

**LA POLÍTICA EXTERIOR DEL URUGUAY EN LAS ELECCIONES
NACIONALES 2014**

Wilson Fernández Luzuriaga (*)

**Serie Documentos de Trabajo N° 84
Unidad Multidisciplinaria
Diciembre, 2014**

**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

Los programas de gobierno o propuestas preelectorales de los partidos políticos uruguayos fue materia de investigación desde las etapas de conformación del Programa de Estudios Internacionales (PEI), a principios de la década de los noventa. En efecto, trabajos de Lincoln Bizzozero y Carlos Luján analizaron las plataformas para las elecciones de 1984 y 1989, la agenda internacional del Uruguay y las acciones concretas del país en relaciones exteriores.¹ A partir de 1995, queda 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". Y desde el año 2006, el estudio de las propuestas preelectorales pasó a formar parte del 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 la comparación 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 1985.² Con vistas a la asunción de un nuevo gobierno, el 1º de marzo de 2000, un segundo trabajo recogió el análisis de los programas y de los documentos suscritos por ambos partidos tradicionales, paso inicial para la instalación de la segunda coalición, otra vez encabezada por un presidente Colorado.³ A partir de 2004, los análisis se publican en trabajos independientes y analizan a los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria.⁴ Y, desde las elecciones de 1994, con alguna

- 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.

² 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.

³ 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.

variación menor, se estructuran considerando cinco variables comprensivas de la política exterior uruguaya: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción del Uruguay en el sistema internacional –donde se incluye defensa nacional-; política de comercio exterior –donde se incluye transporte y logística-; MERCOSUR e integración regional; aspectos institucionales de la política exterior.

El domingo 26 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. Las elecciones internas del 1º de junio, a nivel de precandidaturas a la Presidencia de la República, se dirimieron en una competencia en tres de los cinco partidos que finalmente obtuvieron representación parlamentaria: Frente Amplio (FA), Partido Nacional (PN) y Partido Colorado (PC). Tabaré Vázquez, Luis Alberto Lacalle Pou y Pedro Bordaberry, respectivamente, surgieron de la elección como candidatos únicos en sus respectivos partidos. El Partido Independiente (PI) y la Unidad Popular (UP) confirmaron las candidaturas únicas de Pablo Mieres y Gonzalo Abella.

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. Cada vez que las propuestas hayan sido extraídas de apartados no centrales, se indicará la ubicación de las mismas en el respectivo programa.

Wilson Fernández Luzuriaga

-
- 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.
 - 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.

I. Frente Amplio ⁵

En el mes de marzo, el partido de gobierno publica su propuesta titulada *Bases programáticas. Tercer gobierno nacional del Frente Amplio. 2015-2020* que supone un extenso documento de 208 páginas como compromiso de la fórmula Tabaré Vázquez – Raúl Sendic. La propuesta de la coalición de izquierda consta de siete grandes capítulos, cada uno de ellos compuestos de varios apartados. En el último Capítulo, “Inserción internacional del Uruguay”, se desarrolla lo referente a política exterior en 22 páginas, divididas en cuatro apartados.

- Capítulo I: Claves de una visión de desarrollo nacional.
- Capítulo II: La política económica para un país productivo, sustentable e innovador.
- Capítulo III: Desarrollo y distribución.
- Capítulo IV: Sustentabilidad ambiental.
- Capítulo V: Igualdad y derechos.
- Capítulo VI: Transformación democrática del Estado y la sociedad.
- Capítulo VII: Inserción internacional del Uruguay.
 - A. Uruguay en el mundo
 - B. El Uruguay integrado
 - C. Uruguayos en el exterior
 - D. Institucionalidad para la política exterior

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

Bajo el subtítulo “Principios de la política exterior” del apartado A, “Uruguay en el mundo”, el FA define su política exterior dentro de un proyecto “alternativo, democrático, participativo, progresista, antiimperialista, nacional y popular” (p. 187). A partir de esta definición, se insta a aplicar los mandatos constitucionales de promoción de la paz, prescindencia y condena a la agresión, y promoción de la integración social y económica en América Latina.

En segundo término, se remarca la sujeción del país a los principios que inspiran la Carta de las Naciones Unidas para considerar a dicha organización como herramienta adecuada

⁵ Frente Amplio (2014) *Bases programáticas. Tercer gobierno nacional del Frente Amplio. 2015-2020*. Montevideo.

en materia de paz y seguridad internacionales, y de otros principios rectores. No obstante, la propuesta frenteamplista considera indispensable la reforma de la Carta y la nueva estructura del Consejo de Seguridad. Y conexo a esta idea, se afirma enfáticamente que la OEA debe ser reformulada tanto en su estructura orgánica como en sus objetivos.

En tercer término, el documento reafirma la defensa de la soberanía, el principio de no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias, la defensa de los derechos humanos, el cumplimiento de buena fe de los tratados, como normas incorporadas en la conducta del país. Y como se desarrollará en I.2, en la sección sobre dimensión internacional de la paz, se insiste con la sujeción a los mecanismos de Naciones Unidas y se alerta sobre la necesidad de analizar cada misión de paz, presente y futura. Asimismo, se explica que la acción conjunta y coordinada con países sudamericanos en dichas misiones, no puede desconocer dos objetivos relevantes de la política exterior nacional: el multilateralismo y el Derecho Internacional.

En cuarto término, "Principios de la política exterior" finaliza con una detallada -y en cierta forma reiterativa- enumeración de pilares. Pero, entre las nuevas enunciaciones, cabe destacar aspectos más afines a definiciones desde la izquierda uruguaya como: el rechazo a la acción terrorista, en especial el terrorismo de Estado; el rechazo al genocidio; la indivisibilidad de todos los derechos humanos; la defensa del derecho de Asilo y Refugio Político; la defensa del ambiente junto con la promoción del desarrollo sustentable; el apoyo a tratados militares regionales.

En el apartado B, "El Uruguay integrado", el punto 1.1, "La dimensión democrática de la integración", resalta los mecanismos, conocidos como cláusulas democráticas en MERCOSUR y UNASUR, para concluir que "se cristalizó el ideal de que sin democracia no hay integración" (p. 197). Asimismo, en el apartado C sobre "Uruguayos en el exterior", se determina que la migración es un derecho humano a salvaguardar por los Estados, afirmación aplicable, sobre todo, en países como Uruguay, cuya población fluctuante alcanza al 15% de los nacionales.

Cabe agregar que en el Capítulo VI, en su apartado D sobre "Derechos humanos, participación y compromiso ciudadano", se levanta la propuesta de aplicar los tratados internacionales sobre derechos humanos en el ordenamiento jurídico interno a través de los artículos 332 y 72 de la Constitución.

Como se desarrollará en I.4, en el mismo Capítulo VI, el punto F dedicado a “Defensa nacional”, adelanta que la línea de acción fundamental será una política hacia y con América Latina. Cabe agregar que la plataforma aboga por una concepción artiguista de la defensa nacional “que destierre, definitivamente, la Doctrina de la Seguridad Nacional” (p 184). Se trata de la sociedad, en su conjunto, competente en la defensa de la soberanía económica, social, cultural, política y militar de la nación. Una defensa nacional siempre pensada en un país que puede ser víctima de una agresión, jamás agresor o aliado de agresores. Finalmente, al reafirmar el rol del país en las misiones de paz de la ONU, se dice que en ellas se debe tener en cuenta la política de Estado relativa a la autodeterminación de otros Estados y no injerencia en sus asuntos internos.

I.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

En el apartado A. “Uruguay en el mundo” y bajo el subtítulo “Uruguay en la región y la región en el mundo”, se explica que la inserción internacional del país será impulsada desde la plataforma MERCOSUR, debido al posicionamiento potencial del bloque en el sistema internacional, y a la construcción de posiciones regionales para fortalecer la soberanía nacional en espacios multilaterales y foros globales. También la pertenencia a procesos de integración regional es considerada herramienta para profundizar las relaciones Sur-Sur. De todas formas, las *Bases programáticas*, ya adelantan que Uruguay no puede perder de vista a las demás regiones y países, “cultivando el multilateralismo y el respeto al derecho internacional que ha caracterizado el accionar del Uruguay en el mundo” (p. 188).

Puntualmente, también en el apartado A, la propuesta explica la importancia de los actores emergentes, particularmente los BRICS (Brasil, Rusia, India China y Sudáfrica) y de Brasil como puerta de entrada en el diálogo con ellos. De China, se realza su papel sistémico, pero advirtiendo que el relacionamiento bilateral debe atender principios de equidad y respeto a las soberanías políticas y económicas, y reconocer las asimetrías. En esa dirección, la plataforma pide prestar atención a África Subsahariana y en especial a Sudáfrica y Angola; particularmente se propone dar continuidad al Plan Estratégico de Fortalecimiento hacia los Países de África Subsahariana iniciado por Cancillería a través de su Unidad Étnico Racial. También se propone potenciar la Zona de Paz y Cooperación para el Atlántico Sur, en vinculación con los mecanismos vigentes como UNASUR y

Unión Africana. Finalmente, las *Bases programáticas* aluden a una estrategia global sobre África que contemple el norte de ese continente y la estrategia sobre el Mundo Árabe.

El FA dedica un punto específico a su idea sobre “Uruguay y la cooperación internacional”. Respecto a los ámbitos espaciales, el programa de gobierno reconoce la importancia de: la cooperación Sur-Sur; el multilateralismo con el rol de Naciones Unidas; las plataformas regionales como UNASUR, CELAC, Grupo de Cooperación Internacional del MERCOSUR. Finalmente, cabe agregar que se asume que el país posee en la materia un doble rol como receptor y oferente, y de allí se propone una “cooperación desde una perspectiva de izquierda”: centrada en el desarrollo sustentable, abarcando dimensiones social, económica, ambiental y de derechos humanos, y concebida como alianza estratégica y no como relaciones receptores - donantes (p. 192).

En el Capítulo II de las *Bases programáticas*, en los apartados sobre “La política macroeconómica”, ya se resumía la idea central de la inserción internacional: posicionamiento privilegiado de Uruguay en el MERCOSUR, búsqueda de nuevos mercados fuera de la región en base a acuerdos comerciales y descarte de acuerdos bilaterales de libre comercio en contradicción con las ideas del Capítulo VII. Asimismo, se abordaba el tema de las políticas de relacionamiento con las empresas multinacionales y sus inversiones en el país. Se trata de poner énfasis en: el enriqueciendo del tejido productivo y social; los efectos negativos como los asociados a los problemas ambientales y de concentración de la riqueza; las consecuencias por la explotación de los recursos naturales y la concentración en la propiedad de dichos recursos; los efectos de una prolongada remisión de utilidades al exterior. *

También son señales de inserción internacional, los conceptos del Capítulo III sobre “Minería – recursos naturales no renovables”, con la inversión extranjera como una oportunidad para crear conocimiento y capacidades nacionales; se apela por una explotación racional y se la considera sector clave para: crear un fondo soberano de inversión, desarrollar infraestructura y asegurar una educación volcada al desarrollo tecnológico. En un sentido similar, hay un tratamiento importante sobre el “Turismo”, con la continuidad de los espacios de integración regional –como la Red Especializada de Turismo del MERCOSUR- y con planificaciones conjuntas de ofertas entre los países de la región. En el mismo Capítulo, en materia de “Energía”, dos objetivos programáticos

apuntan a la inserción internacional: soberanía y autosuficiencia energética, con una apuesta firme a las energías autóctonas y renovables, y trabajo en materia de integración regional y complementariedad. Finalmente, en materia de “Telecomunicaciones”, se insiste con el concepto de soberanía desde las garantías para la seguridad cibernética y con políticas alienadas a los demás países de la región.

El Capítulo V contiene un apartado sobre “Cultura” con tres propuestas de clara connotación en la inserción internacional: realizar políticas de promoción artística en el exterior; incorporar una política de turismo cultural; desarrollar cadenas de producción, difusión y distribución de bienes culturales –en libros, audiovisual o música-, ante la mundialización y homogeneización cultural. En el tema “Política en materia de drogas”, se estampan propuestas de cooperación internacional como: ampliar a nuevos ámbitos el tratamiento del tema (Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; OMS, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la ONU); promover la revisión de las convenciones sobre estupefacientes, incluyendo el estatus del cannabis; jerarquizar el debate en UNASUR y MERCOSUR, y buscar diálogos bilaterales con los países vecinos sobre la necesidad del cambio en la política.

Finalmente, el Capítulo VI aborda el tema de la “Defensa nacional” desde una perspectiva regional, como se adelantó en I.1 y se desarrollará en I.4. El frenteamplismo asegura que las posibles hipótesis de conflicto son muchas, pero las principales se basan en las amenazas extra regionales a los recursos naturales y estratégicos, sean nacionales como compartidos con otros países de la región. Desde allí, se reafirma el compromiso con las misiones de paz de la ONU y la vigencia de acuerdos de cooperación militar regionales. Concretamente, se propone impulsar a través de la UNASUR, la rediscusión del Sistema Interamericano de Defensa y la consolidación de un Sistema Sudamericano de Defensa a partir del Consejo de Defensa Suramericano, para impulsar conjuntamente la denuncia del TIAR. Asimismo, se rechaza enfáticamente la instalación de bases militares extranjeras en el país, y se propone la denuncia y sustitución del Convenio de Asistencia Militar existente entre Uruguay y EEUU desde 1953. Finalmente, se incluye el fortalecimiento de la presencia de Uruguay en la Antártida en su calidad de miembro pleno del Tratado Antártico, particularmente con el incremento de la investigación científica. Cabe acotar que en el apartado A “Uruguay en el mundo” del Capítulo VII, se redacta una sección vinculada a “La dimensión internacional de la paz” que reivindica el rol del Consejo de

Seguridad de Naciones Unidas, y se insta a analizar y decidir la participación en las misiones de paz presentes y futuras. Particularmente, se insistirá en el retiro paulatino y total de la misión de paz en Haití, sin menoscabo de la cooperación técnica.

I.3. Política de comercio exterior

Las *Bases programáticas* parten de diagnósticos sobre comercio exterior para explicar a qué mercados apuntar con el fin de mantener el dinamismo de las exportaciones. A partir de allí, en el propio Capítulo VII, con el título “Objetivos programáticos y líneas estratégicas”, comienzan las propuestas concretas: negociación de acuerdos comerciales desde el MERCOSUR con otros bloques y países; desarrollo de centros de promoción e inteligencia comercial en los mercados estratégicos, coordinados por una única institución; localización de centros de información en comercio exterior e inteligencia comercial en el interior del país; desarrollo del modo de transporte multimodal, consolidando la infraestructura portuaria y vial, incluso con el puerto de aguas profundas en Rocha; institucionalización de la gestión de la marca país como crisol de cultura, producción, valores, ética y estética; negociación en el ámbito del MERCOSUR de la extensión del Régimen de Admisión Temporal.

La propuesta culmina articulando dos dimensiones. La primera sobre fortalecimiento de capacidades internas que incluye: consolidar el fortalecimiento institucional, de recursos materiales y de recursos humanos; profundizar la implementación de la Plataforma de Inteligencia Comercial; continuar con la implantación del Sistema Integrado de Comercio Exterior y la Ventanilla Única de Comercio Exterior; reconstruir el tejido productivo marginal conformado fundamentalmente por MIPYMES, y formas de economía social. La segunda dimensión, sobre fortalecimiento de las capacidades externas, propone: integrar el sector productivo nacional con las cadenas de valor; apoyar la internacionalización de emprendimientos asociativos atendiendo la dimensión social, la dimensión género y la dimensión juventud; fomentar las misiones de negocios prospectivas; consolidar los mercados actuales y abordar nuevos; implementar la devolución de impuestos indirectos según el grado de incorporación de valor agregado y revisar la política tributaria a los productos exportables con poco valor agregado; priorizar las inversiones que atiendan el interior del país, la sostenibilidad del medio ambiente y las relativas a investigación, innovación y desarrollo.

