, también se las encuadra en la problemática del alto costo país de Uruguay. Todo ello exige políticas de mediano plazo y medidas transitorias.

Entre las acciones a tomar se destacan: rebaja parcial del precio del gasoil; descuento del IVA a productos de la canasta básica; atracción de turismo en dichas zonas; profundización de políticas de paso de fronteras, promoviendo la integración entre aduanas que hoy día solo incluye el control integrado mediante la cohabitación de funcionarios uruguayos y linderos; profundización de la política de simplificación de trámites de migraciones, por ejemplo incorporando personal y tecnología, implementando controles automáticos con documentos electrónicos, eliminando el trámite de removido de aduna y la guía de tránsito y sustituyéndolos por auto declaraciones previas en un sitio Web.

Finalmente, en el tercer eje temático de *Lo que nos une*, titulado “Recuperar la convivencia”, se incluye una sección sobre “**Defensa nacional**”. Las Fuerzas Armadas son definidas como un elemento esencial que requiere cierta capacidad de respuesta ante eventuales amenazas, ya se trate de agresiones provenientes de otros Estados o de la acción de organizaciones armadas como las ligadas al narcotráfico o el terrorismo. Asimismo, se

agrega que la política de defensa deberá respetar los principios de autodeterminación de los pueblos, preservación de la paz, solución pacífica de las controversias y cooperación entre los Estados. Y necesariamente deberá coordinar con la política exterior la posición del país en el sistema internacional, en materias como la participación en las denominadas misiones de paz de las Naciones Unidas.

Posteriormente, con el compromiso de generar una política de defensa sostenida por un amplio acuerdo multipartidario, el PN redacta algunas acciones vinculadas a la política exterior. La primera reafirma la continuidad de la participación uruguaya en las misiones de paz, no solo como una oportunidad para que las Fuerzas Armadas acumulen experiencia en operaciones reales, sino también para que el país refuerce su presencia en los Organismos Internacionales y reafirme su compromiso con los principios rectores del Derecho Internacional; las dudas más o menos recurrentes sobre la continuidad de esta experiencia generan incertidumbre en dichos organismos, afectan los planes de vida de los efectivos militares y debilitan el posicionamiento internacional del país. La segunda acción abreva a la protección integral de la soberanía sobre los recursos naturales –territorio que incluye subsuelo, reservas de agua potable, mar territorial y espacio aéreo- y al entrenamiento militar y equipamiento que contemple esta prioridad.

La tercera acción insiste sobre la protección del mar territorial cuya extensión jurisdiccional requiere invertir en el cuidado del ambiente, la salvaguarda de la vida humana en el mar y la protección de las instalaciones *off shore* que puedan establecerse, así como de sus buques asociados; concretamente se aspira a destinar un porcentaje del canon exigido a las empresas involucradas en la explotación de recursos, en línea con las mejores prácticas internacionales. La cuarta refiere al equipamiento para uso militar, tarea en la que se visualiza la posibilidad de recurrir a acuerdos de Estado a Estado que viabilicen las inversiones necesarias. Finalmente, la quinta acción supone el compromiso de continuar ampliando la plataforma logística en el continente antártico y colaborando con las iniciativas nacionales relacionadas con el Tratado Antártico.

### **II.3. Política de comercio exterior**

La propuesta nacionalista incluye dos promesas electorales, vertebrales para entender la concepción en comercio exterior. En efecto, se marca el impulso de una estrategia de diversificación de mercados, con un diseño de “Mapa de Mercados” en el que se identifiquen “mercados metas” y “mercados alternativos”, ante los que hoy no se realizan suficientes esfuerzos diplomáticos y comerciales (p. 31). Asimismo, y más allá del fortalecimiento de la agenda externa del MERCOSUR, se promoverá la profundización de los procesos de desgravación pactados en los Acuerdos de Complementación Económica ya existentes con los países de la Alianza Pacífico y se buscarán acercamientos con la zona de Asia-Pacífico. Puntualmente, el PN incluye una propuesta institucional de mayor coordinación con el sector privado con especial atención a las MIPYMES, que se reseñará en II.5.

## **II.4. MERCOSUR e integración regional**

El PN también presenta el tema de la integración regional en la introducción del subtítulo “Salir al encuentro del mundo”, desde una crítica a los gobiernos del FA. Explica que durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez, el de Mujica y gran parte del segundo de Vázquez, la dimensión comercial perdió importancia frente a una agenda política e ideológica, lo que derivó en un aislamiento del bloque. No obstante, esta agenda no impidió las tensiones con los vecinos, principalmente con Argentina por el tema de plantas de celulosa que derivó en una inédita comparecencia ante la Corte Internacional de Justicia. Asimismo, la agenda externa del bloque estuvo prácticamente paralizada y las negociaciones con la Unión Europea solo pudieron avanzar con los cambios políticos en Argentina y Brasil. Desde esa concepción, se considera, primera prioridad, fortalecer e institucionalizar los vínculos con los vecinos, “cualquiera sea la orientación de sus gobiernos” (p. 30). En particular se asevera que con Brasil, el actual deterioro de los vínculos, generado por razones político-ideológicas, encierra graves riesgos para los intereses nacionales.

Paso seguido, el nacionalismo refiere a la agenda externa del MERCOSUR, desde la que se continuará avanzando para la concreción del Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea, se impulsará una aproximación a la Alianza Pacífico, y se continuarán las demás negociaciones en curso, de modo tal de lograr proyectar al bloque como un verdadero regionalismo abierto. Sin embargo, se remarca que los avances en la agenda externa no pueden ocultar las dificultades de la interna, lo que requerirá una política de “sinceramiento” que priorice la plena instalación de una zona de libre comercio y profundice avances tales como los acuerdos sobre: libre circulación de personas, residencia, movilidad educativa, cooperación judicial, materia laboral y convergencia estructural (p. 30).

## **II.5. Aspectos institucionales de la política exterior**

En *Lo que nos une*, los aspectos institucionales de la política exterior comienzan a tratarse desde un lineamiento central: su conducción debe estar en manos del Poder Ejecutivo, bajo el control del Poder Legislativo como ámbito de aprobación democrática de las decisiones. Por lo tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores será el órgano encargado de planificar, dirigir y ejecutar profesionalmente las políticas y acciones concretas. Así, se propone la generación de un ámbito institucional de coordinación y cooperación gobierno nacional - gobiernos locales, una forma de trabajo que se aplicará de manera muy especial en el ámbito fronterizo. Por tanto se buscará fortalecer la articulación entre intendentes, prefectos y gobernadores de frontera como actores primarios de esa realidad.

Paso seguido, la redacción del programa de gobierno presenta una serie de propuestas concretas relativas al Ministerio de Relaciones Exteriores y su cuerpo diplomático y consular. La primera supone el lanzamiento de un Programa de Formación de

Negociadores Globales que asegure la especialización y la capacitación constante del Servicio Exterior, agregando que la promoción comercial y provisión de apoyo a las actividades internacionales de las empresas deberán contar con funcionarios especialmente preparados. La segunda propuesta radica en la creación de un Centro de Análisis Estratégico y Prospectivo, donde trabajarán personal diplomático, funcionarios provenientes de otras reparticiones públicas, académicos y representantes del mundo de la producción y el trabajo.

La tercera propuesta abreva a revisar el conjunto de representaciones diplomáticas en el exterior, racionalizando la distribución de funcionarios y fortaleciendo los destinos en los que se busque consolidar o fomentar un mayor flujo de comercio e inversiones directas. La cuarta responde a la activación, dentro de Cancillería, de un Departamento de Evaluación de las misiones diplomáticas, para garantizar que cumplan con los objetivos señalados por el gobierno y hagan un correcto manejo de los recursos; incluso se impulsará una rendición de cuentas a nivel parlamentario a quienes finalicen su jefatura de Misión. La quinta propuesta supone impulsar un plan de incorporación de nuevas tecnologías para mejorar el sistema de información vertical y transversal; la diplomacia digital será fortalecida dentro de una reorganización de las direcciones generales que facilite su aprovechamiento.

En materia de comercio exterior, el PN abreva a eliminar las superposiciones actuales entre las instituciones que intervienen en su promoción -Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Turismo, Uruguay XXI, Instituto Nacional de Logística-, concentrando la tarea en un único ámbito. No obstante no se aclara el formato ni la pertenencia institucional del mismo.

### **III. Partido Colorado<sup>7</sup>**

La plataforma programática que presenta el PC a la ciudadanía, se titula, *Un pequeño país modelo. Programa de gobierno del Partido Colorado. 2020/2025*. El documento consta de 326 páginas, divididas en seis grandes ejes temáticos. El sexto, “Estado de Derecho y valores republicanos”, en su primer punto contiene las propuestas sobre “Política exterior y Servicio Diplomático” en seis páginas. No obstante, desde la lectura del índice queda en claro que, en la sección dos, sobre “Desarrollo económico”, el primer punto, “Inserción comercial” refiere a la dimensión económica comercial de la política exterior y consta de otras ocho páginas.

#### **III.1. Ideas básicas y principios rectores**

El PC en “Política exterior y Servicio Diplomático”, comienza afirmando que Uruguay desde su tradición internacional “no debió nunca abandonar una política exterior que refleje un consenso razonable de todas las fuerzas políticas, alrededor de normas, principios y valores del Derecho Internacional, con los que se ha comprometido históricamente, ganándose el

---

<sup>7</sup> Partido Colorado (2019) *Un pequeño país modelo. Programa de gobierno. Partido Colorado. 2020/2025*.

respeto en la comunidad internacional”. Esta actitud, indirectamente asignada a los gobiernos del FA, tuvo como consecuencia la pérdida de voz y de presencia en foros mundiales, hemisféricos y regionales. Y finalmente, se agrega que “por razones ideológicas”, el país ha quedado fuera de negociaciones comerciales y por lo tanto de oportunidades de inserción económica y comercial, tanto en el ámbito internacional como regional (p. 290).

Las primeras propuestas concretas de *Un pequeño país modelo*, se redactan bajo la consigna “Una política exterior de Estado” y, efectivamente, la primera de ellas refiere a una política de Estado que refleje el mayor consenso nacional. El compromiso que se asume pasa por comprometer a todas las fuerzas políticas “en el endoso de aquellas normas, principios y valores de Derecho Internacional reconocidos por la República” (p. 293). La finalidad radica en responder desde la unidad a situaciones donde estén en juego: el principio de no intervención, el derecho de injerencia o la responsabilidad para proteger, la libre determinación de los pueblos, el respeto a los derechos humanos, la democracia como garantía de la paz, la protección del medio ambiente, etc.

Finalmente, dentro de las propuestas concretas, se estampa un claro principio en materia de política exterior, el fuerte apoyo al multilateralismo que el Uruguay “ayudó a construir desde sus inicios” con la presencia en foros internacionales como herramienta de difusión y promoción de la política exterior del país (p. 293).

