

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL URUGUAY EN LAS ELECCIONES NACIONALES 2024

***LA POLÍTICA EXTERIOR DEL URUGUAY EN LAS ELECCIONES
NACIONALES 2024***

Wilson Fernández Luzuriaga (*)

**Serie Documentos de Trabajo N° 98
Unidad Multidisciplinaria
Diciembre, 2024**

**Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
ISSN 1688-5074**



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

(*) Profesor Agregado del Programa de Estudios Internacionales.

Introducción

Cada cinco años, quien suscribe, se avoca a redactar una introducción que, en términos generales, repite la breve historia que revela un compromiso latente del Programa de Estudios Internacionales (PEI): describir y analizar los programas de gobierno de los partidos políticos uruguayos en propuestas sobre política exterior, presentadas, pero muy poco debatidas, como plataformas electorales.

Así, se recuerda que, desde las instancias de conformación del PEI, se publicaron los primeros estudios en la academia uruguaya sobre la visión de los partidos con relación a cada contexto internacional y las posibles respuestas nacionales desde las herramientas de la política exterior y la diplomacia. En concreto, para las elecciones de 1984 y 1989, el campo de estudios de las Relaciones Internacionales en Uruguay enriqueció su producción con publicaciones que sellaron una nueva era epistemológica con marcadas dialécticas entre variables, constricciones y oportunidades, tanto externas como domésticas, en la agenda internacional contemporánea del país y su traducción en las acciones concretas en política exterior, principalmente con los trabajos de Lincoln Bizzozero y Carlos Luján.¹

Trascurridos los gobiernos, que estos autores denominaron como de transición -1985-1990- y de consolidación democrática -1990-1995-, el PEI trabajó los programas de gobierno de los partidos políticos mediando la previa instalación de una línea de investigación "Los partidos políticos uruguayos y la política exterior nacional", en el eje de referencia "Políticas exteriores subregionales".² En concreto, el estudio de los programas tuvo como resultado un estudio comparado de las propuestas de las fracciones mayoritarias del Partido Colorado -ganador de la elección en noviembre de 1994- y del Partido Nacional, colectivos políticos que instalaron el 1° de marzo 1995, el primer gobierno de coalición, desde la reinstitucionalización del país en 1985.³

¹ Solo por mencionar los publicados en nuestra Facultad, cabe citar:

- Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992) *La política exterior del gobierno de transición en Uruguay (1985–1990)*. Montevideo: Departamento de Posgrado, 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, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

² Desde este eje de referencia se incluirá un Área temática en el plan de estudios del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, inclusión vigente a partir de su segunda promoción en el año 1999. En agosto de este 2024, la mencionada carrera de especialización inició su decimotercera cohorte y el Área temática mantiene sus 35 horas de curso, correspondientes a 7 créditos, acorde a la Ordenanza de las Carreras de Posgrado de la Universidad de la República.

³ Fernández Luzuriaga, Wilson (1998) *Los inicios de la política exterior en la actual administración*. Serie Documentos de Trabajo N° 37. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Luego de la reforma constitucional de 1997 que estableció un régimen de candidatura única por partido político, mediando elecciones internas en el transcurso del mismo año de la elección nacional, así como la posibilidad de una segunda vuelta en noviembre si ningún candidato alcanza el 50% más uno de los sufragios en octubre, asume otro gobierno del Partido Colorado, el 1° de marzo de 2000. Un nuevo trabajo del PEI recogió el análisis de los programas y de los documentos suscritos por los partidos fundacionales para instalar un segundo gobierno de coalición, sociedad que funcionaría hasta el mes de noviembre de 2022.⁴

Ya a partir de 2004, los estudios de los programas de gobierno se publican en Documentos de Trabajo exclusivos y analizan a todos los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria.⁵ En cuanto a la estrategia de recopilación de propuestas y su análisis, desde las elecciones de 1994, los trabajos presentan una estructura en cinco dimensiones comprehensivas de la política exterior de un Estado nacional: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción del Uruguay en el sistema internacional –donde se incluyen los temas de migración defensa nacional y medio ambiente-; política de comercio exterior; MERCOSUR e integración regional; aspectos institucionales de la política exterior.