Cabe adicionar que en el Capítulo II de las *Bases programáticas*, en el tema “Política monetaria y cambiaria”, se alega que la misma debería atender la competitividad, para que se traduzca en beneficios a la exportación y a la inversión en proyectos productivos que carecen de las ventajas comparativas derivadas de la abundancia en recursos naturales. Para ello se defienden intervenciones puntuales en el mercado cambiario y la regulación de los flujos de capital de corto plazo.

En esa dirección, el Capítulo III, explicando la política sectorial para la “Industria”, aboga por la necesidad de diversificar mercados y productos, atendiendo a los obstáculos técnicos al comercio, la protección de inversiones y la formación de redes industriales regionales y globales.

También en el Capítulo III se encuentran las propuestas relativas a “Transporte y logística” y se destaca la generación de un fuerte Sistema Nacional de Puertos con el proyecto de puerto de aguas profundas desde un concepto de complementariedad regional y participación de los Estados miembros y asociados del MERCOSUR. Asimismo, se vuelve a insistir con los dragados necesarios para una mayor cantidad de vías navegables y el desarrollo de hidrovías nacionales y binacionales. Pero la propuesta central en la materia se titula “Uruguay logístico” con la promoción de acciones para consolidar al país como Centro de Distribución Regional y Hub Logístico, generando un efectivo Sistema Intermodal de Transporte.

I.4. MERCOSUR e integración regional

Una idea central sobre la integración ya se adelanta en el Capítulo I de las *Bases programáticas*. Al analizar “La sustentabilidad del desarrollo”, se considera que la misma es un componente clave para la transformación estructural en materia de: integración productiva, desarrollo científico-tecnológico, autonomía financiera e integración de mercados. Pero también en el ámbito cultural por las afinidades culturales e idiomáticas preexistentes, no siempre verificadas en otros procesos de integración exitosos, en una clara alusión a la Unión Europea.

En esa dirección en el Capítulo II, en la explicación de “La coyuntura regional e internacional”, se marcan carencias en un MERCOSUR sin avances sustantivos en el diseño y la implementación de una estrategia regional, comercial y financiera. No obstante,

se considera fundamental el vínculo de la economía nacional con sus socias del bloque y, a través de éste, con los restantes países y bloques. Como consecuencia, se aboga por una integración profunda, no meramente comercial.

En el Capítulo III, explicando la política sectorial para la “Industria” y bajo un subtítulo “Integración productiva en el MERCOSUR”, se propone potenciar y continuar los diversos aspectos estratégicos con los países vecinos: infraestructura, carreteras, ferrocarril, hidrovía, energía, y renovación de acuerdos comerciales y de cooperación en las áreas de ciencia y tecnología. Todo dentro del objetivo principal de aumentar los volúmenes de comercio intrabloque para avanzar con el desarrollo de nuevas cadenas de valor regionales como la automotriz, la naval y la eólica.

También el punto “Defensa nacional” del Capítulo VI, adelanta la apuesta al MERCOSUR. Concretamente, después de señalar como línea de acción fundamental una política coordinada con la región, como se reseñó en I.1, el FA considera que la defensa se debe pensar en clave de la profundización de la integración latinoamericana a través del MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC, resaltando el rol del Consejo de Sudamericano de Defensa.

Ya entrando en el específico Capítulo VII, el apartado B, titulado “El Uruguay integrado”, presenta un modelo de inserción internacional que le asigna al MERCOSUR el lugar central, pero “en forma alguna” excluyente de otros mecanismos de integración (p. 196). Allí, se menciona la condición de Uruguay en la Alianza del Pacífico como miembro observador, pero la pertenencia plena se condiciona a que no confronte con los objetivos mercosurianos. En la misma dirección, acuerdos bilaterales o multilaterales comerciales deberán respetar tanto la pertenencia al MERCOSUR como el desarrollo sustentable, fuentes laborales, potestad de aplicar políticas públicas, normas de competencia, compras gubernamentales, propiedad intelectual, servicios o barreras técnicas al comercio, etc.

También en el apartado B, un punto 2 sobre “Las institucionalidades de los procesos de integración” comienza un recorrido por los mecanismos de los que el Uruguay forma parte. En primer término se menciona CELAC por su extensión y potencialidad, y se advierte el riesgo de duplicación de agendas con otros esquemas de integración, riesgo que Uruguay deberá contribuir a mitigar.

En segundo término, se menciona a la UNASUR, con elogios por constituir un espacio geográfico ambicioso –incluso con la presencia de Guyana y Surinam-; por su trabajo en varias políticas públicas; por su accionar en defensa del régimen democrático, con la actuación en Bolivia, Ecuador y Paraguay; por la creación del Banco del Sur. Se advierte que la UNASUR es ámbito propicio para crear un nuevo sistema arbitral.

En tercer término, las *Bases programáticas* dedican dos párrafos al ALBA, mecanismo que también se elogia, por basarse en la solidaridad y la cooperación. Se afirma que Uruguay debe aspirar a la membresía plena, pero una vez más, siempre que no confronte con los objetivos de integración y negociación en el MERCOSUR.

En cuarto término, la plataforma preelectoral llega al punto medular del MERCOSUR. Su ampliación por dimensiones –económica, comercial, política, cultural y social- y la incorporación de Venezuela, acarrearán desafíos y dificultades de adaptación para su estructura institucional. La primera propuesta es la mejora del mecanismo de solución de controversias, concretamente: un sometimiento a la normativa; un tribunal de alzada para la interpretación de la normativa y su aplicación, y un sistema de penalización efectiva para el cumplimiento de laudos y/o sentencias. La segunda, si bien se expresa desde las dificultades de la agenda externa del MERCOSUR, recalca en la necesidad nacional de acceso a mercados, inclusive desde la plataforma subregional con la complementariedad productiva. La tercer propuesta, desde elogios al FOCEM, establece redireccionar parte del financiamiento hacia prioridades sociales y productivas. La cuarta pasa por fortalecer los espacios de representación de los gobiernos subnacionales en la institucionalidad, a través del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones, de Mercociudades y de Municipios.

Dentro del MERCOSUR, hay un apartado exclusivo para su dimensión social que comienza elogiando programas e instituciones creadas. Propone implementar el Plan Estratégico de Acción Social con proyectos de carácter regional, buscando fuentes de financiamiento como las provenientes del FOCEM, y concretar a corto plazo el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, para la libre circulación de trabajadores y la igualdad de derechos a la salud y la educación, entre otros. Finalmente, el documento del FA se ocupa de la dimensión política del bloque, particularmente del Parlamento del MERCOSUR. El órgano si bien se considera un paso fundamental para la superación de una visión estrictamente economicista del proceso, debe convertirse en promotor de políticas para la

libre circulación de personas, bienes y servicios, para la corrección gradual de las asimetrías, y para la generación de verdaderas políticas comunes. Se propone llevar a la agenda política, la elección de sus integrantes por el voto ciudadano.

En quinto y último término, la propuesta preelectoral frenteamplista menciona a URUAPABOL, en tanto proyecto de gran importancia para concretar un intercambio comercial y energético, con el Uruguay como puerta nacional de salida de su producción.

Fuera de esta enumeración de mecanismos, “El Uruguay integrado” rescata el valor de otros como las Comisiones Mixtas y las Reuniones de Alto Nivel; valora al Tratado de la Cuenca del Plata, el Convenio del FONPLATA, el acuerdo de la Hidrovía Paraguay-Paraná y el reciente acuerdo sobre el Acuífero Guarani; insta a superar la visión de defensa por la visión de integración regional –socioeconómica, energética, de infraestructura y de coordinación estratégica- a partir de esquemas de administración binacional con una coordinación de actores institucionales nacionales; menciona la importancia de fomentar la diversidad de expresiones entre pueblos para desarrollar sociedades más inclusivas y democráticas.

I.5. Aspectos institucionales de la política exterior

El frenteamplismo opta por incluir, específicamente, un apartado final sobre “Institucionalidad para la política exterior”. Concretamente, se plantea profundizar la coordinación intraministerial e interinstitucional. Y desde allí, se propone: la gestión por resultados sobre todo para el Servicio Exterior que absorbe un 80% del presupuesto de la Cancillería; la reestructura del Ministerio; la reestructura de las misiones diplomáticas desde las razones estratégicas y coyunturales que llevaron a su acreditación; la gestión de recursos humanos desde una evaluación de actividades y procesos; la adecuación del estatuto del Servicio Exterior a los lineamientos del nuevo estatuto del funcionario público; la adecuación de criterios e incentivos de rotación del personal acreditado y del personal que permanece en Uruguay; la renovación tecnológica en gestión e información; la mejora en la gestión de la infraestructura con evaluación de las instalaciones, tanto en Uruguay como en el exterior, para realizar un plan de venta, adquisición o reparación.

Y como se adelantara en I.3, el FA advierte que persiste una preocupante dispersión de recursos humanos y económicos, y en materia de comercio exterior propone el desarrollo

de centros de promoción e inteligencia comercial en los mercados estratégicos, coordinados por una única institución, y la localización de centros de información en comercio exterior e inteligencia comercial en el interior del país. En otras propuestas más técnicas, las medidas pasan por: profundizar la implementación de la Plataforma de Inteligencia Comercial; continuar con la implantación del Sistema Integrado de Comercio Exterior y la Ventanilla Única de Comercio Exterior; fomentar las misiones de negocios prospectivas. Sobre este aspecto, ya en el Capítulo II de las *Bases programáticas*, se trabaja el tema de la “Institucionalidad para la competitividad y la transformación productiva: un Estado funcional a los objetivos del Uruguay productivo e innovador”. Allí se destaca a Uruguay XXI y su relación con la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior y se adelanta que la creación de una Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local será la base para un futuro Sistema Nacional de Competitividad formado por los ministerios y las agencias correspondientes.

Como en las propuestas de 2004 y, sobre todo de 2009, el partido de gobierno considera prioritario el trabajo con los “Uruguayos en el exterior”, apartado C del Capítulo VII. Desde elogios a los avances en el segundo gobierno del FA, las propuestas más significativas pasan por: continuar desarrollando Consulados Móviles y otras formas de descentralización; adecuar los servicios y programas de las instituciones públicas a los uruguayos en el exterior o a aquellos que desean retornar; fortalecer la Junta Nacional de Migración –incluso en una fase posterior, sentar las bases para la creación de un Instituto para la Migración o similar-; encomendar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la tarea de asesorar a compatriotas que retornan; fortalecer la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación; estimular a los retornados a invertir su capital en el lugar del cual son oriundos, aprobando estímulos a proyectos de baja inversión cuando se radiquen en poblaciones de 15 mil habitantes o menos; propulsar la aprobación de una ley de sufragio en el exterior.

Finalmente, como se reseñó en I.2, el FA dedica una sección a “Uruguay y la cooperación internacional” en el apartado A del propio Capítulo VII. Allí se reivindica el rol de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y se propone la creación de un verdadero Sistema Nacional de Cooperación Internacional. Asimismo, el documento insta a la coordinación presidencia - Consejo de Ministros - política exterior, establecida por la Cancillería.

II. Partido Nacional ⁶

El programa de gobierno del PN es resultado de una concertación entre los sectores que apoyaron la precandidatura de Luis Alberto Lacalle Pou y los que apoyaron la de Jorge Larrañaga. En la votación de resultado más parejo de las elecciones internas, Lacalle Pou obtiene el triunfo sobre Larrañaga, quien días más tarde acepta ser su compañero de fórmula. En definitiva, en base a una propuesta publicada el 30 de julio en la página Web del PN, *Programa de gobierno Lacalle Pou – Larrañaga. Líneas estratégicas fundamentales*, el día 15 de septiembre en un acto público, se presenta la definitiva *Agenda de gobierno 2015/2020. Nace un gobierno de equipos*. El documento consta de cuatro grandes capítulos en 177 páginas. En el cuarto se encuentra el apartado sobre “Política exterior” que abarca cuatro páginas y, en el tercero, el apartado sobre “Comercio exterior” que abarca otras seis.

- Capítulo 1 Un país que cuida a su gente
- Capítulo 2 Un país de oportunidades
- Capítulo 3 Un país auténticamente productivo
 - Política económica
 - Relaciones laborales
 - Energía
 - Telecomunicaciones
 - Transporte y logística
 - Políticas sectoriales: agro y pesca
 - Políticas sectoriales: industria
 - Políticas sectoriales: turismo
 - Comercio exterior
 - Ciencia, tecnología e innovación
- Capítulo 4 Un país orgulloso de sus instituciones
 - Administración pública y transparencia
 - Descentralización
 - Política exterior
 - Defensa nacional
 - Derechos humanos

⁶ Partido Nacional (2014) *Agenda de gobierno 2015/2020. Nace un gobierno de equipos*. Montevideo.

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

El primer párrafo de la propuesta nacionalista en “Política exterior”, alude a un país que pudo ganarse un lugar privilegiado en el mundo desde el respeto al orden jurídico internacional y a los principios que sostienen el entendimiento civilizado; todo gracias a la labor de varias generaciones de juristas y diplomáticos. Paso seguido, se acusa al partido de gobierno de haber puesto en peligro esa tradición por: desarrollar una política exterior de partido en vez de sustentarla en amplios consensos multipartidarios; fundar las relaciones en supuestas afinidades ideológicas y no desde la defensa de los canales institucionales; manejarse por operadores políticos y no confiar en los profesionales de la diplomacia. Y en la acusación más grave al oficialismo, el PN sostiene que las relaciones exteriores: “En lugar de mantenerse fieles a los principios democráticos y al Estado de Derecho, se aproximaron a socios de credenciales políticas dudosas, como el régimen chavista” (p. 162).

El PN también acusa al FA por la ruptura de una política de Estado, aludiendo como ejemplo en contrario, al ingreso al MERCOSUR en el gobierno nacionalista, convocando a todos los partidos con representación parlamentaria. La prueba exhibida es que desde el retorno a la democracia en 1985, nunca se había visto a la política exterior rechazada en el Poder Legislativo por todos los partidos de la oposición. Sobre las afinidades ideológicas, se detallan las ásperas relaciones entre el gobierno de Tabaré Vázquez con el presidente argentino Néstor Kirchner, sin recibir apoyo de Brasil, y los fracasos en el gobierno de José Mujica con solo algún acercamiento inicial con Argentina. Otros reproches pasan por la adhesión a la exclusión de Paraguay del MERCOSUR con el correlato de apoyo al gobierno venezolano de Nicolás Maduro, desalineado con países que señalan pérdida de libertades y represión en Venezuela, y la posición uruguaya en el conflicto Israel – movimiento Hamas.

En definitiva, el resultado es una política exterior menos profesional, menos creíble, menos respetada, lo que está agravado por un debilitamiento del comercio exterior nacional. Se la califica de “errática y confusa”; no tuvo en cuenta los principios ni los intereses nacionales y se sustituyó por una diplomacia de afinidades ideológicas (p. 162). Todo repercutió en la posición nacional en el MERCOSUR y en otros organismos internacionales.