### **III.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional**

La inserción internacional, en *Un pequeño país modelo* está, consecuentemente, enmarcada en una mayor participación en foros internacionales. No obstante, la propuesta no solo es explicada por lo que será una futura decisión de reforzarla para algunos casos, sino también de relativizarla o incluso de proceder al abandono de ciertos foros “en la medida que [...] promulguen políticas ajenas a nuestros principios o incluso atenten contra nuestra soberanía” (p. 293). Así se considera que la UNASUR está vacía de contenido, en cambio en ALADI y OEA radica el patrimonio de la integración. De igual manera se proclama la necesidad de reforzar la presencia en Organismos Internacionales económicos para acercar al país a nuevas oportunidades comerciales. Finalmente, se estampa el compromiso de trabajar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, propuestos por las Naciones Unidas y firmado por Uruguay junto a otros 192 países.

Desde esta orientación y en “Inserción internacional”, se marcan dos importantes objetivos del coloradismo. El primero supone participar en mesas de negociación en ámbitos globales, donde se estén tomando decisiones fundamentales. Este objetivo se explica desde el “error [de] haber salido de la mesa de negociación del TISA”, espacio en el que si bien no se hubiera podido intervenir en decisiones fundamentales, como “país serio” se hubiera podido participar activamente y hasta llegar a presidir paneles o grupos de trabajo, como ocurrió en el GATT u ocurre en la OMC (p. 51). El objetivo se completa con darle particular y atento seguimiento a acuerdos y tratados que versan sobre la nueva agenda de desarrollo sostenible.

Se cita al Acuerdo Comprensivo y Progresivo para la Asociación Transpacífica - renegociación del TPP sin Estados Unidos de América-, a la Asociación Económica Integral Regional –acuerdo comercial en negociación entre China, India, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur- que están redefiniendo los acuerdos comerciales desde una perspectiva integral que incluye inversión, propiedad intelectual, *e-commerce*, PYMES, educación, innovación, competitividad, prácticas anticorrupción, compras públicas, medio ambiente y promoción de un comercio más inclusivo.

El segundo objetivo radica en aprovechar los acuerdos ya firmados y se citan expresamente al Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio de la OMC; acuerdos de inversión vigentes con 31 países; acuerdos en materia tributaria, entre otros. A partir de ellos, se podrán identificar nuevas oportunidades buscando diferenciar la producción nacional, resaltando virtudes ambientales y nutricionales de la agropecuaria y haciendo foco en los servicios, particularmente los referidos a las TICs.

En cuanto a las materias puntuales y conexas a la política exterior, la **migración** es abordada bajo el rótulo “Una política exterior de Estado”, con una propuesta destacada sobre la política de vinculación con uruguayos en el exterior. Si bien se manifiesta que se trata de un componente de la actual política exterior en el que hay que seguir trabajando, también se sentencia que: “Esta política deberá despolitizarse absolutamente, para convertirla en un verdadero instrumento de apoyo a la diáspora uruguaya” (p. 293). Esta sentencia, sin duda, constituye una nueva crítica a los gobiernos del FA.

La materia **cooperación internacional** solo es referida en el eje temático sobre “Desarrollo económico” en el tema “Ciencia, tecnología e innovación”. Allí, el PC se propone crear un programa de internacionalización de ciencia y tecnología. En ese aspecto, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, se identificarán países o regiones líderes en la materia y se iniciará un proceso de promoción del gran potencial uruguayo y, a su vez, de intercambio que facilite el acceso a productos y servicios tecnológicos que están a la vanguardia.

El PC en el tercer eje temático sobre “Desarrollo sectorial”, aborda la problemática de **fronteras** con varias propuestas institucionales, que se desarrollarán III.5. En unos párrafos introductorios se señala que “Uruguay no ha contado a lo largo de su historia con políticas públicas articuladas para el desarrollo de sus espacios fronterizos” (p. 150). Una propuesta central del programa de gobierno radica en la simplificación y clarificación de trámites burocráticos de agencias estatales que operan en frontera como Dirección Nacional de Aduanas, Dirección Nacional de Migración, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca con relación a los controles de los movimientos pendulares que se registran en ciudades gemelas transfronterizas. También se propone la implementación de una Tarjeta Vecinal en pasos fronterizos para agilizar los movimientos pendulares de acuerdo a un protocolo de frontera que tenga acuerdos sustantivos y eficientes con el fin de generar desarrollo territorial. Otras propuestas radican en: facilitar el acceso a la doble ciudadanía; identificar

valores y cualidades de cada espacio fronterizo; promover todo aquello que atraiga inversiones; promover el desarrollo de infraestructura; crear un mecanismo de seguimiento comparativo y ponderado de precios con países vecinos para luego establecer devoluciones de impuestos como el IVA o el IMESI.

Si bien el tema **defensa nacional** tiene su apartado específico, en “Política exterior y Servicio Diplomático” se adelanta el “inequívoco apoyo [a las misiones de paz de las Naciones Unidas], superando las objeciones que ciertas fuerzas políticas todavía formulan”, en otra crítica implícita para los gobiernos del FA (p. 293). El valor de este instrumento se pondera desde la cooperación internacional y desde la imagen y el conocimiento que cultiva el país en el sistema internacional.

En el apartado específico sobre “Soberanía y Defensa nacional”, el PC explica que el escenario de seguridad internacional, no es el mismo que existía cuando se estipularon las estructuras que prevalecen en las Fuerzas Armadas. Las amenazas de las fuerzas regulares dejaron de ocupar un rol prioritario y es necesario responder a nuevos desafíos como: crimen organizado transnacional; terrorismo; resguardo de los recursos naturales -tanto en tierra como en el mar- y de las infraestructuras críticas -agua, energía, transporte, etc.-; la *ciber* defensa; los desastres naturales y situaciones de emergencia, entre otros.

Posteriormente, se le dedica un espacio a las misiones de paz, atribuyéndoles tres beneficios: experiencia operacional, retribución por los medios materiales utilizados y retribuciones salariales al personal. La primera propuesta que surge en este sentido es que el Ministerio de Defensa Nacional administre los fondos por retribución de equipamiento utilizado en las misiones, ya que el mismo se compone de una compensación por desgaste de los equipos, con el fin que dichos fondos sean efectivamente reinvertidos en el equipamiento militar, “cosa que no sucede hoy día”. La segunda propuesta radica en implementar un programa piloto en el Ministerio “que guíe en materia de economía personal a los funcionarios” que han regresan de las misiones (p. 300).

### **III.3. Política de comercio exterior**

El punto sobre “Inserción comercial” comienza con un título introductorio “Abrir mercados, hacer alianzas” con un diagnóstico sobre el MERCOSUR. Se afirma que a casi 30 años de su creación, no ha conseguido resultados relevantes en materia comercial. Además, las inhibiciones jurídicas por pertenecer al bloque, han hecho que Uruguay no haya “tenido un acceso destacable a nuevos mercados” (p. 46). Se ilustra con cifras los cinco principales destinos de las exportaciones del país –China, Unión Europea, Brasil, Estados Unidos de América y Argentina-, recordando que solo se tienen acuerdos con preferencias arancelarias con Brasil y Argentina. Y, finalmente, se sentencia que, en los últimos años, Uruguay solo ha firmado un tratado de libre comercio con Chile. Todo esto se traduce en un alto pago de aranceles –US\$ 270 millones en 2017- y en que solo el 30% de las exportaciones uruguayas se concreten con los que se tiene un TLC. *Un pequeño país modelo* fundamenta con cifras

que, esta situación se agrava ya que países competidores con la oferta exportable nacional, como Australia y Nueva Zelanda, sí cuentan con tratados preferenciales. Esta situación se verifica para carne bovina, carne ovina, lácteos, lana y arroz, entre los principales productos.

Paso seguido, el PC resalta que en Uruguay unas 200 empresas exportan servicios globales, rubro que representa el 18% del total de las exportaciones de bienes y servicios. Y afirma que en un sistema internacional en el que las Cadenas Globales de Valor representan el 70% del comercio internacional, la exitosa inserción del país en ellas depende del capital humano, los avances en logística y en infraestructura, las mejoras en la consistencia –cantidad y calidad- de la oferta exportable y el mayor acceso a mercados internacionales.

Finalmente, en el apartado final de “Inserción comercial”, se introduce un punto titulado “Innovación, comercio digital y cómo potenciar a las PYMES”. Se ilustra que el 50% de las exportaciones uruguayas están concentradas en aproximadamente 30 empresas, en general de gran tamaño. En cuanto a las PYMES, la propuesta radica en simplificar trámites y reducir los tributos específicos para facilitar su internacionalización, superando obstáculos como compra de divisas extranjeras, pago de tributos aduaneros y la propia logística internacional. Asimismo, la utilización de la plataforma *e-commerce*, se considera esencial para su inserción; en este rubro la propuesta es firmar acuerdos de cooperación con empresas del comercio digital como Amazon, PayPal e-Bay, aprovechando la alta penetración de Internet que tiene el país. Finalmente, y vinculado a este rubro, se afirma como extremadamente importante que Uruguay se involucre en las recientes negociaciones para alcanzar un acuerdo sobre comercio digital, que incluso impulsó en su momento en la OMC junto con otros 73 países, incluyendo Estados Unidos de América, la Unión Europea y China.

#### **III.4. MERCOSUR e integración regional**

En “Inserción comercial, este programa de gobierno plantea un punto central titulado “MERCOSUR del siglo XXI”. Se aspira a un bloque “moderno, ágil y flexible”. El contexto que plantea *Un pequeño país modelo* dibuja un sistema internacional en el que se han firmado 300 acuerdos bilaterales en los últimos diez años y en el que las uniones aduaneras han caído en desuso. La propuesta radica en “retomar soberanía sobre nuestra política comercial para concertar la mayor cantidad de acuerdos de libre comercio de buena calidad, ya sea en bloque o buscando caminos alternativos” (p. 52). Esta concepción debe funcionar como política de Estado y no depender de los gobiernos de turno.

En un recuadro, se menciona el acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR como clave para el desarrollo económico y la inserción comercial del Uruguay, en un contexto de aumento del proteccionismo, ya que garantizaría acceder al mercado europeo con reglas claras y previsibles. Particularmente, se resaltan los beneficios para el sector agropecuario, el comercio en servicios, la cooperación técnica y la protección del medio ambiente. El PC aboga por el trabajo, en todo lo relativo a este acuerdo, con actores públicos y privados y con los demás socios del MERCOSUR.