El domingo 27 de octubre, los ciudadanos uruguayos llegaron a las urnas para elegir a un nuevo Presidente de la República. De acuerdo a la legislación electoral, los nombres de los respectivos candidatos encabezan listas que incluyen postulantes a la Cámara de Senadores y Cámara de Representantes, así como a las Juntas Electorales. En concreto, seis partidos obtuvieron representación parlamentaria: Frente Amplio (FA), Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC), Partido Identidad Soberana (IS), Cabildo Abierto (CA) y Partido Independiente (PI).

⁴ 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, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

⁵

- Fernández Luzuriaga, Wilson (2005) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2004*. Montevideo: Serie Documentos de Trabajo N° 66. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, 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, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2014) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2014*. Serie Documentos de Trabajo N° 84. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2019) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2019*. Serie Documentos de Trabajo N° 93. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Desde la confección del Documento de Trabajo N° 93, en 2019, se asume como opción respetar lo que cada partido político subtitula y, por lo tanto, considera política exterior, inserción internacional, integración regional, comercio exterior, etc. No obstante, excepcionalmente, se recogen algunas propuestas insertas bajo otros títulos, especificando su ubicación en el texto programático respectivo. Un capítulo final sobre Conclusiones construye un estudio comparado de las propuestas desde las cinco dimensiones consideradas representativas de la política exterior de los Estados nacionales.

Wilson Fernández Luzuriaga

I. Frente Amplio ⁶

El FA, coalición de partidos, movimientos y grupos políticos de izquierda que se constituye como la primera fuerza política desde las elecciones nacionales de 1999, presenta su plataforma de gobierno bajo el título *Bases Programáticas 2025-2030*. Cabe acotar que el documento se aprueba en el año 2023, por lo que el FA concurre a las elecciones internas del 30 de junio de 2024 con un programa único, a pesar de haber competencia entre pre candidatos a la Presidencia de la República. El documento se organiza en 7 bloques denominados “Ejes integradores de nuestra propuesta programática”. No obstante, cabe acotar que las *Bases Programáticas* se inician con una introducción titulada “Tiempos de esperanza, tiempos de la gente” en la que se adelantan propuestas, acciones, principios, tradiciones y valores que serán desarrollados en los diferentes ejes integradores. El último eje, denominado “Un país soberano en una nueva situación mundial”, contiene dos páginas de presentación, para después dividirse en tres grandes secciones “Soberanía en el siglo XXI”, “Un Uruguay abierto e integrado con la región y el mundo” y “Una defensa posible, creíble y efectiva”, que contine aspectos vinculados con la política exterior. Cada una de esas secciones incluye un apartado sobre “Acciones prioritarias” acordadas.

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

En la primera carilla de las *Bases Programáticas*, mediando una descripción muy clara sobre el sistema internacional contemporáneo en el que “las prácticas imperialistas configuran una de las principales hipótesis de conflictos”, el FA llama a “posicionar a Uruguay desde sus señas históricas de identidad y sobre la base de los principios y valores de nuestra fuerza política, que son comunes a los de las grandes mayorías”. Paso seguido, la propuesta opta por una expresión inédita en la jerga de la política exterior uruguaya, al reivindicar: “Un pensamiento latinoamericanista e internacionalista”.

Así, en la sección “Un Uruguay abierto e integrado con la región y el mundo”, se plasma una visión multilateral e institucional, con ideas como proponer la activa participación del país en la gobernanza mundial, promoviendo la cooperación, el diálogo político y la paz para la resolución de controversias, en el marco de los principios de la política exterior. E, incluso, se adelanta que se alentará una efectiva y necesaria reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. También se insiste con la promoción de una política de cooperación internacional, convergente con la política de desarrollo nacional y la política exterior, bajo el principio rector de la solidaridad.