La propuesta concreta radica en volver a la posición tradicional de defensa y promoción de la institucionalización y el respeto al Derecho Internacional Público, ya que la idea que lo político prevalece sobre lo jurídico, genera desventajas para los países más débiles. Y desde

esa máxima general, la tarea consiste en: una clara opción por los entendimientos multilaterales; el respaldo a la legalidad internacional de Naciones Unidas; la conciencia de una pertenencia activa a la Comunidad Iberoamericana de Naciones; una política vigorosa de promoción del comercio y la cooperación. En el plano interno, el compromiso nacionalista consiste en devolverle a la política exterior su condición de política de Estado.

Cabe agregar que en el tema “Derechos humanos” del Capítulo 4, la *Agenda de gobierno 2010/2015* hace una dura acusación a las administraciones del FA por aplicar un doble estándar: posiciones estrictas sobre las violaciones cometidas en el pasado en el país y relaciones fraternales con el régimen cubano violador de los derechos humanos y con el gobierno de Venezuela con sus políticas represivas. La propuesta nacionalista radica en impulsar una política exterior alineada a los principios que se aplican en política interior: “Los derechos humanos no pueden ser objeto de transacciones políticas ni comerciales” (p. 171).

II.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

La concepción central del PN en materia de inserción sistémica pasa, y así lo titula en “Política exterior”, por el “Impulso al multilateralismo y fortalecimiento de la inserción internacional del país”. En primer lugar, desde el fortalecimiento de la participación nacional en foros internacionales, tanto en el terreno político como en el económico-comercial. En segundo lugar, desde una política de vínculos con instancias de integración o cooperación complementarias del MERCOSUR como la Alianza del Pacífico.

En materia bilateral, después de hacer propuestas sobre reencauzar las relaciones bilaterales con Argentina desde apuestas institucionales, como se desarrolla en II.5, el PN, en “Medidas orientadas a fortalecer la posición de Uruguay en el MERCOSUR”, propone enmarcar la relación con Brasil en acuerdos bilaterales y regionales reglados por el Derecho Internacional y, en concreto, impulsar políticas de frontera con un adecuado marco legal y fortalecer las comisiones bilaterales. También bajo ese título, se insta al fortalecimiento de las relaciones con Paraguay, desde su condición de “otro ‘socio chico’” y desde los crecientes vínculos comerciales (p. 164). Se acusa a la Cancillería de no haber dado importancia al relacionamiento, principalmente por razones político-ideológicas. El tema Paraguay es retomado bajo el mismo título, “Medidas orientadas a fortalecer la posición de Uruguay en el MERCOSUR”, pero en la sección “Comercio exterior”. Allí se insiste en priorizar los

vínculos con Paraguay, país que más creció en 2013 de América Latina. Las oportunidades se hallan en inversiones nacionales ya radicadas allí, con la adquisición de tierras y la prestación de servicios logísticos en comercio que proviene de Asia e ingresa por Montevideo.

En el apartado sobre “Comercio exterior” y luego de desarrollar una visión crítica con relación al MERCOSUR, el nacionalismo titula una sección como “Medidas orientadas a la búsqueda y aprovechamiento de oportunidades fuera del MERCOSUR”, con tres propuestas. La primera hace a potenciar y reforzar la participación de Uruguay en la OMC y en la Organización Mundial de Aduanas; se dice que Uruguay ha renunciado en los últimos años a una posición relevante a pesar de sus recursos humanos aptos. La segunda propuesta radica en servirse de los Acuerdos de Complementación Económica del MERCOSUR con Colombia y Perú para concretar acuerdos bilaterales de libre comercio; se refuerza esta apuesta con la idea que estas herramientas pueden ser vías de acceso indirecto a acuerdos más amplios firmados por la Alianza del Pacífico. La tercer propuesta consiste en asignar alta prioridad al avance de las negociaciones por un acuerdo de libre comercio MERCOSUR - Unión Europea; aquí se insiste en las trabas puestas por Argentina y en la necesidad de hacer causa común con Brasil y Paraguay, incluso para avanzar hacia un acuerdo 3 + 1.

Finalmente, el nacionalismo propone como título una “Articulación de la política exterior con otras políticas a ser impulsadas desde el gobierno”. Y las ideas concretas son: creación de mecanismos permanentes de coordinación Ministerio de Relaciones Exteriores - Ministerio de Turismo y Deporte para involucrar embajadas, consulados y oficinas de negocios en tareas de promoción; articulación de la política exterior con la política de defensa, en materia de misiones de paz de la ONU; articulación con la política cultural, de manera de favorecer la promoción de agentes culturales uruguayos, favorecer la llegada de propuestas culturales y fomentar el desarrollo local del turismo cultural; articulación con la actividad productiva y comercial.

Fuera de las sesiones específicas, la *Agenda de gobierno 2010/2015*, en su Capítulo 1, aborda la materia “Medio ambiente” y se propone una reforma en los procesos de Autorización Ambiental Previa con la creación, en el ámbito de la DINAMA, de un registro de empresas consultoras especializadas. El costo de sus estudios previos y de las fiscalizaciones posteriores será internalizado por quienes impulsen los proyectos. En la

misma sección, al respecto de la protección de las reservas de agua potable, el PN propone una coordinación regional en las cuencas compartidas con los países vecinos, en particular en el Río Uruguay y el Río de la Plata.

En el Capítulo 2, en el tema "Política educativa" y referido a medidas relativas a la educación superior, se estampa la propuesta de crear una Agencia Nacional de Acreditación que ponga al país en sintonía con las prácticas internacionales y con las políticas acordadas en el MERCOSUR.

En el Capítulo 3, en el tema "Energía", se propone favorecer las interconexiones energéticas con países de la región, sobre la base de un intercambio bilateral a precios competitivos. Inclusive, más adelante, la plataforma nacionalista plantea la importancia del uso de las interconexiones con Argentina y Brasil como instrumento de gestión de la oferta, compensando eventuales momentos de insuficiencia a costos competitivos.

Cabe agregar que llama la atención en el Capítulo 3, "Políticas sectoriales: turismo" una crítica al actual gobierno, considerando negativo para el sector el intercambio de información fiscal con Argentina. Se asegura que de consolidarse la situación, afectará el desarrollo de lugares claves como Punta del Este.

En el tema "Defensa nacional" ya en el Capítulo 4, aparecen tres secciones de directa conexión con la política exterior. La primera hace a la participación en las misiones de paz como una oportunidad para que las Fuerzas Armadas acumulen experiencia y como un elemento fortalecedor del país en organismos internacionales y en su compromiso tradicional con el Derecho Internacional. Desde allí, se critica a los gobiernos del FA por generar incertidumbre en organismos internacionales, debilitar el posicionamiento del país y afectar los planes de vida de los efectivos militares. Se agrega que la participación debe considerarse desde intereses nacionales y no supeditarla a los lineamientos de otros países o actores internacionales. La segunda sección responde a la protección integral de la soberanía del territorio, del subsuelo, de las reservas de agua potable, del mar territorial y del espacio aéreo, así como el respaldo a las pretensiones sobre el territorio antártico, todo desde los peligros de un mundo superpoblado. La propuesta hace al entrenamiento del personal militar, la adquisición de equipamiento y la actuación conjunta de las Fuerzas Armadas. La tercer sección es una apuesta al desarrollo del poder marítimo, habida cuenta de la nueva área de jurisdicción sobre los fondos marinos de 350 millas, en trámite en la ONU. Se alerta que será

necesario invertir para asegurar el cuidado del medio ambiente, la salvaguarda de la vida humana, la protección de instalaciones *off shore* y el movimiento de buques. La propuesta es destinar un porcentaje del canon exigido a las empresas explotadoras para financiar la inversión. El tema se completa con una propuesta institucional, a tratar en II.5.

II.3. Política de comercio exterior

En el propio apartado sobre “Comercio exterior”, se establece la necesidad de un país abierto al mundo, desde su escaso mercado interno, que enfrenta crecientes problemas en el MERCOSUR y una tendencia mundial a la constitución de grandes bloques: Alianza del Pacífico y acuerdo en ciernes EEUU - Unión Europea. La situación se considera agravada por la política exterior de los dos gobiernos del FA. Al respecto se insiste que a la desprofesionalización del Servicio Exterior y al recurso de la diplomacia presidencial debe agregarse que la diplomacia comercial perdió peso frente a la política: “[...] se optó por una diplomacia de asados y encuentros personales” (p. 132). Otra crítica conexas radica en que la orientación ideológica dada al Servicio Exterior también debilitó la coordinación con los agentes privados nacionales, generando la ausencia de una estrategia comercial bien diseñada.

La propuesta central en la materia, se define mediante un subtítulo de “Comercio exterior”: “Nuestra visión: la diplomacia comercial como prioridad”. Esto significa el aprovechamiento, formación y gestión de los recursos humanos de Cancillería y de las representaciones diplomáticas, e incluye fortalecer delegaciones negociadoras y construir canales con el sector productivo. Desde aquí, se enuncian propuestas institucionales, todas analizadas en II.5.

Finalmente, se proponen, con un subtítulo específico, cinco “Medidas de facilitación del comercio exterior”. La primera apunta a redefinir el perfil de los servicios aduaneros como promotores del comercio exterior; se considera que su tarea esencial es contribuir a bajar costos y defender a los operadores nacionales del comercio desleal, pero su actual rol es esencialmente fiscalizador. La segunda hace a simplificar, armonizar y racionalizar los procedimientos aduaneros en frontera para las operaciones de importación, exportación y tránsito. La tercera radica en convertir al comercio electrónico en una oportunidad y no tratarlo como amenaza, desarrollando programas de capacitación y soporte tecnológico,

especialmente orientados a pequeñas y medianas empresas. La quinta supone potenciar el sistema Exporta Fácil, simplificándolo y eliminando el monto máximo de exportación.

La *Agenda de gobierno 2015/2020*, ya en el Capítulo 3, pero en el tema “Política económica” y particularmente en un apartado sobre “Competitividad”, adelantaba que el sector privado ha tenido logros importantes y es el Estado que debe contribuir con una inflación que no genere incertidumbre, un tipo de cambio que no debilite al país frente a sus competidores y un costo país que no afecte la viabilidad de los emprendimientos productivos.

En el mismo Capítulo 3, frente al tema “Políticas sectoriales: agro y pesca”, se aboga por una política comercial activa ante barreras comerciales. Se considera necesaria una adecuada defensa en los ámbitos que corresponda, desde el MERCOSUR hasta la OMC, y una articulación de la política agropecuaria con la política exterior y muy en especial con la diplomacia comercial. Puntualmente, se plantea definir una estrategia de renegociación de la cuota Hilton y abrir nuevos mercados para cortes ovinos con hueso. Esta tarea no solo involucra a Cancillería, sino también a organismos como INAC.

También en el Capítulo 3, en el tema “Políticas sectoriales: industria”, se considera que el mal funcionamiento del MERCOSUR y las políticas proteccionistas explícitas de Argentina e indirectas de Brasil, han generado graves dificultades de acceso a esos mercados. A esto se suma el aislamiento en el comercio extrarregional, sin progresos significativos desde el tratado firmado con México en 2003. La idea central pasa por desarrollar una vigorosa política comercial extrarregional para compensar los bloqueos e insuficiencias del MERCOSUR. También aquí se aboga por articular la política industrial con la política exterior y especialmente con la diplomacia comercial para asegurar la apertura de mercados, retomando la práctica abandonada por el actual gobierno de consultar a los actores privados para las misiones internacionales. Las propuestas más puntuales radican en: mantener el régimen de admisión temporaria; reestructurar el régimen de devolución de impuestos indirectos a las exportaciones, de acuerdo con la realidad de cada sector; dar previsibilidad y continuidad al régimen de prefinanciación de exportaciones.

Finalmente, lo relativo a transporte y logística, se esboza en el apartado sobre “Comercio exterior” con dos propuestas centrales. La primera supone perfeccionar y complementar las

diferentes franquicias e instrumentos logísticos –zonas francas, puerto y aeropuerto libre, depósitos fiscales- para consolidar al país como centro de distribución de cargas a nivel regional. La segunda conlleva aprobar, con la mayor celeridad, el nuevo Código Aduanero nacional, hoy en el Parlamento, así como las normas reglamentarias correspondientes.

También hay un apartado sobre “Transporte y logística”, incluido en el Capítulo 3. Allí, la problemática de los puertos es abordada desde un deterioro de la capacidad negociadora de los gobiernos del FA, privilegiando funcionarios políticos sobre los técnicos con propuestas institucionales que se trabajarán en II.5. El dragado es considerado prioridad nacional y comprende el acceso al Puerto de Montevideo y al Puerto de Fray Bentos al mismo nivel que Nueva Palmira. Finalmente, el PN propone medidas complementarias para fortalecer los puertos de la capital y los de Nueva Palmira, Salto, Paysandú, Juan Lacaze y Colonia. Otras medidas pasan por: promover la consolidación de la Hidrovía del Este; desarrollar el Puerto de La Paloma de manera compatible con la actividad turística; habilitar el Puerto Seco de Rivera.

II.4. MERCOSUR e integración regional

El PN se refiere específicamente al tema MERCOSUR en el desarrollo de “Comercio exterior”, y su primera valoración es negativa al sentenciar que el bloque “ha dejado de ser una herramienta de integración abierta al mundo para convertirse en instrumento de las políticas proteccionistas impulsadas con nuestros vecinos” (p. 132). El resultado es un país en creciente aislamiento comercial que no ha podido negociar acuerdos bilaterales con terceros, sin el beneficio de oportunidades como el acuerdo Unión Europea - MERCOSUR, bloqueado por algún socio. Asimismo, se cuestiona a la política exterior por la falta de avances en problemas que afectan el funcionamiento interno del MERCOSUR, como las asimetrías o el uso de barreras sanitarias. Ante estas dos situaciones concluye: “No podemos negociar hacia afuera pero tampoco hemos sido capaces de hacerlo dentro del bloque” (p. 132).

Bajo el título “Medidas orientadas a fortalecer la posición de Uruguay en el MERCOSUR”, pero dentro de “Comercio exterior”, se plantean seis líneas de acción. La sexta dedicada a Paraguay, ya fue analizada en II.2. La primera supone convocar a una Reunión Extraordinaria del Consejo Mercado Común para tratar temas económico-comerciales, dejando de lado los político-ideológicos de las últimas reuniones, de dudosa

pertinencia. Los temas a tratar serán: Código Aduanero del MERCOSUR, régimen de zonas francas, negociaciones con la Unión Europea, fondos de convergencia estructural, e integración vial y energética.

La segunda propuesta consiste en impulsar una renegociación del Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo. El actual, impulsado por Argentina, agregaría nuevos perjuicios a los intereses nacionales. Se dice que Uruguay se ha opuesto, sin proponer alternativas y se aboga por la participación profesional en el Grupo Técnico 5, ya que en los últimos años se concurrió con personal del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

La tercer propuesta hace a plantear, por las vías formales correspondientes, la necesidad de revisar la Decisión CMC N° 32/00, con el fin de priorizar las negociaciones en conjunto, pero habilitando ámbitos bilaterales cuando no sea posible una posición común. En forma conexas, la cuarta propuesta, para el caso que no haya voluntad política de revisar la citada Decisión, consiste en cuestionar su legitimidad, ya que el texto no establece la obligatoriedad de internalizarla y Uruguay nunca la remitió al Parlamento.

La quinta propuesta radica en recurrir a los mecanismos jurisdiccionales del MERCOSUR, olvidados por los últimos dos gobiernos, cuando las instancias de negociación no den resultados: consultas ante el Tribunal Permanente de Revisión y acciones ante los tribunales ad-hoc.