### **III.5. Aspectos institucionales de la política exterior**

En los primeros párrafos de “Política exterior y Servicio Diplomático”, el PC, realiza un diagnóstico del cuerpo diplomático y consular. En primer término, afirma que desde un punto de vista cuantitativo, el país dispone de una red de misiones diplomáticas y consulares -53 embajadas y 135 consulados- y un número de funcionarios adecuado a la dimensión del país y a su pretendido protagonismo internacional. En segundo término, desde un punto de vista cualitativo, exhibe un cuerpo de funcionarios “generalistas”, pero que deben realizar indistintamente a lo largo de su carrera funciones de índole política, jurídica, económica-comercial, cultural o consular, con muy pocas excepciones (p. 290). A partir de allí, si bien se reconoce que el Servicio Diplomático posee funcionarios especialistas, se dice que no es suficiente y se aclara que estos no lograron esa especialización por una capacitación exigida y brindada por la Cancillería. También se aboga por funcionarios que no solo conozcan la realidad de la capital y puedan apreciar las peculiaridades económicas, sociales y culturales de las subregiones del país, la matriz productiva, la logística de distribución de la producción, la problemática de la ganadería y la agricultura, la conformación de los precios y las peripecias de la comercialización o las condiciones del trabajo rural. Y todo este diagnóstico culmina centralizando la importancia del Instituto Artigas del Servicio Exterior, como responsable de los concursos de ingreso y ascenso, como encargado de dictar los cursos de formación y actualización para los funcionarios diplomáticos, y como difusor del trabajo de la Cancillería en la sociedad.

La primera propuesta concreta radica en la constitución de una red de representaciones acorde a los intereses del país, atendiendo a las funciones clásicas de las misiones diplomáticas –representación, observación, protección, etc.- y a la inserción comercial, incluyendo captación de inversiones y de conocimiento tecnológico. La segunda, mediando el respaldo político y técnico más amplio, supone evaluar la localización de las actuales misiones diplomáticas y consulares y de sus recursos humanos y presupuestales, con el fin de mantenerlas, relocalizarlas, suspenderlas; solo a modo de ejemplo se señala la ampliación de la presencia en el Norte de África, en la zona balcánica y en el sudeste asiático.

La tercera propuesta abrega a ampliar la formación, bajo responsabilidad del Instituto Artigas del Servicio Exterior, con la implementación de cursos, talleres, conferencias y seminarios obligatorios con evaluación final. Posteriormente, se detallan las áreas de conocimientos. La primera responde a la diplomacia económica y comercial e incluye: técnicas de negociación comercial; apertura y ampliación de mercados; marketing político y comercial; estudios de mercado; promoción de inversiones; conocimiento tecnológico. La segunda área supone nuevos métodos diplomáticos, superando la tradicional visión de una cancillería de Estado a Estado e incluye: para-diplomacia -actividad internacional llevada a cabo por actores no estatales-; diplomacia pública -vínculos con otros actores, como ONGs, comunidad científica, compañías transnacionales-; diplomacia digital -uso de las nuevas tecnologías de información y de comunicación-. La tercera área abrega a la

función consular en tanto tarea que requiere funcionarios preparados en aspectos documentales y que dispongan de una sensibilidad particular para afrontar las necesidades de la colectividad uruguaya en el exterior.

La cuarta propuesta refiere al vínculo del Servicio Diplomático con distintas organizaciones y con el resto del país. Así se mencionan: Uruguay XXI institución que debe mejorar la coordinación con la Cancillería para evitar duplicaciones con su Dirección de Inteligencia y Promoción Comercial; cámaras empresariales y de comercio, a través de un régimen programado anualmente de pasantías, talleres, asesoramiento e intercambio de información; sector exportador promoviendo un estudio profundo de la consistencia en calidad y cantidad de la oferta exportable; el interior del país con presentaciones programadas sobre la labor de la Cancillería, como parte de la formación del funcionario diplomático y como herramienta para un mayor acercamiento de la sociedad uruguaya con la función diplomática. La quinta propuesta abreva a la inspección de embajadas como forma de promover buenas conductas en el ejercicio de la función y a través de las direcciones generales competentes que definirán estrategias anuales de promoción comercial y de inversiones, hojas de ruta y jornadas periódicas de evaluación en Montevideo y en el Estado receptor, todo para aquellas misiones en las que se entienda necesario.

En el punto sobre “Inserción comercial” y particularmente en las propuestas concretas, el PC plantea el compromiso de “Transformar el Servicio Exterior en una gran fuerza comercial”, lo que radica en “reorientar, reentrenar y redespigar” a dicho cuerpo para lograr el objetivo (p. 50). En concreto, se trata de fortalecer las embajadas acreditadas en mercados relevantes para la promoción del país y la atracción de inversiones; se cita el ejemplo de Nueva Zelanda en esa práctica. El PC sentencia que ninguna embajada o consulado general podrá carecer de un diplomático preparado en esa materia. La tarea pasa por generar conocimiento y opinión sobre Uruguay, del que se ignora, por ejemplo, que es el séptimo productor mundial de arroz y que produce caviar y vinos de calidad. Asimismo, pasa por aprovechar el conocimiento del territorio, de las barreras arancelarias y no arancelarias, incluso de áreas culturales. En definitiva, trabajar junto a al gobierno y a productores para eliminar cualquier tipo de impedimento a la exportación.

Finalmente, en el apartado sobre “Políticas fronterizas”, se estampan dos propuestas institucionales. La primera sobre la reformulación de instancias diplomáticas de cooperación fronteriza. Allí se diagnostica que en la actualidad, espacios tales como los Comités de Integración con Argentina y la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo con Brasil, suelen manejarse en forma centralizada. Aunque se incorporan en las reuniones a ciertos actores locales, la priorización de temas y sobre todo las decisiones son asumidas por los Estados. Por tanto, *Un pequeño país modelo*, se compromete a promover la participación de los actores del territorio para que contribuyan a la identificación de prioridades y al diseño de estrategias y acciones. La segunda propuesta supone descentralizar, crear nuevos, fortalecer y dar potestades a los ámbitos de cooperación locales, los que deberán estar

liderados por los gobiernos departamentales e integrados por sectores claves de las sociedades locales y agencias del gobierno central.

#### **IV. Cabildo Abierto<sup>8</sup>**

Este nuevo partido político presenta a la ciudadanía un programa de gobierno titulado *Compromiso del Partido Cabildo Abierto con Uruguay y su gente. 2020-2025*. El documento cuenta de 113 páginas e incluye un octavo eje temático –de un total de nueve–, titulado “Institucionalidad, Relaciones internacionales y Defensa nacional”. La sección dedicada a “Relaciones internacionales” y a “Defensa nacional” consta de solo cuatro páginas. No obstante, dos subtítulos anuncian temas relativos a la política exterior del país, el 1.3.5 sobre “Competitividad y apertura comercial” y el 1.5 sobre “Desarrollo marítimo y fluvial”, que agregan otras dos páginas.

##### **IV.1. Ideas básicas y principios rectores de la política exterior**

El primer concepto que guía al subtítulo “Relaciones Internacionales” proclama una política exterior orientada a velar por el interés nacional y este lo conecta con la defensa de principios históricos como la autodeterminación, la no intervención y la solución pacífica de las controversias. Estos principios, y sobre todo los dos primeros, son explicados en un párrafo posterior cuando se reivindica una pertenencia activa y dinámica como sujetos de la comunidad internacional, rechazando “por igual tendencias actuales como el soberanismo de repliegue y el globalismo uniforme” (p. 88). Se explica que la inserción internacional no puede subordinarse a geoestrategias extranjeras, aunque sin desconocer un normal grado de interdependencia en el contexto de la globalización

El segundo concepto rector hace referencia al primordial respeto al Derecho Internacional, a la no proliferación de armas de destrucción masiva y a la necesaria reforma del sistema de las Naciones Unidas. La traducción de esta última proclamación refiere a que se contemple “una multipolaridad efectiva”, estampándose la propuesta de una integración del Consejo de Seguridad que habilite la presencia permanente de Estados sudamericanos; esta definición claramente refiere a las membresías permanentes (p. 89).

El tercer concepto refiere a una vieja apuesta del Uruguay al multilateralismo económico, en este caso con el compromiso con el sistema multilateral de comercio. La labor allí referirá a fortalecer mecanismos para lograr mayor eficiencia y justicia desde la preocupación de CA por los intentos de fragmentar ese sistema y de crear “ordenamientos paralelos plurilaterales en donde se busca imponer las condiciones del más fuerte” (p. 89).

---

<sup>8</sup> Cabildo Abierto (2019) *Compromiso del Partido Cabildo Abierto con Uruguay y su gente. 2020-2025. # Ahora Uruguay*.

## **IV.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional**

La idea central sobre inserción internacional del Uruguay anuncia que en la elaboración de un plan estratégico de política exterior para 2020-2025, se tendrá en consideración una “estrecha relación con los objetivos del país productivo” (p. 89). En esa idea, en 1.3.5., sobre “Competitividad y apertura comercial”, se marca como línea central: “Impulsar la apertura comercial a través de un regionalismo abierto desde un MERCOSUR actuando como Zona de Libre Comercio” (p. 24). El documento explica que esta línea central implica descartar el proteccionismo en el bloque y contemplar tanto a los acuerdos interbloques como convenios bilaterales de sus miembros con terceros países.

No obstante el mayor desarrollo de la inserción internacional radica en la temática de la **defensa nacional**. Las propuestas se enmarcan en la derogación de la Ley Orgánica Militar N° 19775, aprobada en julio de 2019 y en lo referido a relaciones internacionales suponen: dotar a las Fuerzas Armadas del material necesario para sus misiones de control de los espacios terrestre, marítimo y aéreo, y crear un centro de Comando y Control en espacios fronterizos; analizar los acuerdos de defensa suscritos con países amigos, a los efectos de poder equipar a esas misiones mediante acuerdos “gobierno – gobierno” (p. 90); activar en forma permanente la Comisión Interministerial de Defensa Nacional, la que realizará y mantendrá al día una Apreciación de Situación Estratégica del país; desarrollar mecanismos de anticipación y apresto mediante inteligencia exterior, alerta aérea y marítima temprana, seguridad cibernética, aumento del nivel de apresto de las Fuerzas Armadas, etc.; adecuar la Ley que regula Sistema Nacional de Inteligencia de Estado; apoyar “la política exterior del Estado” a través de las OMP mediante el despliegue de contingentes militares, observadores militares e integrantes en Estados Mayores Multinacionales (p. 91); reforzar la presencia en el Comité Antártico. Cabe acotar que la participación de las Fuerzas Armadas en las OMP ya había sido señalada en el tema Relaciones Internacionales.