En las páginas introductorias, la política exterior y la defensa son consideradas “dos caras de la misma moneda” ya que la acción diplomática es el instrumento principal para la solución de conflictos. La concepción artiguista proclamada por la fuerza política lleva a concluir que la defensa de la soberanía se asienta en la integración de los pueblos y la

⁶ Frente Amplio (2023). *Bases Programáticas 2025-2030*. Por Uruguay.

construcción de la Patria Grande con especial atención a los aspectos fronterizos y transfronterizos. Cabe acotar que en esas páginas introductorias y junto a la consideración del TIAR como acuerdo que concibe a los países del continente como patio trasero de Estados Unidos, el FA respalda y reivindica la soberanía de Argentina sobre las islas Malvinas y proclama el cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el tópico.

Otros dos principios rectores conexos fueron incluidos en la sección “Una defensa posible, creíble y efectiva” con un FA que se compromete a “reafirmar la conducción histórica de la política exterior de la defensa” basada en los principios de no intervención en los asuntos internos y la solución pacífica de las controversias. Cabe adelantar que esta proclamación constituye el fundamento para, párrafo seguido, expedirse sobre las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, como se desarrolla en I.2.

Las dos páginas introductorias finalizan con un párrafo en el que se proclama que la estrategia de desarrollo nacional implica que Uruguay aumente sus niveles de independencia, autonomía y soberanía política, económica, productiva y cultural con respecto a los países centrales, al capital financiero internacional y sus grupos transnacionales. Esto anuncia, como se adelantara en la descripción de la estructura de *Bases Programáticas*, una primera sección titulada “Soberanía en el siglo XXI”. Allí se define a la soberanía nacional como atributo que: “reside en el pueblo y comprende el conjunto de acciones que ejercen las instituciones del Estado, la sociedad civil organizada, y los partidos políticos para su salvaguarda en todas las dimensiones: política, económica, cultural, territorial, marítima, aeroespacial, energética, alimentaría, sanitaria, ambiental y tecnológica, entre otras”. En consecuencia, el documento alega la necesidad de planificar la defensa de los recursos en beneficio del pueblo y sus generaciones venideras, asegurando la participación de las comunidades e identificando los factores amenazantes, lo que implica conocimiento, investigación y el desarrollo de capacidades para su uso y de medios para su defensa “en lo político, económico, e incluso en lo militar”.

En una conexión recurrente en la coalición de izquierda, en “Un Uruguay abierto e integrado con la región y el mundo”, se promete ratificar el compromiso del Estado uruguayo como garante del ejercicio de los derechos humanos en su integralidad. Esto incluye los referidos al mundo del trabajo –con el cumplimiento de tratados y normativas regionales e internacionales- y los derechos civiles, políticos y sociales de los uruguayos residentes en el exterior.

Finalmente, en las acciones prioritarias de la misma sección se consagra una idea recurrente en el sistema político uruguayo, alegando una tradición no del todo verificada en la historia de las relaciones exteriores del país. En efecto, el FA propone la promoción de una política de Estado “construida a través del diálogo democrático, inclusivo y

participativo de la sociedad, que busque acuerdos políticos y sociales amplios y que contribuya al desarrollo integral de nuestro país y la defensa de su soberanía”.

I.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

El FA comienza a delinear la inserción del país desde una fuerte concepción ideológica, ya en las páginas introductorias de la plataforma. Así, para el programa de gobierno, el mundo actual genera importantes inestabilidades e incertidumbres por experimentar cambios relevantes en las relaciones de poder. Estados Unidos y sus aliados se resisten a perder su hegemonía ante el avance de potencias emergentes, lo que configura nuevas relaciones políticas, económicas y comerciales, con asociaciones, bloques y nuevos realineamientos. En este escenario multipolar América Latina sufre “una nueva ofensiva imperialista y [el] surgimiento de sectores de ultraderecha”.