II.5. Aspectos institucionales de la política exterior

Desde la acusación a los gobiernos del FA por la desvalorización del Servicio Exterior, el nacionalismo insiste en que la diplomacia presidencial sustituyó a la profesional. También se introduce la crítica sobre de la multiplicación sin precedentes de los embajadores políticos y la creación, también sin precedentes, de numerosos cargos de embajador itinerante.

Un subtítulo de "Política exterior", "Diseño, conducción y ejecución profesional de la política exterior", desarrolla la apuesta institucional mediante cinco propuestas. La primera argumenta que el presidente debe impartir las directrices en política exterior, pero no ser el principal actor en su ejecución. La segunda hace a la convocatoria para elaborar una Estrategia Nacional de Política Exterior en diálogo con los partidos políticos, el mundo académico y los actores económicos y sociales. La tercera radica en reducir el número de

embajadores políticos e itinerantes, y dar un perfil profesional a aquellos que se mantengan. La cuarta determina el fortalecimiento del Instituto Artigas de Servicio Exterior, promoviendo asociaciones con el sector privado y el mundo académico. La quinta consiste en redefinir los criterios de selección del personal de mayor jerarquía a acreditar en países de alta prioridad.

Asimismo, las primeras tres propuestas consideradas como “Medidas orientadas a recomponer las relaciones con Argentina”, también revisten naturaleza institucional. La primera hace a fortalecer la embajada en Buenos Aires, dotándola de más recursos humanos –se anota que hoy día no llegan a diez funcionarios diplomáticos- por el significado de la relación bilateral y por los vínculos con las 45 embajadas concurrentes en Buenos Aires. La segunda radica en acreditar un embajador con antecedentes acordes y que actúe desde políticas bien definidas y coordinadas con el canciller. La tercera consiste en diseñar canales fluidos de comunicación, entre la embajada, los integrantes de las delegaciones uruguayas ante la CARP y la CARU -presididas por embajadores con dedicación exclusiva-, los órganos responsables de la gestión portuaria y los agentes privados más directamente afectados. En el apartado sobre “Comercio exterior” se repiten estas tres propuestas. Una cuarta hace al diseño de políticas de mediano y largo plazo como marco de trabajo de las delegaciones en la CARU y la CARP. La quinta medida es, en realidad, una alerta para el caso que las negociaciones bilaterales no permitan superar los bloqueos: considerar la posibilidad de recorrer los mecanismos jurisdiccionales en el MERCOSUR o en la OMC, también como una señal a ser percibida por los inversores extranjeros.

Las “Medidas orientadas a fortalecer la posición de Uruguay en el MERCOSUR” también presentan dos grandes propuestas institucionales. La primera, fortalecer la Dirección General de Integración y MERCOSUR -que cuenta con seis funcionarios diplomáticos de carrera para toda negociación, incluyendo la casi veintena de grupos técnicos- sin crear cargos. La segunda, dotar de mayor permanencia a los equipos técnicos que participan de las negociaciones. Y bajo idéntico título, se desarrollan nuevamente estas dos propuestas institucionales en el tema “Comercio exterior”, junto a otras cuatro más ya tratadas en II.4.

En el apartado sobre “Comercio exterior”, como se anunciara en II.3, se enuncian propuestas institucionales para repensar la política comercial. En primer término, elaborar una Estrategia Comercial Nacional que contemple intereses de todos sus actores, tarea

asignada a la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior, pero fortalecida con la incorporación de representantes empresariales y sociales. En segundo término, concentrar las actividades de gestión en la Unidad de Programación Comercial de Cancillería, con intervención de representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y la participación privada. En tercer término, fortalecer instrumentos como Uruguay XXI y la Ventanilla Única de Comercio Exterior, subutilizados por su perfil demasiado burocrático. En cuarto término, fortalecer el rol del Instituto Artigas de Servicio Exterior con asociaciones con el sector privado y el académico para desarrollar análisis prospectivos. En quinto término, crear un programa específico de capacitación de funcionarios que se impartirá en coordinación con instituciones universitarias nacionales y extranjeras. En sexto término, priorizar la presencia de funcionarios diplomáticos especializados en representaciones ubicadas en países con fuertes lazos comerciales o con potencial de tenerlos, así como en los organismos internacionales atinentes.

En el apartado sobre “Transporte y logística”, incluido en el Capítulo 3, como se anunciara en II.3, se incluyen propuestas institucionales en gestión portuaria: un ámbito de coordinación permanente ANP, Hidrografía, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y Cancillería; uniformización de la gestión del dragado estatal en la ANP, tarea hoy compartida por Hidrografía; creación de un grupo de trabajo permanente entre los órganos de gestión portuaria, la CARU, la CARP y la Cancillería.

Como se adelantara en II.2, en el tema “Defensa nacional” del Capítulo 4, se levanta una propuesta institucional para el desarrollo del poder marítimo, aunque en forma muy vaga. Allí se expresa que la multiplicidad de instituciones públicas con competencia en temas relativos al mar, resta efectividad y eficiencia. Es necesario definir una política de Estado para un mejor aprovechamiento de la condición de país ribereño y de las extraordinarias posibilidades de los espacios oceánicos, fluviales y lacustres.

La última propuesta relacionada con política exterior, se encuentra en “Derechos humanos”, Capítulo 4, con la creación de un Observatorio Permanente de Respeto del Derecho Internacional, con el fin de cumplir el artículo 2º de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, sobre la adopción de disposiciones de derecho interno para el efectivo respeto de derechos y libertades. El Observatorio podrá ser una unidad asesora de la Presidencia de la República o parte de la Institución Nacional de Derechos Humanos.

III. Partido Colorado ⁷

El PC si bien presenta la plataforma electoral con una carátula denominada *Compromiso de Cambio. El Uruguay del futuro. Programa 2015-2020*, la propuesta, desde la página uno, queda titulada *Plan Uruguay 2015-2020*. El 19 de agosto, finalmente, la fórmula Pedro Bordaberry – Germán Coutinho hace público los resultados y conclusiones de varios grupos de trabajo. Sobre la estructura, el propio documento explica que fue articulado en cinco secciones, correspondientes a las cinco líneas estratégicas definidas por el coloradismo. El *Plan Uruguay 2015-2020* consta de unas 351 páginas y la sección enteramente dedicada a la política exterior, “Uruguay integrado al mundo” ocupa 32. Asimismo, se debe tener en cuenta el apartado sobre “Comercio exterior, servicios globales y logística” de “Uruguay próspero y solidario” que abarca otras cuatro páginas.

- Uruguay educado e integrado
- Uruguay próspero y solidario
- Uruguay libre y seguro
- Uruguay de futuro
- Uruguay integrado al mundo
 - Política exterior
 - Soberanía, defensa nacional y estrategia

III.1. Ideas básicas y principios rectores de la política exterior

El PC en dos páginas introductorias de “Uruguay integrado al mundo”, reivindica su tradición “Batllista liberal y universalista” para una política exterior proyectada desde una “sociedad abierta y democrática” (p. 320). Esa política exterior es concebida con el objetivo primario de la defensa de la soberanía y los intereses nacionales en un ámbito esencialmente multilateral, regulado por el Derecho Internacional. Así, el documento cita principios de Derecho Internacional como: la igualdad soberana de los Estados, la no intervención, el cumplimiento de buena fe de las obligaciones y el arreglo pacífico de las controversias para contribuir a la paz y seguridad como lo establece la Carta de las Naciones Unidas.

⁷ Partido Colorado (2014) *Compromiso de Cambio. El Uruguay del futuro. Programa 2015-2020*. Montevideo.

Desde el primer párrafo, el coloradismo se define por una política exterior de Estado. Más adelante explicará que su concreción debe centrarse en la defensa de los intereses nacionales y no en preferencias doctrinarias o ideológicas, en una clara referencia a la reiterada acusación dirigida a los gobiernos del FA. Finalmente, cabe agregar que la política exterior es considerada como abarcadora de los aspectos estratégico, político, económico y cultural. Su ejecución debe ser profesional y con negociaciones fuera de la región por el hecho de tener solo dos vecinos y la necesidad de buscar nuevos mercados.

Dentro de “Uruguay integrado al mundo”, pero en la sección “Soberanía, defensa nacional y estrategia” y una vez explicada la importancia de un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se establece que el país en la Organización y ante la comunidad internacional debe posicionarse por la reafirmación de la paz, la defensa ante amenazas globales, la promoción de la democracia y los derechos humanos, el desarrollo sustentable, y la conformación de esquemas de seguridad cooperativos. Así, cuando se proponga seguir con la política de participación en las misiones de paz de Naciones Unidas, se la catalogará como muestra del compromiso con el Derecho Internacional y la paz y seguridad mundiales.

III.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

El apartado “Política exterior” define como prioritario, en el objetivo estratégico 1, estrechar los vínculos con América Latina. En forma por demás sintomática, la primera relación bilateral que desarrolla la propuesta radica en Argentina. Así, se explica su importancia en varias dimensiones y los conflictos con relación a los puertos, adelantando que debe seguirse una estrategia coherente en manos de expertos diplomáticos, no con la lógica de la diplomacia presidencial de los últimos años. La primera propuesta concreta hace a analizar la habilitación del ingreso y el abastecimiento de buques desde y hacia las Islas Malvinas, habida cuenta que el gobierno uruguayo impidió a barcos con bandera británica el acceso al Puerto de Montevideo, con una pérdida estimada de 70 millones de dólares al año. La segunda supone definir un escalón orgánico superior que apunte a los delegados en la CARU, la CARP y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, para lo cual será necesario fortalecer la Dirección de Asuntos Limítrofes de la Cancillería. La tercer propuesta radica en propiciar un espacio efectivo de coordinación entre los intereses privados y las políticas que defina el país.

La segunda relación bilateral desarrollada tiene que ver con Brasil, desde su importancia en comercio, inversión e integración económica y desde su condición de interlocutor regional con vocación de jugador global. Expresamente, se lo reconoce como portavoz de la UNASUR, y como socio en la interconexión eléctrica –recordando las inversiones FOCEM– y en la construcción de un puerto de aguas profundas en Rocha.

La tercer relación bilateral desarrollada hace a Paraguay sobre aspectos relativos a intereses comunes, resaltando el rol nacional como facilitador del acceso oceánico por el Puerto de Nueva Palmira. La cuarta apunta a Chile, con la propuesta de intensificar relaciones en base a entendimientos ya concretados en materia de posiciones en el escenario diplomático y de la cooperación público-privada con el buen ejemplo del Consejo Asesor Empresarial Chileno-Uruguayo. Por último, la quinta relación bilateral se le dedica a Bolivia y, otra vez, con la propuesta de facilitarle una salida oceánica.

El *Plan Uruguay 2015-2020* concibe como objetivo estratégico 2, las relaciones con América del Norte. El primer país que aparece es México y la propuesta central pasa por aprovechar mejor el Tratado de Libre Comercio, firmado en 2003 con un gobierno colorado. Se elogia su liberalización comercial, especialmente la concreción de la Alianza del Pacífico. El segundo país es EEUU, al que la propuesta califica como indiscutible líder mundial que se proyecta universalmente como una democracia vigorosa, coincidente con Uruguay. Muchas frases revalorizan la relación bilateral, incluso la condición de Estado sede del Banco Mundial, el BID y el FMI. En materia política, se aclara que nada impide discrepancias en temas puntuales y se recuerdan las disposiciones comunes de la Carta de la OEA en materia de no intervención. En materia comercial, se propone profundizar los vínculos “y si las circunstancias y los hechos fueren favorables”, negociar un acuerdo de libre comercio (p. 326). Por último, se trata la relación con Canadá, país al que se valora por la coincidencia en la defensa de principios comunes como la democracia y los derechos humanos, y por constituir un mercado muy parecido, aunque menor, al de EEUU. Se propone una campaña de penetración de exportaciones.

Con el objetivo estratégico 3, el PC apuesta a la Unión Europea. La propuesta central radica en potenciar la representación del país en Bruselas, habida cuenta que la Unión representa la tercer economía del mundo y está negociando la liberalización de su comercio agrícola en la Ronda de Doha de la OMC. En el objetivo estratégico 4, se

colocan los vínculos con la Federación Rusa, pero solo se resalta su potencial y su demanda de productos y servicios de calidad.

El objetivo estratégico 5 refiere a relaciones con Asia y Medio Oriente. Asia se define como zona prioritaria comercialmente con la propuesta de fortalecer las representaciones diplomáticas existentes o suplirlas con otras nuevas. Medio Oriente es dividido en dos conjuntos de países. Entre los que tienden a ser foco de inestabilidad política, se destaca el conflicto palestino-israelí y se proponen acciones de promoción de la paz desde la premisa de una igual soberanía para ambos pueblos. En el segundo conjunto de países, se agrupan los productores de petróleo y gas, posibles inversores y con economías totalmente complementarias por su necesidad de alimentos; la propuesta radica en construir puentes de comprensión y confianza habida cuenta de las diferencias culturales.

El objetivo estratégico 6 supone la inserción en África. La propuesta reconoce que no se podrá aumentar mayormente la representación diplomática por cuestiones presupuestales, valorando el rol de las embajadas en Egipto y Sudáfrica y los aportes nacionales en las misiones de paz. Y, concretamente, se afirma que corresponde ampliar el trabajo ya comenzado con la apertura de la embajada en Angola de este año y la posible apertura de una embajada en Etiopía, sede de la Unión Africana.

Finalmente, en el macro objetivo estratégico 7, se trata la participación de Uruguay en los organismos internacionales. Con relación a la ONU y su sistema, se propone que la concurrencia de expertos en distintas disciplinas sea acompañada de integrantes del Servicio Exterior para una coordinación eficaz. En cuanto a la OCDE, el propósito del coloradismo pasa por negociar, cuanto antes, la calidad de observador en los comités más significativos para el país y por fortalecer la embajada en Francia para determinar si conviene la postulación como miembro del organismo. Sobre la OMC, desde la advertencia que en su seno se están negociando tres tratados de libre comercio globales que modificarían radicalmente las corrientes comerciales, se propone una contribución en la Ronda Doha, especialmente en trabajos sobre liberalización de mercados para productos agropecuarios.

Dentro del mismo objetivo 7, la plataforma colorada se ocupa de los organismos americanos. Sobre la OEA se plantea intensificar su acción por ser pilar de relacionamiento y cooperación entre Latinoamérica y EEUU y Canadá. En segundo lugar sobre la ALADI, solo se exhorta a no subestimar su aporte y se propone vigorizar su accionar. En tercer

lugar, se mencionan a CELAC, SELA y UNASUR con el compromiso de una participación activa con racionalización de sus actividades y con fórmulas para la creación del mercado común latinoamericano.

En los párrafos finales de “Política exterior”, el PC aborda cuatro “Temas que por su importancia serán objeto de atención preferencial en la acción del gobierno”. El primero hace a derechos humanos, explicando el aporte de ciudadanos del partido en instrumentos internacionales. El segundo se centra en los recursos naturales con el compromiso del fortalecimiento institucional de las Comisiones binacionales. También se hace una mención especial al tema puertos —en especial Montevideo y Nueva Palmira— con la firme propuesta de defender el cumplimiento del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo en lo referente al anuncio unilateral de Argentina de construir un nuevo canal, el Magdalena. Finalmente, se alienta a una especial atención del Acuífero Guaraní. El tercer tema radica en la política de drogas. Ante la aprobación de leyes y reglamentos sobre la marihuana que se apartan de las convenciones internacionales suscritas por el país, el PC afirma que destinará especiales esfuerzos en los organismos competentes y en el plano bilateral para devolver la articulación. El cuarto tema hace a la protección del medio ambiente con la investigación, el debate político y la generación de Derecho Internacional Ambiental. Pero queda en claro que no es viable aceptar falsas contradicciones: la política exterior debe contribuir a garantizar el desarrollo económico, social y ambientalmente sustentable del país.