En forma asociada en 1.5., se presentan aspectos de política exterior vinculados al “Desarrollo marítimo y fluvial” en el que se propone: incentivos al transporte de carga marítima y fluvial, mediante beneficios tributarios, fomentando tanto la forma intermodal como la de transporte combinado; la actualización de convenios y tratados con países vecinos para lograr mayor cooperación, incentivando la iniciativa privada; la revitalización del Acuerdo sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil, y el Acuerdo de Transporte por Agua Uruguay-Argentina; la reestructura de la Administración Nacional de Puertos para darle mayor competitividad con acciones que incluyan la inversión pública y privada en terminales.

## **IV.3. Política de comercio exterior**

Como se adelantara en IV.2., la política exterior es entendida desde una funcionalidad central con la política económica de gobierno. No obstante, el documento alerta que las

negociaciones comerciales deberán estar conducidas por la Cancillería en consulta obligatoria con los distintos sectores de la sociedad implicados y la consideración de los documentos necesarios para el estudio de impacto.

La política comercial, como se señalara en IV.1., debe responder a una línea general de respeto al multilateralismo. El objetivo de los funcionarios nacionales radicará en trabajar por un multilateralismo eficaz y justo, rechazando los mecanismos que intentan fragmentarlo con “ordenamientos paralelos plurilaterales”, funcionales a los Estados fuertes. En lo que refiere a posturas concretas solo se expresa que la firma de tratados bilaterales de inversión o tratados de libre comercio “es importante”, pero condicionada a que el país esté apto para beneficiarse con las ventajas adquiridas (p. 89).

Finalmente, en “Competitividad y apertura comercial”, se estampan otras ideas concretas como: perfeccionar los mecanismos de financiación para las empresas que desarrollen procesos de internacionalización productiva competitiva, ampliando el ámbito de operación y promoviendo la generación de sinergias a través de la integración vertical y horizontal, tanto a nivel de las cadenas de valor individuales como de la formación y desarrollo de *clusters* orientados a la exportación; fomentar la diversificación y apertura comercial de la empresa hacia nuevos mercados, directamente y a través de alianzas empresariales; promocionar la incorporación al mercado de capitales de una mayor presencia de fondos de inversión y *search funds* que apoyen la inversión de capital privado, *venture capital* y *business angels*, en particular en los casos de *startup* y PYMES.

#### **IV.4. MERCOSUR e integración regional**

Desde una clara crítica a los gobiernos del FA, este nuevo partido político sentencia que: “El MERCOSUR no puede ser transformado en un bloque ideológico ni ahogarse en retórica vacía”. Paso seguido, el documento ancla la importancia del bloque en la dimensión económico-comercial y subraya, “entre otras cosas”, el destino de las exportaciones nacionales con medio y alto valor agregado, “imposibles de colocar en otros mercados” (p. 89).

Asimismo, se distingue la importancia del bloque como actor en el sistema internacional, al señalarse que el acuerdo con la Unión Europea debe ser un ejemplo para negociar en conjunto con otros actores como Estados Unidos de América, China, India, la Unión Euroasiática o la Unión Africana. Finalmente, dentro del espacio MERCOSUR, se resalta la importancia de la Cuenca del Plata como espacio plausible de obras de infraestructura, a partir de los instrumentos existentes.

#### **IV.5. Aspectos institucionales de la política exterior**

El *Compromiso del Partido Cabildo Abierto con Uruguay y su gente*, marca como idea central, “una reestructura de la Cancillería para adecuarla a las condiciones y necesidades

del siglo XXI” (p. 89). La explicación a esta intención también supone un sesgo economicista de la política exterior. En efecto, la primera idea asociada a la idea central, implica redistribuir las representaciones diplomáticas y los recursos asociados para atender a los nuevos mercados emergentes, con especial atención a aquellos que resulten complementarios, principalmente en Asia y África.

Inclusive, como segunda idea asociada, se estampa el compromiso de ordenar un estudio estadístico sobre el grado de aprovechamiento de los acuerdos comerciales vigentes para establecer en cuáles es necesario potenciar determinados sectores y cuándo es conveniente renegociar o actualizar los términos. Estas dos ideas deben asociarse a la responsabilidad primordial que se le asigna al Ministerio de Relaciones Exteriores en la conducción de las negociaciones comerciales, referida en IV.3.

El documento también plasma un compromiso sobre “una activa diplomacia cultural” como instrumento para difundir los valores del artiguismo, el arte y las tradiciones uruguayas (p. 90). Este compromiso es seguido, en el mismo párrafo, con la idea de propiciar un mayor intercambio entre el Instituto Artigas del Servicio Exterior, el Centro de Altos Estudios Nacionales y la Universidad de la República para organizar foros y grupos de estudio sobre distintos temas.

Para finalizar en “Competitividad y apertura comercial”, se propone potenciar la función de las oficinas comerciales del Servicio Exterior, mediante una adecuada profesionalización de éstas, incrementando la presencia en los mercados de mayor potencial de crecimiento. Y en “Desarrollo marítimo y fluvial” se propone la creación de una Oficina de Asuntos Marítimos dependiente de la Presidencia de la República para coordinar el sistema de transporte fluvial marítimo.

## **V. Partido Ecologista Radical Intransigente<sup>9</sup>**

EL PERI comparece a las elecciones exhibiendo ante la ciudadanía una propuesta, titulada, simplemente, *Programa de gobierno. Período 2020-2025*. Se trata de un documento de 33 páginas con diez ejes temáticos y tres apartados introductorios. Junto al PI, son los únicos partidos políticos con representación parlamentaria que incluyeron un eje específico sobre política exterior o inserción internacional.

### **V.1. Ideas básicas y principios rectores de la política exterior**

El documento el PERI, tampoco hace mención a expresiones como política exterior, inserción internacional, comercio internacional, integración regional, ni se ocupa del MERCOSUR. Asimismo no hay referencias al Ministerio de Relaciones Exteriores ni a su

---

<sup>9</sup> Partido Ecologista Radical Intransigente (2019). *Programa de gobierno.2020-2025*.

cuerpo diplomático, ni al relacionamiento de Uruguay con otros países del sistema internacional o con Organismos Internacionales.

No obstante en el primer apartado introductorio, “Consideraciones generales”, este partido político se define como “ecologista y humanista” [...] nacido como una expresión asertiva, de quienes consideramos prioritaria la defensa del ambiente y la naturaleza [...]”. Así, anuncia que dicha defensa no se limita a protestar por contaminaciones puntuales e incluye “la reivindicación de la totalidad de los derechos del individuo, en gran medida consagrados a título programático en nuestra Constitución Nacional, pero que a través de años, de malas prácticas y peores omisiones han quedado en una mera declaración vacía de sentido”. De allí, el compromiso radica en el abordaje total de los problemas que afectan a los habitantes en Uruguay, ya que la forma de cumplir con los preceptos de la ecología pasa por construir caminos hacia un cambio real que comience al interior de cada ser humano (p. 3).

Asimismo, en el eje temático seguridad, en el abordaje de la defensa nacional, se resalta que la reestructura de las Fuerzas Armadas deben considerar “las dimensiones de nuestro territorio nacional, y el espíritu pacifista de nuestra república” (p. 10).

## **V.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional**

Bajo el eje temático “Una economía sustentable”, se puede deducir, al menos, una idea matriz sobre la inserción internacional del país. Allí se señala que en la medida que Uruguay sea un país productivo y diversificado, abandonando la pretensión de ser plaza financiera, logrará controlar la inflación, el atraso cambiario y el elevado costo de un Estado pesado. Así se reducirá la incertidumbre, se frenará la pérdida de competitividad, se promoverá la industria nacional y se atraerán inversiones. En este panorama las industrias deberán enfocarse a agregar valor a la producción para “no seguir exportando productos sin procesar como bajo la corona española, o peor aún importando productos terminados hechos con las materias primas que exportamos” (p. 22).

En algunos rubros puntuales el *Programa de gobierno*, refiere, en primer lugar, a evitar la devastación ocasionada con la megaminería, por la ganancia que se llevan los inversores, pero sobre todo por el costo real que ocasiona en materia de contaminación de cuencas hídricas, del aire y acústica, por el consumo de energía y por el perjuicio directo a la explotación pecuaria. En segundo lugar, a renunciar a la energía nuclear por la contaminación y por los peligros que se corren; al respecto explica que los inversionistas miran al Sur como mercado promisorio, en una zona en la que ya hay riesgos inminentes como la Central Nuclear Atucha en Argentina.

En tercer lugar, el PERI refiere a la instalación de nuevas plantas de celulosa argumentando: el deterioro de medio ambiente; las enormes ganancias de las empresas extranjeras; la falacia de que crean trabajo, cuando eso se verifica solo en instancias de construcción de las plantas; el rol del país como vendedor de materias primas sin procesar.

Cabe agregar que en el eje temático “Lucha contra la corrupción”, se había adelantado la intención del PERI de rever y eventualmente denunciar contratos que puedan haber sido celebrados en condiciones de ilegalidad o al margen de las atribuciones del organismo estatal respectivo, y se mencionan expresamente el acuerdo UPM2. En cuarto lugar, a la condena de las explotaciones modalidad *fracking* por ser altamente contaminantes, grandes consumidoras de agua e innecesarias en un país que, dada su pequeña extensión, puede recurrir a energías renovables; al respecto el compromiso se revela en la promoción de una ley definitiva que prohíba este tipo de explotaciones.

En materias puntuales y conexas, como se adelantara en V.1, este joven partido considera necesario, en **defensa nacional**, una reestructura de las Fuerzas Armadas. Se plantea la necesidad de que estas se ajusten a la realidad del país y esto se traduce en dedicarse “exclusivamente al patrullaje y salvaguarda de las fronteras aéreas, terrestres, marítimas, con menor tamaño y un equipo acorde al objetivo” (p. 10). El documento afirma que su actual estructura genera burocracia, inoperancia y no permite una guardia exclusivamente fronteriza con los vehículos y el personal adecuado. La reestructura se orienta a la lucha contra el narcotráfico, la pesca ilegal y el gran contrabando.

### **V.3. Política de comercio exterior**

El diagnóstico y la expresión de deseo en cuanto a la inserción internacional mediante una industria competitiva y una oferta exportable con mayor valor agregado, reseñada en el primer párrafo de V.2, para el PERI no requiere de medidas proteccionistas: “Simplemente hay que enfocarse en la producción y evitar el capitalismo salvaje al que nos tiene acostumbrados los tres partidos viejos”. Para lograrlo propone una política de Estado en: manejo responsable de las cuentas públicas; eliminación del déficit fiscal; ajuste de las políticas monetaria y fiscal. Sin embargo, la propuesta a corto plazo para lograr el objetivo radica en: “Un plan de suspensión de importaciones de inmediato, a los efectos de favorecer la sustentabilidad de las pequeñas empresas uruguayas productivas de la ciudad y del campo” (p. 23).