Esta idea es desarrollada en párrafos subsiguientes con acusaciones tales como: el imperialismo norteamericano y sus aliados de la OTAN ponen en riesgo la supervivencia del planeta; el Uruguay debe solidarizarse con los pueblos que sufren sus agresiones como los vecinos del continente víctimas de bloqueos, especialmente Cuba; el país tiene que centrar sus esfuerzos en la construcción de un mundo multipolar; una gobernanza mundial con el dominio del sector financiero especulativo busca asegurar la posesión, el control y la administración de los recursos naturales; la privatización del sector público, en perjuicio de las grandes mayorías, desafía a las democracias del continente; el poderío militar-industrial de las grandes potencias busca asegurarse la demanda utilizando todos los medios políticos, económicos, socioculturales y militares con maniobras antidemocráticas cada vez más frecuentes, inclusive utilizando el aparato judicial como una de las principales amenazas para las expresiones políticas del campo popular.

Como consecuencia la inserción nacional pasa por una decisiva “definición de intereses regionales comunes a nuestros pueblos, asumiendo los desafíos que nos plantea la integración y la cooperación en diversos ámbitos”, resaltando temas como pobreza, migración, ambiente, salud, transporte, defensa, economía. Y particularmente esos ámbitos de definición lo constituyen o lo constituyeron MERCOSUR, CELAC, UNASUR y su Consejo de Defensa Sudamericano. Incluso las *Bases Programáticas* llaman a “prestar atención” a los BRICS como expresión que desafía el orden unipolar que ha regido las relaciones internacionales y de comercio mundial.

En las acciones prioritarias de “Soberanía en el siglo XXI”, se delinea una política exterior, siempre, interconectada con otra política pública sectorial. Así en política de telecomunicaciones, con el liderazgo de ANTEL, se propone consolidar a Uruguay como centro regional de excelencia. También se propone impulsar legislaciones o mecanismos de defensa de la soberanía digital, específicamente se menciona una ley con mecanismos de regulación de las empresas tecnológicas de gran porte internacional. Una segunda acción prioritaria abrevia a que toda adquisición estatal de tecnología debe ser acompañada

de su correspondiente transferencia de conocimiento para su uso y mantenimiento autónomo. La tercera refiere a impulsar una política nacional espacial con el liderazgo estatal; el objetivo radica en concretar un sistema de vigilancia y control del espacio aéreo para la mitigación de riesgos ambientales y de seguridad.

Una cuarta acción prioritaria, incluso, recalca en el Correo Uruguayo, proponiendo simplemente que, como empresa pública, continúe su desarrollo para consolidarse como brazo logístico de primer nivel del Estado. La quinta acción, sin duda la más desarrollada, promete la promoción, incentivo, desarrollo y presencia de la flota pesquera nacional, cumpliendo una especie de doble rol: fomentar la producción y la mano de obra nacional, y contribuir al objetivo de la defensa de la soberanía. Por segunda vez se propone una política de Estado para ejercer esa soberanía con la presencia en espacios marítimos, fluviales, lacustres y antárticos.

La sexta acción prioritaria se ocupa de la soberanía alimentaria con dos propuestas: fortalecer e identificar el apoyo a cadenas de pequeña y mediana escala y potenciar las prácticas ecológicas a través de, entre otras herramientas, un ordenamiento territorial, empoderando a la ciudadanía. La séptima acción supone la integración del conjunto de instituciones nacionales de producción e investigación científica en biotecnología para proyectar políticas soberanas en medicamentos, epidemiología y tecnologías sanitarias, entre otras.

La octava acción prioritaria incluye al Instituto Antártico Uruguayo desde su fortalecimiento en recursos para la investigación científica con el fin de preservar ese espacio como reserva natural para la paz y la ciencia; ese fortalecimiento también incluye intercambio con la academia. Esta apuesta también se encuentra en una acción prioritaria de “Un Uruguay abierto e integrado con la región y el mundo”, en la que se propone fortalecer la base científica Artigas y la estación científica Teniente de Navío Ruperto Elichiribehety. Finalmente, las preocupaciones sobre el medio ambiente que a lo largo de las *Bases Programáticas* se van incorporando en variadas acciones de política exterior, presenta una especie de corta síntesis en el mismo apartado y en una novena acción prioritaria: participar en las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales propiciando la conservación de la biodiversidad con el fin de combatir el cambio climático y minimizar la contaminación.