Un segundo gran título dentro de “Uruguay integrado al mundo” tiene que ver con “Soberanía, defensa nacional y estrategia”. El tema se introduce desde la concepción de seguridad para Uruguay y desde la candidatura al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La primera propuesta reside en la participación en las misiones de paz con el incremento de los componentes diplomáticos y civiles. Los últimos en lo que hace fundamentalmente a la asistencia humanitaria y la recuperación de la infraestructura. La segunda propuesta supone el mantenimiento de la integridad territorial y de los recursos estratégicos con particular énfasis en la vigilancia de las fronteras. En este tema, se propone brindar apoyo técnico y logístico en el trabajo en la Antártida y en la delimitación del límite exterior de la plataforma continental. La tercer propuesta radica en la idea de renovación y actualización tecnológica, a través de diferentes modalidades de cooperación internacional.

Fuera de los apartados sobre política exterior, las primeras propuestas de inserción internacional del PC aparecen en “Uruguay educado e integrado”. En el tema “Educación”, se propone que una Agencia para la Calidad y Desarrollo de la Educación, a crear, impulse la suscripción de acuerdos con entidades como la OCDE, UNESCO y otras para la asistencia en programas sobre calidad. En la misma sección, el compromiso es establecer y orientar planes y programas para revertir la tendencia a la fuga de cerebros y generar una captación de cerebros en ciencia, tecnología e innovación. En materia de “Cultura”, el coloradismo hace hincapié en organizar y fortalecer la presencia cultural en el exterior, aprovechando las diferentes delegaciones gubernamentales y a los uruguayos que están fuera del país, y asistiendo a eventos internacionales. Finalmente, en el tema “Deportes, actividad física y recreación”, la propuesta radica en trabajar en forma coordinada con los países y organismos internacionales especializados para el intercambio de técnicos y deportistas, y en suscribir convenios de cooperación para los deportes en desarrollo.

Asimismo en “Uruguay próspero y solidario”, se aborda el tema “Energía”. Los objetivos del PC pasan por fortalecer la soberanía energética, entendida como la capacidad de maniobra en la toma de decisiones, en el marco de una amplia integración energética regional y de una adecuada inserción en mercados energéticos internacionales. En el desarrollo de estas propuestas, se menciona: la ampliación prevista de la interconexión con Brasil; la Represa de Salto Grande para el intercambio de energía con Argentina y Brasil; negociaciones de contratos para colocar excedentes de energía eléctrica o gas con Argentina y Brasil.

También en el macro título “Uruguay próspero y solidario” en materia de “Producción agropecuaria, alimentaria y Biotecnología”, el *Plan Uruguay 2015-2020*, se remite a “Uruguay integrado al mundo” en cuanto a: apertura y mejora de acceso a mercados, con particular atención a la concreción de tratados de libre comercio, y profesionalización de las negociaciones internacionales con la coordinación de distintos ministerios y de agentes privados. En materia de “Industria”, el PC considera como pilar, mejorar las condiciones de acceso a terceros mercados, negociando flexibilidades en el MERCOSUR. Finalmente, en materia de “Turismo”, la propuesta colorada pasa por integrar las misiones diplomáticas en la difusión del destino Uruguay.

Finalmente, en el macro título “Uruguay de futuro” en la sección sobre “Medio ambiente y desarrollo sustentable”, el PC propone regular la extracción de recursos no renovables, desde la convicción que no puede ser base del desarrollo del país y debe hacerse con controles ambientales. Las propuestas se concretan en un Plan de Regulación de la Extracción de Gas y Petróleo, un Plan de Regulación de la Minería Artesanal y de Pequeño Porte, y un Plan de Minería de Gran Porte.

III.3. Política de comercio exterior

Ya en “Uruguay próspero y solidario”, en el tema “Economía y finanzas”, el PC considera como objetivo estratégico: “Mejorar la competitividad de Uruguay”, tarea considerada un desafío multidisciplinario. En esa dirección, en “Economía y comercio exterior” de “Uruguay integrado al mundo”, se señala la necesidad de mejorar la competitividad del país, cualquiera sea el rumbo de su política comercial. Se critica el lugar 75 de Uruguay en el Índice de Competitividad Mundial y se propone acercarlo aunque sea a algunos miembros de la OCDE, en un plazo de cinco años.

Así, el objetivo estratégico 8 de “Uruguay integrado al mundo”, aboga por el crecimiento sostenido de corrientes exportadoras a través de una actuación profesional y coordinada de los servicios vinculados. La primera propuesta radica en la racionalización de las entidades que canalizan el comercio exterior y la inversión extranjera, y se tratará en III.5. La segunda hace a la ampliación y diversificación de mercados. Particularmente, se mencionan ciertos ámbitos de trabajo: OMC; ALADI y UNASUR; MERCOSUR y a través de él, Comunidad Andina de Naciones y Mercado Común Centroamericano; Alianza del Pacífico con la tarea que el país llegue a la categoría de miembro pleno; tratados de libre comercio “de nueva generación”.

“Uruguay próspero y solidario” también tiene un tema específico sobre “Comercio exterior, servicios globales y logística”. El gran objetivo que plantea el PC hace a convertir a Uruguay en el referente de América Latina, y al respecto se propone: reincorporación y relanzamiento de la Dirección de Zonas Francas, reportando al Ministerio de Economía y Finanzas; desarrollo y administración de la Zona Franca de Nueva Palmira, siguiendo el exitoso modelo de la Terminal de Contenedores del Puerto de Montevideo y del Aeropuerto Internacional de Carrasco; creación de puestos de fiscalización aduanera y fitosanitaria en las zonas francas del interior para descongestionar el Puerto de

Montevideo; mayor certeza a los inversores con contratos de estabilidad jurídica con el pago de una prima; generación de unidades especializadas de promoción a nivel diplomático; instalación de un grupo de trabajo multipartidario. Para todo esto se destaca la importancia de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y de Uruguay XXI, entre otros mecanismos.

“Comercio exterior, servicios globales y logística” presenta temas relacionados con ideas redactadas unas páginas antes, en “Uruguay próspero y solidario”, sobre “Infraestructura del transporte”. Allí se propone precisar las obras necesarias para una relación armoniosa puerto-ciudad en Montevideo, Nueva Palmira, Conchillas, Fray Bentos y Paysandú, y realizar estudios que aseguren la viabilidad económica, técnica, social y ambiental de un puerto oceánico.

En forma similar, también en “Uruguay próspero y solidario”, el PC desarrolla el tema “Desarrollo marítimo y fluvial” y allí se consideran como objetivos generales: profesionalizar la CARU y la CARP; confirmar la reforma portuaria comenzada en 1990; rever los conceptos de estructura tarifaria aplicados en la ANP a fin de incentivar más el uso de los puertos uruguayos; crear un segundo registro nacional de buques a efectos de facilitar y promover la formación de una marina mercante con bandera uruguaya. En cuanto a espacios destacados, se considera importante retomar el acuerdo URUPABOL, el impulso de la Hidrovía Paraguay-Paraná y de otros proyectos fluviales sobre el Río Uruguay.

III.4. MERCOSUR e integración regional

Bajo el subtítulo “MERCOSUR”, el coloradismo reclama un diagnóstico de “criterio ecuánime, profesional y severo” del proceso (p. 335). Paso seguido, describe sus inicios y su evolución, argumentando que mientras Uruguay pagó costos por adoptar un arancel externo común para proteger bienes producidos en Argentina y Brasil, el MERCOSUR nunca cumplió con los principios de regionalismo abierto y solo concretó negociaciones modestas con países extracontinentales. Relatando la respuesta negativa del gobierno de Tabaré Vázquez a la oferta de EEUU de negociar un tratado de libre comercio bilateral, se considera a esos tratados como un instrumento que puede llegar a transformar las corrientes de comercio mundial. Al respecto describe las iniciativas de EEUU, China y la Unión Europea, inclusive la de la Alianza del Pacífico.

Paso seguido, el *Plan Uruguay 2015-2020* describe las vías que se le ofrecen a Uruguay “para desahogar nuestra economía”: cristalizar las demoradísimas negociaciones MERCOSUR - Unión Europea, y explorar hasta qué punto el Protocolo N° 71 del Acuerdo de Complementación Económico N° 2, firmado con Brasil en 2013, permitirá intensificar el comercio con ese país (p. 337).

III.5. Aspectos institucionales de la política exterior

Bajo el subtítulo “Ministerio de Relaciones Exteriores”, el PC hace su apuesta más fuerte en materia institucional con el objetivo estratégico 9 sobre profesionalización de la gestión de la Cancillería. La apuesta consta de tres acciones. La primera consiste en un exigente concurso de ingreso a la carrera diplomática, retomando la práctica abandonada por el gobierno. La crítica a la gestión actual se basa en haber quitado del concurso pruebas temáticas como cultura, música y arte del Uruguay y, sobre todo, historia nacional. Incluso se agrega que, desde 2011, no se requiere puntaje mínimo para el ingreso y, desde 2013, se eliminó el requisito de conocer el idioma inglés. También se critica que, desde 2013, se eliminó el requisito de la edad máxima establecida para la presentación al concurso, históricamente fijada en 35 años.

La segunda acción reside en la eliminación de cargos políticos en el Servicio Exterior, bajando de 21 a 5 los de particular confianza, cupo utilizado en el último gobierno del PC. Se agrega que a los cargos políticos establecidos en las administraciones del FA, debe sumarse la creación de cinco cargos de embajadores itinerantes, pero no queda claro si también serán eliminados.

La tercer acción supone mejorar y desarrollar los recursos informáticos del Ministerio: diseño de la página Web, generando contenidos en inglés para llegar a un público más global; unificación de las casillas de e-mail y procedimientos de respuesta; seguridad en el envío de datos y centralización de los mismos en servidores locales a cargo de expertos; involucramiento de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Como se adelantara en III.3, dentro del objetivo estratégico 8 de “Uruguay integrado al mundo”, la primera propuesta supone racionalizar y optimizar las entidades vinculadas al comercio exterior y la inversión extranjera, reafirmando la importancia de la participación

del sector privado. Concretamente, se explica que la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior deberá establecer un régimen de consulta permanente y estrecho con los organismos empresariales más representativos. A pie de página, se destaca la entidad Uruguay XXI en materia de comercio e inversión, abogando por una financiación acorde con sus tareas. Aquí debe también agregarse, lo reseñado en III.3 sobre reincorporación y relanzamiento de la Dirección de Zonas Francas reportando al Ministerio de Economía y Finanzas, y desarrollo y administración de la Zona Franca de Nueva Palmira.

Finalmente, en “Uruguay de futuro”, en una sección sobre la “Transformación del Estado y nueva institucionalidad”, se propone el trabajo en cuatro gabinetes que agrupen ministerios por áreas: Gabinete de Producción, Gabinete Social (ambos en funcionamiento), Gabinete de Infraestructura y Gabinete de Estrategia. El Gabinete de Estrategia se integraría con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Educación y Cultura, y el Ministerio de Ciencia y Tecnología –a crear-, más un representante del Congreso de Intendentes. La estrategia supone tres áreas clave. La primera es la defensa de la soberanía, entendida no como protección ante un ataque armado, sino como protección de los recursos naturales, del medio ambiente y del uso no autorizado de servicios, redes de datos. etc. La segunda área es la inserción internacional que pasa por un conjunto de conexiones inteligentes, para que el país se posicione en el punto de equilibrio de tensiones opuestas. La tercera es educación y cultura, desde la maximización del Índice de Desarrollo Humano, con una apuesta a la instrucción, la convivencia, la educación cívica, la valoración de las actividades del intelecto y del espíritu.

IV. Partido Independiente ⁸

El programa de gobierno del PI fue presentado el 20 de marzo de 2014, con un acto público en la Torre de los Profesionales de Montevideo. *Transformar el crecimiento en desarrollo humano. El camino del PI*, consta de 121 páginas como compromiso de la fórmula Pablo Mieres – Cornado Ramos. El texto se organiza en tres grandes bloques y el núcleo central de ideas sobre política exterior se inserta en las propuestas sobre política económica, con el título de “Políticas de inserción internacional”, abarcando siete páginas.

⁸ Partido Independiente (2014) *Transformar el crecimiento en desarrollo humano. El camino del PI*. Montevideo.

- I. Uruguay, una economía pequeña y abierta
 - 1. Políticas económicas
 - 1.1. Políticas macroeconómicas
 - 1.2. Políticas de inserción internacional
 - 2. Desarrollo productivo con competitividad
 - 3. Energía transporte y medio ambiente
- II. Los desafíos del área social
- III. Por un Estado de calidad

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

Bajo el título “La política de inserción internacional como política de Estado”, la propuesta electoral comienza aseverando la utilidad de los consensos políticos amplios en el área internacional. Los independientes sostienen la existencia de una especie de “política de Estado de facto”, desde la recuperación democrática, hacia un proceso de apertura económica e internacionalización de la economía (p. 25).

Adicionalmente, el PI bajo el título “Capacidad de anticipación y la situación en el MERCOSUR”, plantea en forma indirecta la propensión a la integración regional como principio tradicional: “Uruguay es un fundador del MERCOSUR, y no ha existido ni seguramente existirá otro país que lo defienda más como proyecto de integración regional para el Cono Sur” (p. 28).

IV.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

En las páginas introductorias de “Uruguay, una economía pequeña y abierta”, se explica que las economías pequeñas son tomadoras de reglas internacionales -ejemplo claro los precios internacionales- y que las políticas macroeconómicas se ven influidas por las políticas económicas adoptadas por otros países: “En ese marco, son muy pocas las políticas públicas con influencia sobre algún ámbito de la economía que no tienen una dimensión internacional que las contenga” (p. 17). Por tanto, la perspectiva internacional es considerada como un elemento ordenador para todos los asuntos sobre desarrollo económico y social.

La propuesta pasa por desarrollar políticas de inserción internacional orientadas a la eficiencia económica, desde mecanismos institucionales creíbles para procesar

compensaciones entre ciudadanos afectados por la internacionalización, así como para solventar los costos de los ajustes productivos asociados a un mayor nivel de apertura. El PI explica que pueden existir círculos virtuosos de mayor apertura y menor pobreza o círculos viciosos que generen mayor desigualdad. En el primer caso, la opción por la globalización es autorreforzada: la mayor eficiencia implica menos desigualdad y/o menos pobreza. En el segundo, la apertura económica genera más eficiencia, pero puede implicar más desigualdad y pobreza durante los períodos de ajustes productivos, por lo que se requieren políticas públicas complementarias.

Como se anunciara en IV.1, los independientes aseveran la existencia de una política de Estado desde un proceso de apertura e internacionalización y reseñan: el papel del MERCOSUR en la apertura comercial; la internacionalización de los acuerdos multilaterales de la Ronda Uruguay en 1994; la ley forestal, la ley de zonas francas, la ley de puertos, la ley de inversiones y marcos sectoriales para el sector software y el sector audiovisual; la capacidad de atraer inversiones extranjeras directas de los gobiernos del FA con la aplicación de marcos normativos preexistentes y una administración macroeconómica prudente. No obstante, se advierte sobre cuellos de botella para este desarrollo en: el sector educativo, la infraestructura doméstica —transportes y energía— y la eficiencia del Estado en actividades económicas que monopoliza y/o controla.