En este sentido, el *Programa de gobierno* denuncia cómo los rubros tradicionales de producción nacional se están sustituyendo por importaciones: leche y carne de cerdo de Brasil; materia prima para salsa de tomate de Chile; choclo de Tailandia; durazno en almíbar; carne de Paraguay; ajo de China; papa procesada; yerba mate fundamentalmente de Brasil. Finalmente, el PERI denuncia la situación del sector apícola que pierde mercados en el mundo y propone erradicar los agrotóxicos prohibidos en el primer mundo, derivados de un modelo agroindustrial basado en monocultivos y transgénicos.

## **VI. Partido de la Gente<sup>10</sup>**

El PG, se presenta a las elecciones nacionales con un documento titulado, *Partido de la Gente. Programa de gobierno 2020-2025*, de 74 páginas, divididas en cinco grandes ejes temáticos. El cuarto, “Cuentas en orden y crecimiento sostenido para la igualdad de oportunidades”, contiene un punto relativo a la “Inserción internacional” de dos páginas.

### **VI.1. Ideas básicas y principios rectores de la política exterior**

En una especie de introducción al tema “Inserción internacional”, de dos párrafos, el PG afirma que “la cultura de lo político por encima de lo jurídico”, en alusión a la frase del expresidente frenteamplista José Mujica (2010-2015), le hizo un daño enorme al prestigio y tradición del país, lo que llevará mucho tiempo recomponer. Así, la fuerza política se compromete a trabajar “incansablemente” para que Uruguay vuelva a ser referente en la promoción del Derecho Internacional, en tanto principal herramienta de relacionamiento entre países, en un sistema internacional en donde el multilateralismo se ve amenazado por embates de países poderosos, en perjuicio de las naciones más pequeñas (p. 53).

Una idea básica mencionada en estos párrafos introductorios deriva de la afirmación que “los uruguayos no compiten con los uruguayos, sino con el mundo” (p. 53). El razonamiento reside en que, en este contexto de creciente globalización, cada empresa y actividad económica compite con sus similares ubicadas en cualquier lugar del mundo. Por lo tanto, el Estado debe proveer vías ágiles para acceder a nuevos mercados y atraer inversiones. Se concluye que la Cancillería tiene que modernizarse y convertirse en una institución pionera en la defensa del multilateralismo, en la promoción profesionalizada del trabajo uruguayo y en la atracción de inversiones extranjeras.

Asimismo, cuando se desarrolle la primera de las cinco propuestas que contiene la plataforma en política exterior, sobre la firma de nuevos acuerdos bilaterales de protección de inversiones, el nuevo partido político afirmará: “No admitiremos restricciones basadas en ideologías, corrientes políticas o corporativismos”, así como tampoco se aplicarán “dogmas en los formatos y tipos de acuerdos”, mientras supongan el beneficio del país (p. 53).

### **VI.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional**

La primera de las cinco propuestas del “Inserción internacional” refiere a la profundización del espectro de acuerdos bilaterales de protección de inversiones, en tanto piezas claves para atraer la inversión extranjera. Se apunta a la firma de nuevos acuerdos con economías emergentes que representen los principales y potenciales flujos de bienes y servicios, especialmente en las que nuestros competidores ya están presentes.

---

<sup>10</sup> Partido de la Gente (2019). *Partido de la Gente. Programa de gobierno 2020-2025*.

En materias puntuales y conexas a la política exterior, el PG solo plasma una idea con relación al tema **migración**. En efecto, en un apartado sobre “Agroindustria”, se inscribe un compromiso en generar incentivos para que las personas que viven en asentamientos urbanos o los inmigrantes, se radiquen en zonas rurales con oportunidades laborales y de capacitación.

Finalmente, cabe reseñar la dimensión internacional de la “**Defensa nacional**”, incluida en el primero de los cinco grandes temas del *Programa de gobierno*, titulado “Tolerancia cero a la delincuencia, la corrupción y las drogas”. De las ocho propuestas presentadas, la número cinco radica en el desarrollo de actividades orientadas a fortalecer el combate al terrorismo, el narcotráfico y el apoyo a la policía “en las zonas más vulnerables en materia de seguridad” tales como cárceles y fronteras, en el marco del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, y con la debida autorización parlamentaria (p. 20). Cabe agregar que en tres párrafos introductorios al tema, el PG se compromete a dotar a las Fuerzas Armadas del equipamiento y la tecnología necesarios para controlar el espacio aéreo, las aguas jurisdiccionales y el espacio terrestre, particularmente en las fronteras, y en las funciones claves en la lucha contra el narcotráfico y la seguridad de las cárceles.

### **VI.3. Política de comercio exterior**

En esta materia, la segunda propuesta de “Inserción internacional” refiere a la promoción de negociaciones con bloques económicos. Si bien menciona la posibilidad de hacerlo desde el MERCOSUR o desde otras alternativas, se aclara que esta posibilidad funcionaría “para los casos en que no sea posible hacerlo aisladamente” (p. 53).

En segundo término, el PG se compromete a revisar y actualizar, cuando sea necesario, los acuerdos comerciales vigentes. En tercer término, a establecer misiones de trabajo específico para explorar las posibilidades de convergencia comercial con el Reino Unido, aprovechando el *Brexit*, y con China, como creciente aliado comercial. En cuarto término, a promover la producción uruguaya y las oportunidades de negocios con las grandes empresas globales con las que el Uruguay tiene un gran potencial, especialmente las tecnológicas y las creativas. En quinto término, a acompañar la iniciativa de los países vecinos de negociar un acuerdo comercial, MERCOSUR - Estados Unidos de América.

### **VI.4. MERCOSUR e integración regional**

La tercera propuesta de “Inserción internacional” refiere impulsar reformas al régimen comercial del MERCOSUR para avanzar en la liberalización de intercambios de bienes, servicios, inversiones y personas, pero siempre en compatibilidad con permitir al país la apertura e inserción internacional a su ritmo y posibilidades. Los “énfasis” señalados están en: promover la revisión o, si fuera posible, la derogación de la Resolución 32/00, aprobada en el 2000, que prohibió a los Estados miembros la firma unilateral de acuerdos

comerciales por fuera del bloque; reactivar el dinamismo comercial intrabloque, revisando las barreras arancelarias y no arancelarias; lograr compromisos efectivos sobre el cumplimiento de la normativa y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales como condición para la permanencia en el bloque (p. 53).

Cabe aquí considerar, como se acaba de señalar en VI.3, que no se descarta al bloque como plataforma de relacionamiento con terceros países o bloques de países, incluso se menciona la conveniencia de negociar un acuerdo comercial MERCOSUR – Estados Unidos de América.

#### **VI.5. Aspectos institucionales de la política exterior**

En las últimas dos propuestas, el *Programa de gobierno* se dedica a los aspectos relativos a la institucionalidad de la política exterior. Así, en la cuarta, se menciona la modernización de dicha institucionalidad: reorientando al Servicio Exterior mediante una reforma de su estructura y reduciendo al mínimo indispensable la cantidad de cargos políticos; involucrando activamente al país en las negociaciones de acuerdos comerciales y suministrando información al sector privado; trasladando a la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional al Ministerio de Relaciones Exteriores para evitar duplicaciones de mandatos y la ausencia del control parlamentario que implica a las secretarías en Presidencia de la República.

Finalmente, en la quinta propuesta se estampa el compromiso de fortalecer a las entidades de fomento y desarrollo de negociaciones e inversiones tales como Uruguay XXI: reduciendo al mínimo indispensable los cargos de confianza política y profesionalizando su gestión; articulando esfuerzos con la Cancillería para evitar duplicaciones y potenciar el impacto; promoviendo y facilitando el uso de derivados financieros por el sector privado con el fin de minimizar riesgos y reducir costos de financiación para mejorar la competitividad del sistema productivo y de servicios, especialmente en bienes primarios - agricultura y ganadería- y elaborados –industria-.

### **VII. Partido Independiente<sup>11</sup>**

El PI presenta una plataforma programática titulada *Programa de gobierno 2020-2025. El cambio hacia adelante*, de 128 páginas. La peculiaridad es que su estructura no contempla un apartado específico sobre política exterior o inserción internacional. No obstante en el cuarto y último gran eje temático, “Bases para un crecimiento sostenible” –dividido en tres sub apartados– aparecen propuestas sobre la temática.

---

<sup>11</sup> Partido Independiente (2019) *Programa de gobierno 2020-2025. El cambio hacia adelante*.

## **VII.1. Ideas básicas y principios rectores de la política exterior**

El programa del PI, no solo no incluye un apartado específico sobre relaciones exteriores, tampoco contempla a la política exterior en sus múltiples dimensiones. A tal punto que la expresión política exterior aparece solo una vez en el documento, la expresión inserción internacional otra y no hay referencias al Ministerio de Relaciones Exteriores, a las misiones diplomáticas o la acción de Uruguay en los Organismos Internacionales. Tampoco es posible señalar los principios rectores a los que se apuesta, ya que no solo no están señalados expresamente, sino que el documento no refiere al Derecho Internacional como sistema que regula las relaciones entre actores, ni a la defensa la soberanía, y contiene sola mención a la solución de controversias, referida a la institucionalidad del MERCOSUR.

La inclusión de propuestas sobre la inserción internacional del país desde la perspectiva acotada de la dimensión económico-comercial, puede considerarse como un signo de que se abrega a una concepción economicista de la política exterior. Y dentro de esta dimensión, los independientes demuestran un importante apego por el multilateralismo y un descreimiento por los procesos de integración regional.

## **VII.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional**

*El Camino hacia adelante*, bajo un subtítulo del cuarto eje temático, “Política comercial”, presenta a Uruguay como una economía pequeña que, desde hace más de tres décadas, “desarrolla un proceso gradual pero permanente de apertura comercial” (p. 115). Esto supuso la adopción de un conjunto de avances que se han mantenido y perfeccionado como: el Régimen de Importación en Admisión Temporal; la Ley de Puertos; la Ley de Zonas Francas; la Ley de Inversiones; algunas leyes sectoriales - informática y audiovisual -; el proceso de reforma aduanera VUCE; la agencia de promoción Uruguay XXI.

El documento explica que estas políticas unilaterales facilitarían insertar al país en los “acuerdos de nuevo tipo”. Sin embargo, en una clara crítica a la política exterior del FA, se afirma que no es ese el rumbo que se ha adoptado en lo que refiere a acuerdos comerciales preferenciales, salvo los ejemplos del Acuerdo de Inversiones con Estados Unidos, y de la profundización de los acuerdos de libre comercio con algunos países de la ALADI como México y Chile. Y así se sentencia: “Lo paradójico de Uruguay es que sin cambios domésticos dramáticos puede firmar acuerdos de nueva generación con cualquier país, y sin embargo no lo ha hecho” (p. 115).