En cuanto a la temática de la **defensa nacional**, con estricta relación a la política exterior, en los párrafos introductorios de la sección específica “Una defensa posible, creíble y efectiva”, se plasma una primera conexión, al sentenciar que la defensa de la soberanía nacional se debe enmarcar en una defensa regional con objetivos estratégicos comunes y en custodia de los recursos naturales. En esa dirección, en las acciones prioritarias, se propone priorizar la integración de los países y pueblos latinoamericanos, transitando caminos donde la defensa militar, la cooperación y la complementación constituyan herramientas para proteger la soberanía y la autodeterminación de los pueblos.

No obstante, la acción prioritaria que desarrolla la conexión entre ambas políticas públicas es introducida con los principios de no intervención y solución pacífica de controversias - como se explicó en I.1- y promete que Cancillería asumirá un rol protagónico en la política exterior de defensa, junto al Ministerio de Defensa Nacional. La promesa se concreta en la herramienta de las Naciones Unidas de las Operaciones para el Mantenimiento de Paz. El texto detalla que seguirán siendo parte de la política exterior, estudiándose la participación de contingentes, caso a caso, lo que incluye una revisión de los actualmente desplegados. Como “principio general”, el FA advierte que no se enviarán tropas a misiones de imposición, desplegadas sin autorización de los Estados involucrados. Se considera, en forma errónea, a las Operaciones como un instrumento ajustado al Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas (sobre arreglo pacífico de controversias), imputando a otras misiones como funcionales al Capítulo VII (sobre sanciones coercitivas).

Antes de la sección específica sobre defensa nacional, en las dos páginas introductorias del eje integrador, la fuerza política anuncia que la denuncia del TIAR, proceso que comenzara en su último gobierno 2020-2025, se reimpulsará, “en principio”, con los demás países de la región. Califica el histórico acuerdo como “hijo de la guerra fría” que concibe a América Latina como patio trasero de Estados Unidos. También en ese espacio se proclama la oposición a la militarización de la región mediante la instalación de bases de ese país, de la OTAN y de cualquier potencia con pretensiones hegemónicas. Como consecuencia hay una reivindicación a la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) como foro que resista la introducción de armas de destrucción masiva.

La **política migratoria** es desarrollada en una acción prioritaria dentro de la sección “Un Uruguay abierto e integrado con la región y el mundo”. Se la define desde dos líneas: la primera como vinculación y retorno de los connacionales, intercambiando experiencias en iniciativas sociales, culturales, deportivas, económicas, académicas, tecnológicas, entre otras. La segunda alienta a la bienvenida de aquellos que eligen radicarse en Uruguay, sobre la base de una perspectiva de derechos que promueva su integración, los proteja de situaciones de vulnerabilidad y explotación y genere incentivos para su establecimiento permanente. Los pilares para cumplir con estas líneas están en la modernización tecnológica y la simplificación administrativa.

Otras propuestas adicionales radican en: instalar oficinas de la Cancillería en las zonas fronterizas y reforzar las del área metropolitana para atender a la población migrante; generar redes de apoyo para los uruguayos radicados en otros países para que se mantenga la vinculación con el país y, desde los servicios consulares, defender sus derechos, apoyar su proceso de radicación y demás aspectos para una vida digna.

I.3. Política de comercio exterior

En las acciones prioritarias de “Un Uruguay abierto e integrado con la región y el mundo”, se reivindica el camino de inserción económica “iniciado por los gobiernos frenteamplistas” de diversificación de mercados y productos y servicios. Pero ese impulso debe favorecer la complementariedad como herramienta dentro de la región. Esta expresión sirve de adelanto para, posteriormente y en el mismo apartado, estampar una estrategia ocupada del desarrollo diversificado de los sectores de la economía nacional y, particularmente, de las micro, pequeñas y medianas empresas, y priorizando “la protección de la industria nacional sobre los intereses de las transnacionales” que compiten en forma desigual con ella.