Como se detallará en IV.4, con el título “Integración regional y acuerdos con terceros mercados”, se da la idea de inserción internacional para el PI. La confrontación entre el gobierno y la oposición y el enfrentamiento entre facciones internas del FA, lideradas por el presidente y por el vicepresidente, se consideran señales confusas que ha “amplificado” este segundo gobierno de la coalición de izquierda. En ese enfrentamiento ha predominado la visión del presidente y su canciller, a la que el PI califica duramente como: “más retardataria”, “influida por una visión ideologizada e inexperta de la integración”, “basada en una retórica trasnochada” útil para los intereses de los países más grandes. Concretamente, se dice que Uruguay “quedó inserto en medio del enredo” creado con el liderazgo de Hugo Chávez con una integración pobre en concepción y desempeño, y solo definida por contraposición a un supuesto modelo neoliberal de los años noventa (p. 29).

El concepto se detalla en el párrafo siguiente, bajo la premisa que este nuevo enfoque que comparten muchos gobiernos de la región se caracteriza por una alta discrecionalidad con

un predominio de las iniciativas con participación gubernamental, la administración del comercio como mecanismo de gestión de los intercambios y las mayores probabilidades de actos de corrupción. Los independientes ponen como ejemplo las medidas internas de Argentina y Venezuela de carácter anticomercial, que los demás socios de la región toleran en silencio, y se alerta que la evolución de las relaciones comerciales entre Uruguay y Venezuela pertenece “a este tipo de comercio opaco” que puede engendrar grandes problemas (p. 29).

La idea rectora de inserción internacional se resume como una apuesta a mejorar el MERCOSUR, sin resignar la libertad comercial del país. Consecuentemente, el apartado central sobre esta materia se redacta bajo el título “Integración regional y acuerdos con terceros mercados”. *El camino del PI* afirma rotundamente que el caudal de acuerdos comerciales suscritos y en pleno funcionamiento es muy reducido. De allí, se insiste con las dificultades de inserción internacional comercial del país, que en una década solamente: suscribió un tratado de libre comercio con México y un acuerdo de inversiones con EEUU; profundizó el acuerdo con Chile en dos materias complementarias -compras gubernamentales e inversiones-, y estaría trabajando en un camino similar con Colombia y Perú.

Concretamente, el documento presenta dos propuestas, al final de “Políticas de inserción internacional” y agrupadas en “Líneas de acción de gobierno”. La primera de ellas insta a profundizar los acuerdos con los países del Pacífico de América Latina, mediante: la integración a la Alianza del Pacífico; la consolidación de acuerdos con Perú y Colombia como los que el país tiene con Chile y México; el acercamiento al proceso Acuerdo de Asociación Transpacífico en el que participa EEUU y reúne a los países del Pacífico latinoamericano con otros del sudeste asiático. La segunda propuesta insta a tener una agenda propia de relación con la OCDE e incluye la alternativa que Uruguay comience el proceso para ser miembro observador, ya que esto implica requisitos unilaterales útiles de cumplir, genera un programa de cambios y permite acceder a fondos de cooperación específicos para encarar reformas.

Cabe agregar algunas consideraciones contenidas en “Energía, transporte y medio ambiente” del apartado I. Allí, se alaba el avance de los últimos gobiernos, en acuerdo con todos los partidos políticos, en: la diversificación de la matriz energética –incorporando energías

renovables no convencionales y gas natural-; el plan de inversiones con participación público-privada; la intención de profundizar la interconexión con las redes eléctricas de los países vecinos. Asimismo, se considera positiva la prospección y exploración de nuestros suelos y plataforma submarina en la búsqueda de hidrocarburos con la inversión de empresas internacionales. Con relación a estos puntos, también se muestra acuerdo con las inversiones en el sector combustible tanto en ANCAP como en ALUR. En materia de propuestas concretas, se insta a terminar el proceso de interconexión con Brasil.

Finalmente, bajo el mismo título, *El camino del PI* relata las iniciativas de gobierno a impulsar en materia ambiental. Concretamente, se propone la creación de un Ministerio del Ambiente y, en su organigrama, pero con autonomía presupuestal y de gestión, la instalación de una Agencia de Control Ambiental con un rol preponderantemente ejecutivo.

IV.3. Política de comercio exterior

El verdadero diagnóstico sobre la situación de Uruguay en el comercio exterior, en realidad se encuentra en el punto 2 del apartado I, “Desarrollo productivo con competitividad”, desde críticas a la política de protección industrial de los años sesenta y setenta, y desde la afirmación que Argentina y Brasil están entre los países más proteccionistas del mundo: “pegarnos a sus políticas es una pésima decisión” (p. 34). El MERCOSUR tiene una elevada tasa de protección, lo cual condiciona las líneas de producción nacionales a ser comercializadas dentro de la región y genera dificultades para el comercio extrarregional, compuesto casi exclusivamente de bienes con un elevado componente de recursos naturales. Y en este marco, la economía más débil es la más vulnerable, sobre todo ante el incumplimiento de los acuerdos por los vecinos. También se asevera que cuando una cadena tiene destino global, la posibilidad de alcanzar escalas significativas se acrecienta, poniendo como ejemplo la exportación de leche, granos, carne, lana o productos forestales.

En el mismo punto 2, se desarrollan propuestas bajo el título “Bases estratégicas de la productividad y la competitividad”. Para el aumento de ambas se propone: trabajo en capacidades humanas sobre formación profesional y técnica; prolongación de cadenas de valor y evolución hacia etapas de mayor complejidad de innovación y tecnología y mejores resultados en términos de valor agregado, productividad y calidad de empleo; una comunidad empresarial con buen diálogo con el gobierno; inversiones para reducir los costos en infraestructura y en logística en lo relativo a la transferencia de bienes; apoyo

desde políticas macroeconómicas y de incentivos habida cuenta que una sociedad dependiente de los mercados de alimentos sufre de alta volatilidad; reducción de costos fiscales donde se señala un verdadero desborde del sistema público y se proponen estrategias público-privadas o contratación de gestión privada.

En cuanto a las propuestas contenidas en las “Líneas de acción de gobierno” de “Políticas de inserción internacional, se insta a mantener un activismo multilateral en materia de acuerdos. Para este objetivo macro, se plantean acciones como: estar alerta ante un nuevo impulso de la Ronda de Doha de la OMC que hoy se encuentra en un *impasse*; estudiar la conveniencia y eventualmente avanzar en el acuerdo plurilateral en materia de compras públicas dentro de la OMC; estudiar la conveniencia y eventualmente avanzar en la suscripción de la Convención de Kioto sobre procedimientos de simplificación y armonización aduanera.

Finalmente, en “Energía, transporte y medio ambiente” del apartado I, se estampan las ideas sobre transporte y la logística, considerando positivo: el proyecto de puerto de aguas profundas; la mejora del Puerto de Nueva Palmira; la revitalización del ferrocarril y la mejora de la red vial nacional; el desarrollo de la navegación fluvial por el Río Uruguay a partir del establecimiento de UPM, lo que se puede reforzar con Montes del Plata. En materia de propuestas concretas, se considera como prioridad estratégica el dragado de canales e inversiones en la mejora de los accesos y almacenamientos vinculados al Puerto de Montevideo –en párrafos anteriores se había marcado la preocupación también para el Puerto de Nueva Palmira- con el fin de mantener el nivel de competitividad regional. Asimismo, con relación al puerto de aguas profundas, se propone consolidar un paquete de cargas atractivo en la zona -recursos minerales, forestación/celulosa, posible mudanza de boya petrolera y eventualmente instalación de la regasificadora- y mejorar la red vial para el acceso de la región, refiriendo a Brasil, Paraguay y Bolivia.

IV.4. MERCOSUR e integración regional

Para entender la propuesta preelectoral de los independientes en materia de integración regional, no debe olvidarse su rechazo a la concepción dominante dentro del FA sobre inserción internacional, llevada adelante por el presidente y el canciller, “influida por una visión ideologizada e inexperta de la integración” y “basada en una retórica trasnochada” útil para los intereses de los países más grandes (p. 29). Y como también se adelantara en

IV.2, el PI censura la integración como un club de supuestos amigos ideológicos. Las críticas hacen núcleo en el liderazgo que Chávez imprimió a las ideas de integración regional y se ejemplifican con las prácticas de Argentina y Venezuela en materia comercial con el silencio de la región.

De allí se señalan fuertes críticas al actual gobierno por falta de capacidad de anticipar ciertos procesos: un MERCOSUR que iba a menos y peor –y no a más y mejor- con independencia de lo que hiciera Uruguay; relaciones con Argentina “con ribetes de comedia” y fracasos como el Tren de los Pueblos Libres, la planta de regasificación, el dragado de los canales, las relaciones políticas más estrechas y el vínculo entre los presidentes (p. 27). En ese panorama, el país optó por alinearse con Brasil, sin resultados claros, agregando que si bien es razonable tenerlo como socio privilegiado, esto no puede condicionarse a la imposibilidad de que Uruguay firme acuerdos con terceros.

En definitiva, se reafirma el valor histórico de Uruguay como defensor del proceso de integración, pero reconociendo que es imprescindible buscar un cambio y recuperar la libertad comercial del país. En esa dirección y en la sección de propuestas concretas, “Líneas de acción de gobierno”, se alienta a continuar el bilateralismo comercial con Brasil, pero balanceado con las necesarias flexibilidades que Uruguay requiere para operar, citando como ejemplo la necesidad de darle opción de soluciones bilaterales a las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR.

El camino del PI, bajo el título “Capacidad de anticipación y la situación en el MERCOSUR” asevera que “las jurisdicciones económicas pequeñas”, “los países pequeños”, y sus “pequeñas estructuras institucionales” influyen en la política internacional, en la medida que se desarrolle una capacidad anticipatoria (p. 27). La solución pasa por la buena asignación de recursos administrativos y políticos escasos, y por la capacidad estratégica para concentrar esfuerzos.

IV.5. Aspectos institucionales de la política exterior

En la sección específica sobre política exterior, “Políticas de inserción internacional” recién aparece en el último párrafo y en la última propuesta de las “Líneas de acción de gobierno” una iniciativa, genéricamente dirigida al comercio exterior. Efectivamente, se insta a jerarquizar todas las acciones unilaterales que impliquen profundizar el proceso de

internacionalización de la economía, signifiquen una inversión institucional en materia de futuros acuerdos a suscribir y supongan una mejora global en el acceso al mercado.

Finalmente, en el bloque III, “Por un Estado de calidad”, el punto 5 refiere a “Defensa nacional”. Los independientes proponen que mediante un documento del Consejo de Defensa Nacional se definan objetivos e intereses nacionales, dejando en claro las amenazas y los desafíos que el país tiene por delante. Ese documento será insumo para que el Ministerio de Defensa Nacional elabore junto con el Estado Mayor de la Defensa y las Fuerzas Armadas, un borrador de la “Política de Defensa Nacional”, revisado por el Consejo y enviado al Parlamento. Asimismo, el Estado Mayor de la Defensa y las Fuerzas Armadas elaborarán el borrador de la “Política Militar de Defensa” revisado por el Ministerio y por el Consejo, y remitido al Parlamento.

V. Unidad Popular ⁹

El Partido Unidad Popular denomina a su programa de gobierno *Programa de la Unidad Popular. Lema Asamblea Popular. Por un gobierno antiimperialista y popular. Un voto de compromiso, un voto de confianza*. El documento que presenta la fórmula Gonzalo Abella – Gustavo López fue aprobado por el 2º Encuentro Nacional de militantes, el 23 Noviembre de 2013. Está diagramado en forma de folleto a tres columnas y abarca 31 páginas y 35 temas, ninguno de ellos titulado como política exterior o similar.

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

La UP, desde la “Introducción”, se posiciona como fuerza política ante el sistema internacional al definirse como “organizaciones, partidos y militantes independientes, que persistimos firmemente en la lucha contra la oligarquía y el imperialismo capitalista, y luchamos consecuentemente por un verdadero gobierno antiimperialista y popular” y por poner su rumbo en la “liberación nacional y social en la perspectiva del Socialismo” (p. 2). En una crítica al gobierno del FA, califica a emprendimientos, como la minería, de crímenes cometidos por las transnacionales y sus cómplices en el gobierno.

El primer principio formulado en el documento hace al desconocimiento de la deuda externa. En ese sentido, se plantea una moratoria en los pagos de la amortización y de sus

⁹ Unidad Popular (2014) *Programa de la Unidad Popular. Lema Asamblea Popular. Por un gobierno antiimperialista y popular. Un voto de compromiso, un voto de confianza*. Montevideo.

intereses, mientras se dilucide mediante una auditoria –que determine si la deuda pública se contrajo en beneficio de la población- “su legalidad y legitimidad”. En forma conexas, aparecen máximas como el rechazo de las Cartas de Intención con el FMI, Banco Mundial, BID “y otros organismos al servicio del imperialismo y las multinacionales” (p. 2).

Este y otros temas son desarrollados bajo el título “Reforma constitucional y participación popular”, donde se determina, en primer lugar, establecer la prohibición de realizar acuerdos de préstamos que promuevan condicionamientos macroeconómicos y sociales, y que vulneren la soberanía política y económica del país y los derechos sociales y/o ambientales de la población. Se ponen como ejemplo las cartas de intención del FMI, Banco Mundial, BID, etc. En segundo lugar, se estampa la prohibición de concretar acuerdos económicos con otros países o empresas, que no respeten la jurisdicción exclusiva de los tribunales nacionales.

Bajo el mismo título, la UP propone incorporar plenamente a la Constitución las normas vigentes en materia de derechos humanos, utilizando erróneamente la expresión Derecho Internacional Humanitario. La propuesta, en particular, alude a los distintos tratados suscritos por Uruguay con relación al carácter permanente -y no sujeto a caducidad amnistía, indulto o cese de la acción punitiva del Estado- de los delitos de Lesa Humanidad.

Y en esa dirección, y en un futuro texto constitucional, el *Programa de la Unidad Popular* se pronuncia por: la imposibilidad de instalar plantas nucleares, desde una condena al armamentismo, especialmente el nuclear, como amenaza a la supervivencia de la especie humana; la imposibilidad de declararle la guerra a otros países o pedir ayuda, salvo en el caso de un ataque previo; la prohibición de intervenir en misiones de paz de la ONU o en fuerzas de intervención extranjera en otro país.

Finalmente, en los últimos párrafos de la plataforma preelectoral de la UP y bajo el título “Solidaridad internacional”, se proclama solidaridad con: Cuba, rechazando el bloqueo imperialista que sufre la isla; los cuatro luchadores cubanos presos por EEUU; los pueblos y los gobiernos antiimperialistas y populares de Venezuela y Bolivia, y con todos los pueblos que luchan por su liberación contra la opresión imperialista.

Lateralmente, como se tratará en V.4, se hace una referencia al legado artiguista en materia de integración regional, en tanto “unidad de los pueblos, que respete la soberanía de cada país y cada pueblo” (p. 31). La idea es una integración al servicio de los intereses de los trabajadores y los pueblos, y no de multinacionales imperialistas instaladas en la región.

V.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

El primer tema relacionado con la inserción internacional radica en la “Deuda Externa”. Como se reseñara en V.1, a partir de su desconocimiento, el *Programa de la Unidad Popular* propone la denuncia y eliminación de todos los acuerdos lesivos de la soberanía nacional y los intereses populares, suscritos por los actuales y anteriores gobiernos, tales como el Tratado de Promoción de Inversiones con EEUU –confundiéndolo con el TIFA-, los tratados con Finlandia y España, los tratados de libre comercio con varios países (México, Chile, etc.). Pero en particular, la UP insta a eliminar la integración del Uruguay al mecanismo del CIADI, para el arreglo de las diferencias con relación a la inversión extranjera, por ser un instrumento del Banco Mundial al servicio de ésta. En forma conexas, se aboga por la nacionalización de la banca y la nacionalización, control exclusivo y planificación por el Estado del comercio exterior.