Así, se califica de prioritario suscribir acuerdos comerciales preferenciales con los principales mercados compradores de alimentos en el Sudeste y en el Sur de Asia; mercados en donde los rivales exportadores de Uruguay entran en condiciones preferenciales. El documento explica que las dificultades que enfrenta el país en sectores de ventajas comparativas convencionales, están asociadas al debe en materia de acuerdos preferenciales con estos mercados, y el caso de los lácteos es un ejemplo de las malas apuestas a mercados

regionales inciertos en su desempeño. El PI concluye que, reforzar la inserción internacional permitirá tener un nuevo ciclo expansivo de inversiones extranjeras, ya que su radicación supone un cambio radical en las condiciones de acceso al mercado internacional.

### **VII.3. Política de comercio exterior**

En el mismo apartado sobre “Política comercial”, una vez explicada la idea de la inserción internacional, la propuesta electoral ingresa en el tema de política de competencia y regulatoria. Allí se establece que las empresas son las usinas de generación de riqueza y su productividad está determinada por una serie de factores, entre los que se destaca su propia sofisticación y la de los mercados en que se desempeñan. Así se sentencia que los mercados deben funcionar adecuadamente para que las señales de precios generen una asignación eficiente de la producción y el consumo. Y, en este sentido, la política de competencia, y regulatoria en general, ha sufrido tropiezos en los últimos años por el recorte de capacidades de los órganos reguladores, URSEA y URSEC. A su vez, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia también enfrenta grandes restricciones para llevar a cabo su cometido, tanto en términos de personal como de recursos.

Finalmente, en el subtítulo “Políticas de infraestructura de transporte y logística”, también en el cuarto eje temático, se aboga por una visión estratégica de largo plazo en infraestructura de transporte, mediante estudios multimodales de la red existente. La propuesta aclara que se trata de una optimización de los recursos existentes, pues se entiende que la red vial uruguaya está lo suficientemente desarrollada como para cumplir la demanda. A su vez, el punto incluye párrafos particulares sobre perfeccionamiento de la infraestructura portuaria, considerando a la red portuaria en su totalidad, en base a la infraestructura vial y de transporte ferroviario. Para ello es necesario potenciar el rol de cada puerto según perfil productivo y demanda de la zona. Inclusive se propone estudiar la viabilidad de nuevos emprendimientos, como el puerto de aguas profundas. Particularmente, para el puerto de Montevideo, se alerta sobre la necesidad de inversiones impostergables, inclusive aprovechando el proyecto del ferrocarril central con la instalación de la tercera planta de celulosa.

### **VII.4. MERCOSUR e integración regional**

En forma muy drástica, en el eje temático “Bases para un crecimiento sostenible”, se sentencia que para la inserción internacional a partir de acuerdos de nueva generación, el funcionamiento del MERCOSUR ha sido un “obstáculo”. El PI explica que este proceso de integración dejó a Uruguay con un conjunto de acuerdos comerciales preferenciales muy reducido, producto de una negociación intrabloque que ha perjudicado sus intereses. Y la conclusión a la que se arriba es doblemente drástica: “Es imposible alinear los intereses de los países para construir una política comercial común en el MERCOSUR” (p. 115).

Como consecuencia, se afirma que el bloque debe reforzar su agenda interna. Esto supone la propia liberalización del mercado regional, siempre relegada. La propuesta agrega una lista de tareas, calificada como “enorme”: desarrollo de bienes públicos regionales; programa de eliminación de barreras no arancelarias; avance en servicios, movilidad de personas y movilidad de capital; mecanismos creíbles de solución de controversias; actualización institucional, etc. (p. 118).

Este panorama se ve agravado por las limitaciones que establece la regulación del MERCOSUR para firmar acuerdos comerciales extrabloque en forma independiente, lo que redujo el poder de negociación de Uruguay. En definitiva, el país subordinó su posición nacional a los intereses comerciales de los otros países de la región, en particular de Brasil. Por lo tanto, se proclama la necesidad de modernizar al MERCOSUR “y salirse del modelo de Unión Aduanera, ya obsoleto” (p. 118). Para las relaciones con terceros países, *El cambio hacia adelante*, apela al modelo de la Asociación Europea de Libre Comercio, espacio en el que los países miembros armonizan su política comercial pero con grados de libertad en la negociación extrabloque.

## **VII.5. Aspectos institucionales de la política exterior**

Cabe en este apartado, recordar que el PI tampoco no referencia al Ministerio de Relaciones Exteriores, ni a su cuerpo diplomático y consular. No obstante, la propuesta contiene en el propio eje temático “Bases para un crecimiento sostenible”, una primera sección sobre un “Estado inteligente, transparente y que rinda cuentas”. Allí se desarrollan temáticas tales como: capacidades de provisión de bienes y servicios públicos; capacidades regulatorias y de supervisión; capacidades analíticas del Estado.

## **Conclusiones**

En la dimensión **ideas básicas y principios rectores**, el FA comienza su proclama definiendo a la política exterior como un instrumento para representar, defender y proteger los intereses nacionales, para desde allí reafirmar su postura antiimperialista y de apoyo a todas las soberanías. Paso seguido, la coalición de izquierda acude a la invocación de los principios generales de Derecho Internacional con algunos énfasis o incorporaciones como: autonomía respecto a las alianzas políticas y militares bajo la hegemonía de grandes potencias; fortalecimiento y consolidación de los mecanismos que impidan la injerencia extranjera en asuntos internos de un país; rechazo a todo tipo de acción terrorista, en especial al terrorismo de Estado; promoción de los derechos de las personas migrantes; defensa del medio ambiente con promoción del desarrollo sustentable; apego a tratados militares regionales en base en nuestras definiciones en materia de defensa nacional; fortalecimiento de las redes regionales e internacionales de combate y asistencia sobre trata de personas.

El PN comienza su enumeración desde una idea básica y preliminar, proponiendo un acuerdo multipartidario sobre grandes lineamientos para definir una estrategia nacional.

Inmediatamente, y en una clara crítica a los gobiernos del FA, señala que la política exterior estará libre de condicionamientos ideológicos y solo supeditada a la defensa del interés y la soberanía nacionales. La consigna posterior radica en volver a alinear al Uruguay con los principios del Derecho Internacional, aceptando la libre determinación junto al pluralismo ideológico de los pueblos. En forma específica, al referirse al tema migratorio, los blancos abrevan a la tradición histórica del país de acoger al inmigrante, basada en la atracción del talento/trabajo, la inversión y el emprendimiento extranjero.

Por su parte, el PC también comienza su proclama desde una crítica a los gobiernos del FA, al señalar que el país nunca debió abandonar su tradición de una política exterior que refleje un consenso razonable en torno de normas, principios y valores del Derecho Internacional. Otra crítica al partido de gobierno en esta dimensión, hace a la pérdida de oportunidades para protagonizar negociaciones comerciales por razones ideológicas. En forma concomitante, la propuesta colorada refiere al fuerte apoyo al multilateralismo, en todas sus aristas, que Uruguay ayudó a construir desde los inicios.

CA, desde los principios de autodeterminación, no intervención y solución pacífica de controversias anuncia el rechazo, por igual, de tendencias actuales como el soberanismo de repliegue y el globalismo uniforme. Posteriormente, proclama el respeto a los principios del Derecho Internacional dentro de una multilateralidad efectiva que habilite a la ampliación de membresías en el Consejo de Seguridad. En el mismo sentido, este nuevo partido político, apuesta al multilateralismo económico con un compromiso con el sistema establecido, ante los intentos de fragmentarlo mediante ordenamientos paralelos que favorecen a los países más fuertes.

El documento del PERI, no contiene apartados relativos a la política exterior. En términos generales, esta fuerza política se define como ecologista y humanista, nacida para trabajar en defensa del ambiente y la naturaleza, pero en una labor no limitada a protestar por contaminaciones puntuales. Esto implica reivindicar la totalidad de los derechos del individuo como forma de cumplir con los preceptos de la ecología, construyendo caminos hacia un cambio real que comienza al interior de cada ser humano. Puntualmente, al abordar el tema de la defensa nacional, la propuesta de gobierno proclamará que la reestructura de las Fuerzas Armadas deberá considerar el tamaño del territorio nacional y el espíritu pacifista de la república.

El PG, también introduce su postura sobre política exterior con una crítica al FA, asegurando que la cultura de lo político por encima de lo jurídico –frase del expresidente Mujica durante su mandato- hizo un daño enorme al prestigio y la tradición del país. Como consecuencia, se advierte que se deberá trabajar incansablemente para que Uruguay vuelva a ser un referente en la promoción del Derecho Internacional. Una idea básica y original de este nuevo partido político, proclama que los uruguayos no compiten con los uruguayos, sino con el mundo, y, por lo tanto, la Cancillería deberá actuar en la defensa del multilateralismo, en la promoción profesionalizada del trabajo uruguayo y en la atracción de inversiones extranjeras.

Particularmente en el tema de las inversiones, se afirma que no se admitirán restricciones basadas en ideologías, corrientes políticas o corporativismos, ni tampoco dogmas en los formatos y tipos de acuerdos.

El programa del PI, no incluye un apartado específico sobre relaciones exteriores ni sobre ideas básicas y principios rectores que las guían. Los temas sobre inserción internacional del Uruguay son acotados a la temática económico-comercial, en una señal sobre su concepción economicista de la política exterior. Dentro de esta concepción, la propuesta demuestra un apego por el multilateralismo y un descreimiento en los procesos de integración regional.

En la dimensión **inserción del Uruguay en el sistema internacional**, el FA parte de un largo diagnóstico que incluye avances tecnológicos; contraofensiva regional y mundial del neoliberalismo; creciente agresividad de Estados Unidos de América en un contexto de enfrentamiento con otras potencias como Rusia o China, muy presente en América Latina; cambio climático. Posteriormente el programa reflexiona sobre la importancia de organismos como la UNASUR o un MERCOSUR resiliente y de alianzas con países de Asia y África, para responder desde la región a este sistema internacional. En materias puntuales y conexas, particularmente en migración, la apuesta al retorno y/o a la llegada de personas de distintos orígenes es confirmada, así como el trabajo para lograr el voto de los uruguayos residentes en el exterior. La cooperación internacional es presentada desde una visión positiva por el flujo de recursos materiales y de conocimientos con los desafíos de la condición dual del país, proponiendo: políticas de articulación y potenciación de sinergias nacionales; incremento de la cooperación Sur-Sur; fortalecimiento de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y el Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

Las políticas de frontera son tratadas extensamente con énfasis tanto en la Cuenca del Río Uruguay como en la frontera seca con Brasil. Finalmente, en materia de defensa nacional, el partido de gobierno reivindica espacios como el Consejo Suramericano de Defensa de la UNASUR para desde allí cuestionar al TIAR y los acuerdos bilaterales con Estados Unidos de América de 1953. Asimismo, se abreva a la participación en misiones de paz como decisión soberana y subordinada a la política exterior y mediando la intervención parlamentaria correspondiente.