Dos acciones prioritarias de la sección “Soberanía en el siglo XXI” constituyen propuestas netamente funcionales a la política de comercio exterior. La primera supone el objetivo estratégico de consolidar a Uruguay como gran centro de distribución logística regional y como plataforma de transporte multimodal. Para ello, el FA considera necesario: consolidar el Sistema Nacional de Puertos y su régimen de puerto libre, especialmente en el norte del país como puntos de entrada y salida para la región y el mundo, y dotar a la autoridad correspondiente de recursos humanos y técnicos para el control y la seguridad marítima en las áreas de infraestructura y espacios portuarios de alta sensibilidad. La segunda propuesta, como consecuencia, recalca en el propio desarrollo del Sistema Nacional de Puertos, como política de Estado, en este caso conducida por la ANP. Su primera misión será constituirse en autoridad única en todos los puertos, mediante adecuación legislativa. Asimismo, se propone, puntualmente, renegociar el contrato con la empresa Katoen Natie, ya “que lesiona la soberanía y contradice el rol de la ANP [...]”.

I.4. MERCOSUR e integración regional

El primer párrafo de “Un Uruguay abierto e integrado con la región y el mundo” marca en forma clara el valor que el FA asigna a esta herramienta de inserción al aseverar: “La política exterior que proponemos parte de nuestro vínculo con la región. Por ello, la integración regional y la cooperación internacional serán parte medular de nuestra política”. El segundo párrafo despliega todos los fundamentos sobre esta aseveración. Allí, la región es definida como la plataforma para potenciar capacidades, hacia un desarrollo con sustentabilidad política, social, productiva y ambiental. Así, se aumenta el grado de soberanía y autonomía y se mitigan la asimetría y la injusticia del sistema capitalista internacional. En la práctica “la integración con nuestros vecinos” se proyecta como plataforma para negociar intereses comunes y para defender los recursos naturales.

En una explícita defensa de la institucionalidad y la participación activa en sus ámbitos regionales o internacionales, se sentencia: “Es momento de avanzar en la unidad económica, política, cultural y simbólica de los pueblos del Sur y particular de América Latina y el Caribe”. El fundamento radica en que el mundo se encamina hacia una nueva

multipolaridad con asociaciones de países y organismos internacionales y nuevas relaciones económicas, comerciales, financieras, monetarias y energéticas, lo que intensifica la cooperación. Todo un texto que abreva a esa fusión latinoamericanista – internacionalista desarrollada en I.1.

En las acciones prioritarias de la sección, se estampa el compromiso de un Uruguay articulador en los procesos políticos de integración y en la construcción de espacios comunes en América Latina y América del Sur, aludiendo a una idea confusa de intercambio comercial bilateral o multilateral utilizando monedas nacionales en lugar del dólar. Paso seguido se propone fortalecer y expandir el MERCOSUR como primer bloque de integración regional en lo político, cultural, social, económico y comercial. Y se estampan algunas ideas concretas: impulsar el desarrollo de una bandera regional MERCOSUR para la mejora de la navegación por la Hidrovía Paraguay-Paraná, y extender la navegación en el Río Uruguay y en la Laguna Merín; promover un esquema de captación de inversiones común y la coordinación de políticas que permitan la complementariedad productiva. Pero, finalmente, estas propuestas contienen una crítica vedada al reconocer que se debe concretar la libre movilidad de factores, incluyendo al capital y al trabajo.

Otras acciones prioritarias y conexas con la integración regional, incluidas bajo “Un Uruguay abierto e integrado con la región y el mundo”, se ocupan de: retomar el proyecto de un puerto de aguas profundas, con una visión regional, integradora, complementaria y como eje del cuidado del ecosistema circundante, y propiciar un acuerdo regional para el manejo sustentable de los recursos pesqueros. No obstante, esta acción presenta dos advertencias, la necesidad de conciliar medidas urgentes y concretas con los gobiernos de Argentina y Brasil, y la profundización, en paralelo, de acuerdos internacionales ante distintos organismos y la propia Naciones Unidas en pos de una efectiva conservación de recursos pesqueros en el Atlántico Sur.

En el mismo apartado, una acción prioritaria se dedica a la necesidad de diseñar una política estratégica de frontera que, desde lo normativo, tenga en cuenta: la participación de la sociedad civil organizada, la integración -en trabajo, cadenas productivas, educación, salud, género, producción, cargas impositivas-, la seguridad -con énfasis en el crimen organizado- y la defensa.