El siguiente tema se inserta bajo el título de “Reforma agraria” con una serie de propuestas puntuales relacionadas con la política exterior: disminuir la importación de herbicidas y transgénicos; recuperar la soberanía nacional denunciando los tratados que, como el TIFA, aten al país a reconocer las patentes de las multinacionales con monopolios en el manejo de semillas, medicamentos y productos fitosanitarios; disminuir el área destinada a la producción de soja con detracciones y prohibición de arriendo de tierras, inclusive aludiendo al rechazo de acuerdos con Monsanto y Cargill para las variedades transgénicas; eliminar beneficios impositivos a actividades forestales, mineras, sojeras y de transgénicos; rechazar la plantación indiscriminada de eucaliptos y eliminar las ventajas impositivas de la ley forestal y rechazar las plantas de celulosa, nombrando a Aratiri.

La UP en el tema “Industrialización” marca un eje central en inserción internacional al proponer: “Forjar acuerdos comerciales de mutua conveniencia, especialmente con los países hermanos de la región, para promover dicha industrialización”. Y casi en forma inmediata se vuelve a pronunciar por el “Rechazo a los megaproyectos impulsados por el

imperialismo”: UPM, Montes del Plata, los pertinentes a la megaminería a cielo abierto como Aratirí, la regasificadora y el puerto de aguas profundas en Rocha (p. 5).

Asimismo, en el tema “Pesca”, se propone la creación de un Ministerio de Intereses Marítimos y Pesca, y de una flota pesquera estatal. Sobre el sector, se explica que la crisis internacional del sistema capitalista, ha llevado a que algunos mercados se retraigan provocando una menor demanda, y en los casos concretos de los sectores que le aportan mayor valor agregado, se verifica una competencia desleal de productos de otras latitudes. Para esto se propone mercados de concentración para los productos de pesca.

En el tema “Energía”, a la vez que la plataforma de la UP se pronuncia por la promoción de fuentes alternativas –energía solar, energía eólica, energía geotérmica, biomasa, pequeñas y medianas represas hidroeléctricas-, en la busca de reducir progresivamente la importación de combustibles fósiles –como petróleo y gas-, y desde la inversión directa del Estado a través de organismos como UTE o ANCAP. Pero, a nivel internacional, se estampa la idea de una complementación energética que favorezca a la región en su conjunto. Y como ya lo adelantaran los párrafos sobre reforma constitucional y se reseñara en V.1, la propuesta determina la prohibición de instalación de plantas de energía nuclear así como la utilización del territorio nacional como basurero de residuos radioactivos; inclusive se estampa el compromiso de dejar sin efecto los actuales proyectos de energía nuclear y biocombustibles. Asimismo, en “Energía”, se rechazan los proyectos como el de la regasificadora de Puntas de Sayago por estar al servicio de las multinacionales imperialistas.

Finalmente, en materia de “Defensa nacional”, las dos propuestas que levanta la UP, relacionadas directamente con la política exterior, hacen a eliminar acuerdos con EEUU de “asistencia y formación militar por parte del imperialismo”, descartar la participación de Uruguay en las operaciones UNITAS u otras de similar tenor, y dejar sin efecto la instalación de la base militar encubierta de Santa Catalina (p. 30). La segunda determina el fin de la intervención de tropas uruguayas en las misiones de paz de Haití, Congo y Sinaí.

V.3. Política de comercio exterior

Como se adelantara en V.2, la UP luego de proponer el desconocimiento de la deuda externa, se pronuncia tanto por la nacionalización de la banca y la eliminación del secreto

bancario como por la nacionalización, control exclusivo y planificación por el Estado del comercio exterior. En esa dirección en el título “Reforma constitucional y participación popular”, se propone establecer un Área Estratégica de la Economía que incluirá el comercio exterior, y que se analiza en V.5.

Finalmente el tema de transporte y logística aparece, en primer término, bajo el título “Transporte”, con la idea central de estatizar puertos y aeropuertos y el desarrollo de un sistema multimodal que abarate los costos de traslado de mercaderías. En segundo término y bajo el título “Marina mercante”, con la creación de una flota nacional con barcos petroleros, frigoríficos y de pesca, desde una discusión nacional con la participación real de los trabajadores marítimos fluviales o portuarios. Otras propuestas conexas hacen a desarrollar la construcción naval; revisar las leyes de embanderamiento, marina mercante y pesca; transportar el combustible en barcos de bandera nacional y con tripulación civil uruguaya; dragar y canalizar las vías marítimas por parte del Estado con barcos de bandera nacional que ya posee la ANP.

V.4. MERCOSUR e integración regional

La UP dedica un solo párrafo específico a este tema, bajo el título “Solidaridad internacional”, diagnosticando que el MERCOSUR no ha sido un proceso de integración sobre la base de los intereses de los trabajadores y los pueblos, sino en beneficio de multinacionales imperialistas instaladas en la región. La propuesta radica en “persistir en una verdadera unidad de los pueblos, que respete la soberanía de cada país y cada pueblo, como enseña el legado artiguista” (p. 31). Y como consecuencia, *el Programa de la Unidad Popular*, directamente, propone el ingreso del Uruguay al ALBA.

V.5. Aspectos institucionales de la política exterior

En el penúltimo tema abordado y con el título “Sanearamiento de la administración pública”, *el Programa de la Unidad Popular* dedica una de las tres propuestas a la Cancillería. Se trata de una reestructura del Servicio Exterior, tanto en lo administrativo como en la designación de los funcionarios políticos, para transformarlo en un instrumento eficaz en la defensa de los intereses políticos y económicos del país.

Cabe recordar el tema "Pesca", con la propuesta de creación de un Ministerio de Intereses Marítimos y de Pesca y de una flota pesquera estatal que se desarrollara en V2. Y ya en "Reforma constitucional y participación popular", y como también se adelantara en V3, se propone establecer un Área Estratégica de la Economía que estará limitada a la participación exclusiva del Estado como propietario e inversor. Quedarán incluidos allí la banca y el sistema financiero; el comercio exterior; la industria frigorífica; los actuales Entes Autónomos; los puertos y aeropuertos. Y bajo el mismo título, la UP aboga por la prohibición de instalación de zonas francas.

En esa misma sección sobre una apuesta constitucional, la UP detalla iniciativas para ciudadanos uruguayos en el exterior que incluyen: el sufragio y la participación en la elección de representantes y en otras instancias de poder popular; la ayuda económica estatal para retornados, en especial para crear pequeños establecimientos de producción de alimentos, para afincarse en el interior del país y para emprendimientos cooperativos; la obligación de órganos, entes e instancias del poder político de construir y consolidar las diversas formas organizadas y de autogobierno de los uruguayos en el exterior.

Conclusiones

En materia de ideas básicas y principios rectores, el FA comienza definiendo su política exterior desde una fuerte matriz ideológica, inscribiéndola en un proyecto alternativo, democrático, participativo, progresista, antiimperialista, nacional y popular. A partir de allí, la enunciación de principios, si bien se adscribe a los postulados de la Carta de las Naciones Unidas, incluye otros más enraizados en paradigmas históricos de la izquierda nacional como las referentes a la protección de los derechos humanos o la migración. Asimismo, la propuesta resalta la importancia de variadas coordinaciones a nivel sudamericano, sobre todo relativas a la dimensión militar y al instituto de la cláusula democrática. Finalmente, también resulta inscrita en concepciones tradicionales del FA, la idea rectora de reformulación del espacio panamericano de la OEA.

La estructura de la enunciación de principios del PN parte de una censura al FA, como partido de gobierno, por eludir una tradición en política exterior desde cuatro grandes críticas: fundar las relaciones en afinidades ideológicas, no confiar en los profesionales de la diplomacia, aproximarse a gobiernos de credenciales democráticas dudosas y romper una política de Estado. La propuesta radica en volver a la posición tradicional con la

enunciación de los principios de Derecho Internacional; los entendimientos multilaterales; la promoción del comercio y la cooperación, inclusive se estampa la pertenencia activa a la Comunidad Iberoamericana de Naciones. En el plano interno, el compromiso nacionalista consiste en devolverle a la política exterior su condición de política de Estado. Finalmente, en materia de derechos humanos, y en una nueva crítica al FA por aplicar un doble estándar, el nacionalismo propone impulsar una política exterior alineada a los principios que se aplican en política interior.

El PC reivindica explícitamente su tradición batllista y liberal, y enuncia los principios básicos del Derecho Internacional con un claro apego al universalismo. La enunciación se vuelve a considerar pertinente desde el inminente ingreso de Uruguay en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y desde la participación en sus misiones de paz. La política exterior es considerada como abarcadora de los aspectos estratégico, político, económico y cultural. Su ámbito de ejecución debe superar la región, ya que Uruguay tiene solo dos vecinos y depende de los mercados internacionales. También el coloradismo desliza críticas al FA, indicando que la política exterior no puede fundarse en preferencias ideológicas, debe alcanzar la condición de política de Estado y concretarse mediante una conducción profesional.

El PI, si bien enuncia la utilidad de avanzar en consensos políticos amplios, a diferencia del PN y del PC en tanto opositores a los gobiernos del FA, considera que en Uruguay se confirma una especie de política de Estado de facto, desde 1985, con el rumbo puesto en la apertura económica y la internacionalización de la economía. En una proclamación indirecta a la continuidad del MERCOSUR, muy criticado en el programa de gobierno, los independientes señalan que el país ha sido fundador y seguirá siendo el mayor defensor de ese proceso de integración regional.

La UP, se define por un gobierno antiimperialista, popular y desde una liberación nacional y social en perspectiva de socialismo. A partir de allí, proclama el no pago de la deuda externa, el rechazo a la injerencia de los organismos internacionales financieros, funcionales a los intereses imperialistas y de las empresas multinacionales. Para una reforma constitucional, propone la prohibición de contraer préstamos internacionales como los que se instrumentan con las cartas de intención; la prohibición de establecer acuerdos económicos con países o empresas que no respeten la jurisdicción nacional; la

incorporación de normas internacionales sobre derechos humanos que aseguren la sanción a delitos de Lesa Humanidad; la prohibición de instalar plantas nucleares; la prohibición de agredir a otros Estados; la prohibición de intervenir en misiones de paz. Finalmente, se declara la solidaridad internacional con Cuba, Venezuela y Bolivia, y con cualquier pueblo en lucha con el imperialismo, y se levanta la idea artiguista de la integración, respetuosa de los pueblos y no al beneficio de multinacionales imperialistas.

En cuanto a la dimensión de la inserción del Uruguay en el sistema internacional, el FA levanta su postulado histórico de impulsarla desde la plataforma MERCOSUR, como forma de fortalecer la soberanía nacional en espacios multilaterales y foros globales, y como herramienta para profundizar las relaciones Sur-Sur. No obstante, la propuesta advierte que, en forma complementaria, se debe cultivar el multilateralismo y menciona al grupo de los BRICS, África Subsahariana -en especial a Sudáfrica y Angola- y África del Norte con una estrategia para el mundo árabe. La apuesta al multilateralismo y la búsqueda de nuevos mercados descarta los tratados bilaterales de libre comercio en contradicción con procesos de integración, subregionales y regionales. Las áreas relevantes que la coalición de izquierda desarrolla son cooperación internacional, inversión extranjera, minería, turismo, energía, cultura y política de drogas. En el área de defensa nacional, el FA resalta como hipótesis de conflicto las amenazas extra regionales a los recursos naturales y estratégicos, nacionales y compartidos en la región; confirma su compromiso con las misiones de paz mediando un análisis en cada participación y en clave de cooperación regional; rechaza cualquier localización de bases militares en el territorio; propone una denuncia conjunta al TIAE desde el Consejo de Defensa Suramericano; insta a la sustitución del Convenio de Asistencia Militar de Uruguay y EEUU desde 1953; promueve el trabajo de investigación en el espacio del Tratado Antártico.

La apuesta central del PN pasa por el impulso al multilateralismo y a instancias complementarias al MERCOSUR con las propuestas centrales de: potenciar la participación de Uruguay en la OMC y en la Organización Mundial de Aduanas; aprovechar los Acuerdos de Complementación Económica con Colombia y Perú para concretar tratados bilaterales de libre comercio y como vía de acceso a acuerdos más amplios como la Alianza del Pacífico; asignar alta prioridad al avance de las negociaciones por un acuerdo de libre comercio MERCOSUR - Unión Europea. En una segunda dimensión geográfica más acotada, la propuesta trabaja en medidas concretas para

reestablecer la relación con Argentina, insta a reglar las relaciones con Brasil apegándose a acuerdos bilaterales y regionales, y postula fortalecer vínculos con Paraguay. Las áreas relevantes desarrolladas por la propuesta nacionalista son turismo, cultura, actividad productiva y comercial, medio ambiente, educación y energía. En cuanto a defensa nacional, se reivindica enfáticamente la participación en las misiones de paz de la ONU y se propone el fortalecimiento de las capacidades nacionales en la protección integral del territorio, con énfasis sobre los fondos marinos habida cuenta de la ampliación del área de jurisdicción.

El PC desarrolla su idea de inserción desde dimensiones geográficas. La primera es América Latina donde se desataca netamente las propuestas sobre las relaciones bilaterales con Argentina, que abarcan desde la profesionalización hasta alguna medida de represalia, el reconocimiento al liderazgo regional de Brasil y la profundización de vínculos con Paraguay, Chile y Bolivia. Ya, en la segunda dimensión, se introduce a América del Norte y la jerarquización de sus tres países, dejando abierta la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio con EEUU. Las otras dimensiones son la Unión Europea, la Federación Rusa, Asia y Medio Oriente –países dónde existe conflicto y países productores de petróleo y gas- y África. Inclusive hay una revalorización de toda la diplomacia multilateral y regional en los organismos internacionales (ONU, OCDE, OMC, OEA, ALADI, CELAC, SELA, UNASUR). El coloradismo, también, desarrolla múltiples temas desde connotaciones internacionales: derechos humanos, recursos naturales, política de drogas, medio ambiente, educación, cultura, deportes, energía, agro, industria, turismo. Las propuestas constantes en las dimensiones geográficas y en temas con connotación internacional pasan por apertura y mejora de acceso a los mercados, con una particular atención a la concreción de tratados de libre comercio, y desde la profesionalización de las negociaciones internacionales con la coordinación de distintos ministerios y la presencia de agentes privados. Finalmente, en materia de defensa nacional, las propuestas pasan por el incremento de los componentes diplomáticos y civiles en las misiones de paz; el mantenimiento de la integridad territorial y de los recursos estratégicos con énfasis en la vigilancia de fronteras; la renovación y actualización tecnológica a través de diferentes modalidades de cooperación internacional.

El PI estructura todas las ideas de inserción internacional sobre la máxima que las políticas públicas con influencia sobre la economía tienen una dimensión internacional. Por tanto la propuesta pasa por desarrollar políticas de inserción sistémica orientadas a la eficiencia

económica. De allí, lo primero que se resalta es la necesidad de generar mecanismos institucionales de compensaciones a sectores productivos y ciudadanos afectados por la internacionalización. Los independientes destacan todo el proceso de internacionalización de la economía experimentado por Uruguay desde 1985 y consideran esa línea de trabajo como una política de Estado vigente. Se imputa a la política exterior de los últimos años como generadora de acuerdos comerciales muy restringidos a la región, dentro de un MERCOSUR que obliga a resignar la libertad comercial del país y desde una visión ideologizada de la integración. Y la propuesta concreta se centra en profundizar los acuerdos con los países del Pacífico: integración a la Alianza del Pacífico; consolidación de acuerdos con Perú y Colombia; acercamiento al Acuerdo de Asociación Transpacífico en el que participa EEUU, países del Pacífico latinoamericano y otros del sudeste asiático. Lateralmente, se insta a tener una agenda propia con la OCDE y promover el proceso para convertir al país en miembro observador. Las áreas relevantes que desarrolla el PI son energía y medio ambiente, pero no se debe olvidar su idea central de una dimensión internacional presente en toda política pública.