El PN enmarca la inserción internacional desde la crítica a los gobiernos del FA por resolver esta dimensión desde las afinidades ideológicas. Este rasgo de debilitamiento de la política exterior convive con un sistema internacional incierto por la pérdida de protagonismo de espacios multilaterales como la OTAN, la OMC, la misma Unión Europea, los acuerdos sobre cambio climático o sobre migraciones. Las acciones concretas refieren a la defensa de la democracia y los derechos humanos, en el marco de la OEA o en instancias como el Grupo de Lima, y a la presencia activa en todos los ámbitos de articulación multilateral, principalmente Naciones Unidas y OMC. En materias puntuales y conexas a la política exterior, en el tema migración, se afirma que se profundizarán las políticas de retorno y repatrio, así como la vinculación permanente con los uruguayos en el exterior, fortaleciendo

el rol consular, la utilización de las nuevas tecnologías y la coordinación entre ministerios, otras dependencias públicas y gobiernos departamentales. La cooperación internacional también es presentada con la idea de la articulación de competencias entre la Cancillería y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, con líneas claras como la cooperación Sur-Sur y la triangular. La temática de fronteras es abordada desde los departamentos fronterizos y las asimetrías por el alto costo país, con propuestas relativas a rebajas impositivas y simplificación burocrática. Finalmente, la política de defensa nacional se redacta bajo la idea de un gran acuerdo multipartidario y se centra en: la continuidad de la participación uruguaya en las misiones de paz sin transmitir dudas sobre su continuidad, y la protección integral de la soberanía sobre los recursos naturales. Se incluye en esta dimensión una mayor apuesta por la presencia en el continente antártico.

La inserción internacional que propone el PC se enmarca en su histórica apuesta por el multilateralismo con el aprovechamiento a los espacios puntuales como los acuerdos vigentes en la OMC o el seguimiento a espacios más acotados como al Acuerdo Comprensivo y Progresivo para la Asociación Transpacífica o la Asociación Económica Integral Regional. Asimismo, en la región, se considera a la UNASUR como un acuerdo vacío de contenido y se insta a reforzar la presencia en la OEA y en la ALADI. En cuanto a las materias puntuales y conexas a la política exterior, la migración es concebida como un verdadero instrumento de apoyo a la diáspora uruguaya, en una crítica a los gobiernos del FA por su utilización política. Sobre cooperación internacional, el coloradismo propone crear un programa de internacionalización de ciencia y tecnología desde la coordinación Ministerio de Relaciones Exteriores - Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. En materia de fronteras, la propuesta central del programa de gobierno radica en la simplificación y clarificación de trámites burocráticos de las diferentes agencias estatales. Finalmente, el tema defensa nacional parte de un fuerte apoyo a las misiones de paz de las Naciones Unidas, superando objeciones que todavía se formulan sobre su conveniencia. Asimismo, se aboga por las nuevas amenazas como: crimen organizado transnacional; terrorismo; resguardo de los recursos naturales y de las infraestructuras críticas -agua, energía, transporte, etc.-; *ciber* defensa; desastres naturales y situaciones de emergencia; entre otros.

Cabildo Abierto aborda la dimensión de la inserción internacional del país desde la estrecha relación de la política exterior con el país productivo. Esta idea la traduce en impulsar la apertura comercial desde el regionalismo abierto de un MERCOSUR actuando en zona de libre comercio, lo que supone descartar el proteccionismo en el bloque y contemplar tanto a los acuerdos interbloques como convenios bilaterales de sus miembros con terceros países. El principal desarrollo en esta dimensión, hace a la temática conexas de la defensa nacional. Se formula desde la necesidad de dotar a las Fuerzas Armadas del potencial para el control de los espacios terrestre, marítimo y aéreo, y la creación de un centro de Comando y Control en espacios fronterizos. También se proclama el apoyo a la participación en las misiones de paz en tanto política de Estado. Puntualmente se propone

reforzar la presencia en el Comité Antártico y acciones para un mayor desarrollo marítimo y fluvial.

El PERI presenta la idea de inserción internacional desde un concepto matriz: en la medida que Uruguay sea un país productivo y diversificado, abandonando la pretensión de ser plaza financiera, logrará controlar la inflación, el atraso cambiario y el elevado costo de un Estado pesado. En rubros específicos, el programa de gobierno rechaza las inversiones en megaminería, energía nuclear, plantas de celulosa y explotaciones modalidad *fracking*. En materias puntuales y conexas, el PERI considera necesario una reestructura de las Fuerzas Armadas de acuerdo a la realidad del país, lo que significa dedicarse exclusivamente al patrullaje y salvaguarda de las fronteras aéreas, terrestres, marítimas; en definitiva un cuerpo con menor tamaño y equipos acordes a objetivos como la lucha contra el narcotráfico, la pesca ilegal y el gran contrabando.

El PG manifiesta como núcleo central de inserción internacional, la profundización del espectro de acuerdos bilaterales de protección de inversiones y la firma de nuevos acuerdos, en particular con economías emergentes, especialmente en las que nuestros competidores de Uruguay están presentes. En materias puntuales y conexas, este nuevo partido solo plasma una idea con relación al tema migración, mediante el compromiso de generar incentivos para que las personas que viven en asentamientos urbanos o los inmigrantes que llegan al Uruguay, se radiquen en zonas rurales con oportunidades laborales y de capacitación. En defensa nacional, las propuestas versan en fortalecer el combate al terrorismo, el narcotráfico y el apoyo a la policía en las zonas más vulnerables en materia de seguridad, tales como cárceles y fronteras, en el marco del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, y con la debida autorización parlamentaria. El programa estampa el compromiso para dotar a las Fuerzas Armadas del equipamiento y la tecnología necesarios para estas tareas y para controlar en forma efectiva el espacio aéreo, las aguas jurisdiccionales y el espacio terrestre.

Finalmente, el PI resalta todas las políticas de los últimos treinta años que materializaron un proceso gradual pero permanente de apertura comercial, incluyendo críticas a los gobiernos del FA por su escaso aprovechamiento. Paso seguido, califica de prioritario suscribir acuerdos comerciales preferenciales con los principales mercados compradores de alimentos en el Sudeste y Sur de Asia, donde los rivales exportadores de Uruguay entran en condiciones preferenciales. El documento concluye que potenciar la inserción internacional permitirá tener un nuevo ciclo expansivo de inversiones extranjeras, ya que su radicación requiere un cambio radical en las condiciones de acceso al mercado internacional.

La dimensión **política de comercio exterior** es encarada por el FA desde el objetivo estratégico de fortalecer a la región y particularmente al MERCOSUR como plataforma central para relacionarse con el mundo. En cuanto a las acciones puntuales el documento se remite a: búsqueda de mercados alineada al objetivo de transformación de la matriz productiva con la incorporación de valor agregado; observancia medioambiental y de los

derechos humanos; constante evaluación de impactos prestando atención a sectores perjudicados; exclusión de acuerdos que involucren al sector agua; observancia a la normativa nacional en materia de disminución de derechos laborales; mecanismo de compensación a PYMES perjudicadas por la apertura comercial; incorporación de capítulos sobre cooperación en ciencia y tecnología; preservación de sectores en los que el país tiene empresas como energía, telecomunicaciones, agua, comunicaciones, servicios financieros; reserva de las modalidades y programas de contrataciones y compras públicas; promoción del sistema de solución de controversias, acordado entre los Estados y/o bloques; incorporación de cláusulas de no restricción al acceso a la salud, educación, ciencia, tecnología, conocimiento y cultura en los capítulos sobre propiedad intelectual; no concesión de preferencias adicionales a la modalidad comercio electrónico.

El PN dibuja un escenario de fortalecimiento de la agenda externa del MERCOSUR, de profundización de los procesos de desgravación pactados en los Acuerdos de Complementación Económica con países de la Alianza Pacífico, y de acercamiento a la zona de Asia-Pacífico. En forma puntual ciñe su propuesta al diseño de un Mapa de Mercados en el que se identifiquen mercados metas y mercados alternativos, ante los que hoy no se realizan suficientes esfuerzos diplomáticos y comerciales.

El PC explica esta dimensión desde un diagnóstico muy negativo del proceso del MERCOSUR en sus 30 años, lo que se traduce en un alto pago de aranceles en las exportaciones uruguayas. Bajo la consigna de abrir mercados y multiplicar alianzas, el programa de gobierno propone: apuestas al capital humano; avances en logística e infraestructura; mejoras en la consistencia –cantidad y calidad- de la oferta exportable; simplificación de operativa de las PYMES; firma de acuerdos de cooperación con las grandes empresas del comercio digital.

Cabildo Abierto encara la política de comercio exterior desde la idea central de una política exterior funcional a la política económica de gobierno. No obstante asigna a la Cancillería el rol central en las negociaciones comerciales, en consulta obligatoria con los distintos sectores de la sociedad implicados y considerando estudios de impacto. A partir de allí, adhiere al respeto del multilateralismo en una crítica a su fragmentación por parte de los países fuertes. Otras propuestas concretas suponen: perfeccionar los mecanismos de financiación para las empresas que desarrollen procesos de internacionalización productiva competitiva; fomentar la diversificación y apertura comercial de las empresas hacia nuevos mercados; promocionar la incorporación al mercado de capitales de una mayor presencia de fondos de inversión.

El PERI insiste con que la inserción internacional exitosa deviene de un manejo responsable de la macroeconomía. Sin embargo, la propuesta a corto plazo para lograr el objetivo radica en suspender las importaciones a efectos de favorecer la sustentabilidad de las pequeñas empresas uruguayas productivas, de la ciudad y del campo. Fundamenta esta medida inmediata en la creciente importación de rubros tradicionales de producción nacional como

leche, carne de cerdo, materia prima para salsa de tomate, choclo, durazno en almíbar, ajo, papa procesada, yerba mate. Finalmente, el programa de gobierno rechaza el uso de agrotóxicos y al modelo agroindustrial basado en monocultivos y transgénicos.

El PG sostiene como propuesta central la negociación del país con otros bloques económicos desde el MERCOSUR o desde otra alternativa, cuando no sea posible hacerlo individualmente. Particularmente refiere al Reino Unido, aprovechando el *Brexit*, y a China, como creciente aliado comercial. El programa abreva a acompañar la iniciativa de los países vecinos de negociar un acuerdo comercial MERCOSUR - Estados Unidos de América. En cuanto a aspectos puntuales, se propone promover la producción uruguaya y las oportunidades de negocios con las grandes empresas globales con las que el Uruguay tiene un gran potencial, especialmente las tecnológicas y las creativas.