La UP presenta su idea de inserción desde el no pago de la deuda externa, la nacionalización de la banca y la nacionalización del comercio exterior. Asimismo, propone la denuncia de acuerdos sucritos que sean lesivos a la soberanía nacional y los intereses populares, como los tratados de inversión con EEUU, Finlandia y España, y otros tratados de libre comercio. En el tema de la reforma agraria aparecen propuestas puntuales sobre el freno a la producción y comercialización de rubros lesivos para el medio ambiente y la salud de la población. En industrialización, se plantean los acuerdos de mutua conveniencia con países hermanos de la región y el rechazo a los emprendimientos de UPM, de Montes del Plata, de megaminería a cielo abierto como Aratirí, de regasificación y del puerto de aguas profundas en Rocha. En materia de energía, la UP muestra un apego a las fuentes alternativas y se muestra favorable a formas de complementación regional. Finalmente en el tema defensa nacional, se enfatiza el fin de cualquier forma de cooperación con EEUU y el retiro de tropas uruguayas en las misiones de paz de Haití, Congo y Sinaí.

En materia estricta de **política de comercio exterior**, el FA considera como gran objetivo mantener el dinamismo de las exportaciones. La plataforma de negociación que se prioriza alude a los acuerdos comerciales desde el MERCOSUR con otros bloques y países. Los instrumentos hacen al desarrollo de centros de promoción e inteligencia comercial en los

mercados estratégicos; la localización de centros de información en el interior del país; el desarrollo del modo de transporte multimodal; la institucionalización de la gestión de la “marca país”; la negociación en el ámbito del MERCOSUR de la extensión del Régimen de Admisión Temporaria. La dimensión de fortalecimiento de capacidades internas supone apuestas institucionales y contempla a las MIPYMES, y formas de economía social. La dimensión sobre fortalecimiento de las capacidades externas propone cadenas de valor, apoyo a la internalización desde magnitudes sociales e implementación de la devolución de impuestos indirectos según incorporación de valor agregado, así como revisión de la política tributaria a productos exportables con poco valor agregado. También hay propuestas sobre una política monetaria y cambiaria que atienda a la competitividad. En materia de transporte y logística, se desarrolla tanto el tema de los puertos, incluido el de aguas profundas, como propuestas para constituir al país en un centro logístico.

El documento del PN exhibe una preocupación central por la competitividad a la que ha contribuido el sector privado y a la que el Estado debe apuntalar con un control de la inflación, del tipo de cambio y del costo país. El nacionalismo también advierte sobre las barreras comerciales en el sector agro y propone una defensa desde el MERCOSUR hasta la OMC, y la participación de organismos como INAC. En el sector industria, se denuncian las políticas proteccionistas de Argentina y Brasil y el aislamiento del país en el comercio extrarregional. La propuesta común para ambos sectores alude a la diplomacia comercial con una apuesta a la formación y gestión de recursos humanos y a canales de comunicación con el sector productivo. Finalmente, el programa insta a redefinir el perfil de los servicios aduaneros como organismos de promoción, a simplificar los procedimientos aduaneros y a convertir al comercio electrónico en una oportunidad, especialmente para PYMES. En materia de transporte y logística, la apuesta central consiste en perfeccionar y complementar las diferentes franquicias e instrumentos logísticos, y en el dragado y fortalecimiento de puertos del Río Uruguay y de la capital. La propuesta se inclina por el desarrollo del Puerto de La Paloma de manera compatible con la actividad turística

El PC también desarrolla su propuesta en el tema desde la preocupación por la mejora de la competitividad, tarea que califica de desafío multidisciplinario con instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, salud, educación, seguridad jurídica y humana, eficiencia del mercado de bienes, sofisticación del mercado empresarial y

financiero, preparación tecnológica, entre otros aspectos. La primera propuesta radica en la racionalización de las entidades que canalizan el comercio exterior y la inversión extranjera. La segunda hace a la ampliación y diversificación de mercados y se mencionan ciertos ámbitos de trabajo: OMC; ALADI y UNASUR; MERCOSUR y a través de él, Comunidad Andina de Naciones y Mercado Común Centroamericano; Alianza del Pacífico con la intención que el país llegue a la categoría de miembro pleno; tratados de libre comercio de nueva generación. En transporte y logística, los colorados proponen que el país se convierta en el referente de América Latina en comercio exterior, servicios globales y logística con: una revalorización de las zonas francas, una mayor certeza a los inversores y unidades especializadas de promoción del país a nivel diplomático. También se insiste en un mayor desarrollo marítimo y fluvial, mejorando la labor de la CARU, la CARP y la ANP, en el escenario doméstico, y relanzando, en URUPABOL, la Hidrovía Paraguay-Paraná, en el escenario subregional.

El PI comienza su propuesta de comercio exterior con la acusación que Argentina y Brasil están entre los países más proteccionistas del mundo. La elevada tasa de protección del MERCOSUR condiciona las líneas de producción a ser comercializadas dentro de la región y genera dificultades para el comercio extrarregional, compuesto casi exclusivamente de bienes de elevado componente de recursos naturales. Las propuestas concretas en el plano externo aluden a mantener un activismo multilateral con: alertas ante un nuevo impulso de la Ronda de Doha, análisis sobre la conveniencia del acuerdo plurilateral de compras públicas dentro de la OMC, análisis sobre la conveniencia de la Convención de Kioto sobre simplificación y armonización aduanera. En el plano doméstico, se plantea: prolongación de cadenas de valor; mayor desarrollo en innovación, tecnología e incorporación de valor agregado; mejora en la productividad y calidad del empleo; una comunidad empresarial con buen diálogo con el gobierno; inversiones para reducir los costos en infraestructura y en logística; apoyo desde políticas macroeconómicas y de incentivos; reducción de costos fiscales; estrategias público-privadas o contratación de gestión privada. En lo referente a transporte y logística, los independientes muestran preocupación por el dragado de ríos y su repercusión en materia de competitividad para los puertos de Montevideo y Nueva Palmira, y apoyan el puerto de aguas profundas.

La UP realiza su propuesta desde la matriz de nacionalización, control exclusivo y planificación por el Estado del comercio exterior. En materia de transporte y logística, en

concordancia, se plantea estatizar puertos y aeropuertos, así como el desarrollo de un sistema multimodal que abarate los costos de traslado de mercaderías. También se considera necesaria la creación de una marina mercante nacional con barcos petroleros, frigoríficos y de pesca. Incluso se afirma que la tarea de dragado y canalización debe hacerla el Estado con barcos de bandera nacional, ya en posesión de la ANP.

Para el FA, las ideas sobre **MERCOSUR y la integración regional**, se enfocan como componentes claves para la transformación estructural desde diversas dimensiones. Y si bien se reconoce la falta de avances sustantivos en el MERCOSUR, se aboga por una integración regional profunda, no meramente comercial, y un bloque como plataforma de relacionamiento sistémico. Por tanto, el programa de la izquierda trata, desde una integración productiva que involucre a la industria, hasta la coordinación de políticas de defensa a través de MERCOSUR, UNASUR y CELAC, resaltando el rol del Consejo de Suramericano de Defensa. El MERCOSUR es ubicado como el primer círculo concéntrico de inserción, pero no se excluyen otras apuestas de integración, incluso la de la Alianza del Pacífico, siempre que respeten las reglas sobre pertenencia del bloque subregional. Desde la advertencia del riesgo de duplicación de agendas, también se apuesta a CELAC, UNASUR, ALBA, URUAPABOL, Tratado de la Cuenca del Plata, Convenio del FONPLATA, acuerdo de la Hidrovía Paraguay-Paraná y al reciente acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Las propuestas concretas de consolidación del MERCOSUR pasan por los mecanismos de solución de controversias, la agenda externa, el FOCEM, los espacios de representación de los gobiernos subnacionales, el Plan Estratégico de Acción Social, el Estatuto de la Ciudadanía, el PARLASUR y las políticas de frontera que superen la visión de defensa por la visión de integración.

El PN se refiere al tema MERCOSUR desde una doble valoración negativa por haberse transformado en instrumento de las políticas proteccionistas de Argentina y Brasil y por no haber desarrollado capacidad de generar acuerdos bilaterales con terceros. Las líneas de acción propuestas son: convocar a una Reunión Extraordinaria del Consejo Mercado Común para tratar temas económico-comerciales, dejando de lado los político-ideológicos; impulsar una renegociación del Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo; revisar la Decisión CMC N° 32/00 para dar prioridad a las negociaciones en conjunto; pero habilitando ámbitos bilaterales cuando no sea posible una posición común; recurrir a los

mecanismos jurisdiccionales del MERCOSUR, cuando las instancias de negociación no den resultados; priorizar vínculos con Paraguay.

El PC bajo el reclamo de un diagnóstico ecuánime, profesional y severo del MERCOSUR, asegura que Uruguay pagó costos por adoptar un arancel externo común para proteger bienes producidos en Argentina y Brasil, mientras el bloque nunca cumplió con los principios de regionalismo abierto y solo concretó negociaciones modestas con terceros países y bloques. La plataforma colorada está pidiendo una flexibilización mayor para la negociación con terceros, pero además está cuestionando la verdadera utilidad del MERCOSUR al considerar, en la misma sección en que se analiza, a los tratados de libre comercio como el instrumento capaz de transformar las corrientes de comercio mundial. Las propuestas concretas para desahogar la economía nacional, en vistas de su pertenencia al bloque, pasan por cristalizar las demoradísimas negociaciones MERCOSUR - Unión Europea y explorar hasta qué punto el Protocolo N° 71, firmado con Brasil en 2013, permitirá intensificar el comercio bilateral.

El PI parte de la crítica a la concepción dominante dentro del FA de la integración, ideologizada, inexperta y útil a los intereses de los países más grandes. Lateralmente, desde críticas al gobierno por sus fracasos en la relación bilateral con Argentina, se considera razonable la relación privilegiada con Brasil siempre que no condicione los acuerdos de Uruguay con terceros. Como consecuencia, la plataforma electoral pondera como línea de acción, la flexibilización para negociar por fuera del bloque. La idea substancial de los independientes es que la influencia política que puede llegar a tener Uruguay, en tanto economía pequeña, dependerá de su capacidad de anticipación. El trabajo, en ese sentido, pasa por una buena asignación de recursos administrativos y por la capacidad estratégica para concentrar esfuerzos.

La UP califica al MERCOSUR como herramienta de las multinacionales imperialistas que operan en la región, ajena a los intereses de los trabajadores y los pueblos. Propone el ingreso de Uruguay al ALBA como proyecto respetuoso de la unidad de los pueblos y de la soberanía de cada país.

El FA reivindica sus diez años de gobiernos en una proporción mayor a las reformas propuestas en aspectos institucionales de la política exterior. Las reformas pasan por la coordinación intraministerial e interinstitucional, la reestructura del Ministerio, la

reestructura de las misiones diplomáticas y la mejora en la gestión de las instalaciones, tanto en Uruguay como en el exterior. Hay un énfasis especial en materia de recursos humanos, con la adaptación del estatuto del Servicio Exterior al nuevo estatuto de los funcionarios públicos, así como en mejoras tecnológicas. Desde lo que considera una dispersión de recursos, en comercio exterior, se propone el desarrollo de centros de promoción e inteligencia comercial en los mercados estratégicos, coordinados por una única institución, y la localización de centros de información en el interior del país. Se destaca a Uruguay XXI y su relación con la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior y se adelanta la creación de una Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local, base para un futuro Sistema Nacional de Competitividad. Finalmente, se reivindica lo actuado en materia de políticas de migración, inclusive insistiendo con propulsar la aprobación de una ley de sufragio en el exterior, así como lo actuado en materia de cooperación internacional con la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y con la creación futura de un verdadero Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

La propuesta del PN se levanta desde críticas a los gobiernos del FA con el rechazo a la diplomacia presidencial, a la multiplicación de embajadores políticos y la creación de numerosos cargos de embajador itinerante. Así, las propuestas se centran en la elaboración de una Estrategia Nacional de Política Exterior, en reducir los nombramientos de confianza, en fortalecer el Instituto Artigas del Servicio Exterior y en redefinir criterios de acreditación. La relación bilateral con Argentina también es materia de propuestas institucionales con el fortalecimiento de su embajada y de las delegaciones ante la CARP y la CARU. En integración y comercio exterior, se plantea fortalecer la Dirección General de Integración y MERCOSUR; dotar de mayor permanencia a los equipos técnicos que participan de las negociaciones; elaborar una Estrategia Comercial Nacional que contemple intereses de todos sus actores; atender la formación y la cuidada acreditación de funcionarios diplomáticos en destinos claves. También se exhorta a una mayor concentración en la Unidad de Programación Comercial de la Cancillería y a fortalecer Uruguay XXI. La plataforma nacionalista muestra preocupación por la falta de coordinación en materia de gestión portuaria, con propuestas de comisiones permanentes, y por la multiplicidad de instituciones públicas con competencia en materias relativas al mar. Finalmente, propone la

creación de un Observatorio Permanente de Respeto del Derecho Internacional, para el tema derechos humanos.

El PC comienza su apuesta institucional desde una crítica a las reformas al concurso de ingreso al Servicio Exterior y plantea articular uno más exigente. También en una crítica al FA, se propone la disminución de cargos políticos en el Servicio Exterior. Finalmente, la plataforma hace una elaboración importante de propuestas de mejora y desarrollo de recursos informáticos para la Cancillería. Las apuestas sobre racionalización en comercio exterior e inversión extranjera, le asignan un papel central a la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior y a Uruguay XXI, siempre instando a que se consulte en forma permanente a las entidades empresariales. Finalmente, los colorados resaltan la creación de un Gabinete de Estrategia integrado por la Cancillería, trabajando en temas de soberanía, de inserción internacional estratégica y de maximización del desarrollo humano.

La plataforma del PI no contiene propuestas específicas sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero gran parte del programa está dedicado a la reforma del Estado en forma global. En materia de comercio exterior, se insta a jerarquizar todas las acciones unilaterales que impliquen profundizar el proceso de internacionalización de la economía, signifiquen una inversión institucional en materia de acuerdos a suscribir y supongan una mejora global en el acceso al mercado. Lateralmente, se insta a la creación de un Consejo de Defensa Nacional con tareas en la elaboración de un documento sobre política de defensa nacional y otro sobre política militar de defensa.

La UP propone, dentro de un saneamiento de la administración pública, una reestructura del Servicio Exterior, en lo administrativo y en la designación de los funcionarios políticos. En una materia relacionada al comercio exterior, una propuesta institucional hace a la creación de un Ministerio de Intereses Marítimos y de Pesca. Y en esa dimensión, mediante una reforma constitucional, se proyecta establecer un Área Estratégica de la Economía que incluya la banca y el sistema financiero; el comercio exterior; la industria frigorífica; los actuales Entes Autónomos; los puertos y aeropuertos, todo en manos del Estado. Asimismo en esa futura constitución, se estamparían propuestas para los uruguayos radicados en el exterior, tanto desde una dimensión cívica como desde una dimensión económica.