Por último el PI, desde una crítica a los gobiernos del FA, afirma que la política de competencia y regulatoria, en general, ha sido insuficiente en los últimos años por el recorte de capacidades de los órganos reguladores, URSEA y URSEC, y de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. Las propuestas concretas hacen a una visión estratégica de largo plazo en infraestructura de transporte, mediante estudios multimodales de la red existente, con especial atención al perfeccionamiento de la infraestructura portuaria.

La dimensión **MERCOSUR e integración regional** es presentada por el FA como un proyecto político contra hegemónico impulsado por gobiernos y movimientos sociales progresistas. El fortalecimiento de este tipo de procesos favorecerá la diversificación productiva y exportadora, la complementariedad económica y el encadenamiento productivo. Particularmente el MERCOSUR debe ser dotado de una vocación negociadora extrabloque que permita a los socios avanzar en sus modelos de desarrollo, contemplando diferentes velocidades dentro de la negociación conjunta en función de las asimetrías. En cuanto a los aspectos no comerciales del bloque subregional, se destaca la defensa de los acuerdos alcanzados en materia socio laboral, del Plan Estratégico de Acción Social, de integración y movilidad educativa, de seguridad social y de defensa de los derechos de los migrantes. En este rumbo se propone seguir impulsando espacios de integración políticos, sociales e institucionales, como el PARLASUR, la Cumbre Social del MERCOSUR o la Red de Mercociudades. Otra apuesta no comercial radica en la integración física, lo que para Uruguay significaría el aprovechamiento de la posición geográfica natural de acceso directo al Atlántico Sur, teniendo en cuenta a países sin acceso al mar como Paraguay y Bolivia.

El PN introduce la dimensión de la integración regional desde una crítica a los gobiernos del FA por subordinarlo a la agenda política e ideológica. Así, la primera propuesta pasa por estrechar los vínculos con los países vecinos, cualquiera sea la orientación de su gobierno. La agenda externa del MERCOSUR es claramente ponderada con propuestas como la concreción del Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea y una aproximación a la Alianza Pacífico, con el fin de materializar un verdadero regionalismo

abierto. Por último se proclama una política de sinceramiento que priorice la plena instalación de una zona de libre comercio y profundice avances tales como los acuerdos sobre: libre circulación de personas, residencia, movilidad educativa, cooperación judicial, materia laboral y convergencia estructural.

El PC aspira a un MERCOSUR del siglo XXI, en tanto bloque moderno, ágil y flexible. Desde una panorámica al sistema internacional, afirma que las uniones aduaneras han caído en desuso y propone retomar soberanía sobre la política comercial para concertar la mayor cantidad de acuerdos de libre comercio de buena calidad, ya sea en bloque o buscando caminos alternativos. Asimismo, resalta la importancia del acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en un contexto de aumento del proteccionismo, por los beneficios para el sector agropecuario, el comercio en servicios, la cooperación técnica y la protección del medio ambiente. La propuesta insiste con que esta apuesta, también, debería ser considerada como política de Estado en un trabajo con actores públicos y privados, y con los demás socios del MERCOSUR.

CA también apuntala esta dimensión desde una crítica a los gobiernos del FA por haber sido parte de un bloque ideológico ahogado en una retórica vacía. No obstante advierte que la importancia del MERCOSUR radica, entre otras cosas, en que se constituye en el destino de las exportaciones nacionales con medio y alto valor agregado, imposibles de colocar en otros mercados. El programa de gobierno resalta el rol del bloque como actor en el sistema internacional, con el acuerdo con la Unión Europea como ejemplo para negociar con otros actores como Estados Unidos de América, China, India, la Unión Euroasiática o la Unión Africana. Finalmente, en el espacio MERCOSUR, se destaca la importancia de la Cuenca del Plata como zona plausible de obras de infraestructura.

Mientras el nuevo PERI no menciona al MERCOSUR, el PG propone avanzar en la liberalización de intercambios de bienes, servicios, inversiones y personas, pero permitiendo al país una inserción internacional a su ritmo y posibilidades. Puntualmente enfatiza: la revisión o, si fuera posible, la derogación de la Resolución 32/00; la reactivación del dinamismo comercial intrabloque, revisando las barreras arancelarias y no arancelarias; los compromisos efectivos sobre el cumplimiento de la normativa y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales como condición para la permanencia en el bloque. La propuesta también menciona al MERCOSUR como plataforma de relacionamiento con terceros países o bloques de países, incluso se afirma la conveniencia de negociar un acuerdo comercial con Estados Unidos de América.

Finalmente, el PI desde un diagnóstico negativo del MERCOSUR, sentencia que resulta imposible alinear los intereses de los países para construir una política comercial común. Por tanto, el bloque debe reforzar su agenda interna, comenzando por la propia liberalización del mercado regional y asumiendo tareas concretas: desarrollo de bienes públicos regionales; programa de eliminación de barreras no arancelarias; avance en servicios, movilidad de personas y de capital; mecanismos creíbles de solución de controversias; actualización

institucional. En lo que refiere a las negociaciones con terceros, el diagnóstico también es negativo y se propone sacar al Uruguay del modelo Unión Aduanera, calificado como obsoleto. En definitiva, se apela a modelos como la Asociación Europea de Libre Comercio, donde los países miembros armonizan su política comercial pero con grados de libertad en la negociación extrabloque.

Con relación a la dimensión sobre **aspectos institucionales de la política exterior**, el documento del FA solo presenta propuestas relacionadas con las temáticas conexas a la política exterior. A saber: jerarquizar políticamente y abordar integralmente el tema migratorio con la creación de un espacio institucional específico de carácter interministerial; fortalecer a la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y al Sistema Nacional de Cooperación Internacional; formular una ley general sobre fronteras que privilegie la integración con predominancia de la categoría territorio e involucrar ministerios y gobiernos departamentales y locales a través del Congreso de Intendentes.

El PN, en primer término, resalta la centralidad del Ministerio de Relaciones Exteriores en la conducción de la política exterior, bajo el control del Poder Legislativo. En cuanto al cuerpo diplomático y consular, el nacionalismo estampa una serie de acciones concretas: implementación de un Programa de Formación de Negociadores Globales; creación de un Centro de Análisis Estratégico y Prospectivo; revisión del conjunto de representaciones diplomáticas, racionalizando la distribución de funcionarios y fortaleciendo los destinos de acuerdo a criterios económico-comerciales; creación de un Departamento de Evaluación de las misiones diplomáticas; impulso de un plan de incorporación de nuevas tecnologías para mejorar el sistema de información vertical y transversal. En materia de comercio exterior, el documento insta a eliminar las superposiciones actuales entre los órganos de la Cancillería, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Turismo, Uruguay XXI y el Instituto Nacional de Logística, concentrando la tarea en un único ámbito. Finalmente, en materias conexas a la política exterior, se propone la generación de un ámbito institucional de coordinación y cooperación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, especialmente para departamentos fronterizos.

Sin duda, la propuesta programática del PC es la que desarrolla más exhaustivamente los aspectos institucionales de la política exterior. Parte del diagnóstico de una red de misiones diplomáticas con un número de funcionarios adecuados a la dimensión del país y de un cuerpo de generalistas, con algunos especialistas, sin que mediara una capacitación institucionalizada. También se alerta sobre el escaso conocimiento que se le brinda al funcionario diplomático sobre la realidad del interior del país. A partir de este diagnóstico, se reivindica el rol del Instituto Artigas del Servicio Exterior como responsable de los cursos, los concursos y la difusión de la labor de la Cancillería ante la sociedad. Las propuestas concretas residen en: la constitución de una red de representaciones acorde a los intereses del país, atendiendo a las funciones clásicas de las misiones diplomáticas y a la inserción comercial; la evaluación de la localización de las actuales misiones y de sus recursos humanos y presupuestales, con el fin de mantenerlas, relocalizarlas o

suspenderlas, mediando el respaldo político y técnico más amplio; la ponderación de la formación del funcionario bajo responsabilidad del Instituto Artigas del Servicio Exterior, con la implementación de actividades obligatorias con evaluación final; la mejora de los vínculos del Servicio Diplomático con distintas organizaciones y con el resto del país, signando responsabilidades a Uruguay XXI, cámaras empresariales y de comercio, sector exportador; la inspección de embajadas como forma de promover el correcto ejercicio de la función, a través de las direcciones generales competentes que definirán estrategias. En cuanto a temas conexos a la política exterior, en políticas de frontera, el PC se compromete a promover la participación de los actores del territorio para que contribuyan a la identificación de prioridades y al diseño de estrategias y acciones, así como a descentralizar, crear nuevos, fortalecer y dar potestades a los ámbitos de cooperación locales, los que deberán estar liderados por los gobiernos departamentales e integrados por sectores claves de las sociedades locales y por agencias del gobierno central.

CA aboga por una Cancillería para el siglo XXI, con ideas asociadas a un sesgo economicista de la política exterior, y su responsabilidad primordial en la conducción de las negociaciones comerciales. Por tanto propone: redistribuir las representaciones diplomáticas para atender a los nuevos mercados emergentes, con especial atención a aquellos que resulten complementarios, principalmente en Asia y África; potenciar la función de las oficinas comerciales del Servicio Exterior mediante una adecuada profesionalización; ordenar un estudio estadístico sobre el aprovechamiento de los acuerdos comerciales vigentes para renegociarlos, actualizarlos o potenciar a determinados sectores. No obstante, el programa también estampa un compromiso sobre una activa diplomacia cultural para difundir los valores del artiguismo, el arte y las tradiciones uruguayas. En este punto se menciona la necesidad de un mayor intercambio entre el Instituto Artigas del Servicio Exterior, el Centro de Altos Estudios Nacionales y la Universidad de la República.

Mientras el PERI tampoco presenta propuestas sobre los aspectos institucionales de la política exterior, el PG aboga por la modernización de dicha institucionalidad: reorientando al Servicio Exterior mediante una reforma de su estructura y la reducción al mínimo indispensable de cargos políticos; involucrando activamente al país en las negociaciones de acuerdos comerciales y suministrando información al sector privado; trasladando a la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional a la Cancillería para evitar duplicaciones de mandatos y la ausencia del control parlamentario que implica a las secretarías en Presidencia de la República. Una propuesta de profesionalización similar, y también con reducción de cargos de confianza, se estampa para Uruguay XXI, mediante una articulación de esfuerzos con la Cancillería que evite duplicaciones.

Finalmente, el PI tampoco hace referencia al Ministerio de Relaciones Exteriores ni a su Servicio Exterior. No obstante, su programa de gobierno, desde la idea de un Estado inteligente, transparente y que rinda cuentas, desarrolla temas como: capacidades de provisión de bienes y servicios públicos; capacidades regulatorias y de supervisión; capacidades analíticas del Estado.