I.5. Aspectos institucionales de la política exterior

En una primera pista sobre esta dimensión, en las acciones prioritarias de la sección “Un Uruguay abierto e integrado con la región y el mundo” se aboga por una política exterior de Estado en los términos expresados en I.1. Esa idea es rematada con una sentencia clara a favor de la capacidad del cuerpo diplomático y consular, cuando se advierte que: “La realidad de las relaciones internacionales nos demuestra que cuanto más pequeño es un país, más potente y profesional debe ser su Servicio Exterior”.

En ese mismo apartado, el FA se compromete a “Repensar la estructura institucional de la conducción de la política exterior y trabajar para desarrollar capacidades institucionales para potenciar la acción del país [...]”. El verbo repensar es utilizado por única vez en todas las *Bases Programáticas*. El escaso desarrollo de esta idea ya compromete una acción: el rediseño institucional de la Cancillería y su Servicio Exterior, profundizando el conocimiento técnico y el perfil profesional desde una articulación con el requerimiento y las capacidades de las personas. Sobre esta acotación, otra acción prioritaria inserta, a continuación, propone impulsar la participación en organismos internacionales y regionales que favorezcan el relacionamiento y el vínculo de las “mujeres y disidencias”. Incluso se agrega el objetivo de una presencia equitativa de las mujeres en Cancillería y en el Servicio Exterior en organismos internacionales y regionales.

Asimismo, el FA, también en las acciones específicas de la sección, propone enfáticamente fortalecer el Instituto Uruguay XXI, en tanto “una de las agencias clave” para atraer inversiones productivas y turísticas, y promover las exportaciones. Este trabajo debe considerar las prioridades sectoriales definidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo y el diseño transversal de una poderosa marca país, así como incluir el fortalecimiento de las PYMEs.

Cabe finalizar estas propuestas institucionales, agregando que, en las dos páginas introductorias del eje sobre relaciones exteriores, se estampa la primera propuesta institucional que reside en ponderar a las comisiones de frontera y transfronterizas, fundamentales en las relaciones económicas, sociales y jurídicas con los vecinos. Por tanto, deben ser dotadas de la legislación adecuada que evite su uso con fines políticos electorales, ya sea a nivel nacional como de las regiones donde actúan.

II. Partido Nacional ⁷

El tradicional PN compareció a esta elección como fuerza política oficialista que gobernó el lustro junto a una coalición con el PC, CA, PI y Partido de la Gente, liderada por el Presidente de la República Luis Lacalle Pou. Su programa de gobierno se conoce en el mes de agosto como resultado de un trabajo conjunto entre los sectores que compitieron en la elección interna de fines de junio. Se titula, simplemente, *Programa único del Partido Nacional* y está estructurado en siete “capítulos” precedidos de una “Introducción”. El segundo capítulo se titula “Un Uruguay más abierto al mundo” y desglosa las propuestas en política exterior en siete apartados, precedidos de un largo párrafo introductorio: “Uruguay en el mundo”; “Institucionalidad del Comercio”; “Apertura de mercados”; “Apertura unilateral”; “Exportación de Servicios”; “Migraciones”. A su vez, el capítulo finaliza con un apartado sobre “Turismo y conectividad”, rubro que nunca se ha incluido

⁷ Partido Nacional (2024). *Programa único del Partido Nacional*. Agosto 2024.

en los Documentos de Trabajo como temática propia de la política exterior de los Estados nacionales. Casi todos los apartados contienen las llamadas “Acciones a implementar”.

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

El apartado “Uruguay en el mundo” comienza con una típica proclamación de “principios y valores que han caracterizado a nuestro país a lo largo de la historia”: defensa de los derechos humanos, libre determinación de los pueblos, solución pacífica de controversias, defensa del multilateralismo, mejora de nuestra inserción económica y comercial. Estos principios, se afirma, son pilares a respetar “al margen de cualquier afinidad ideológica con otros países”.

No obstante, en el largo párrafo introductorio del capítulo 2, el PN comienza su programa atribuyendo al gobierno, la consolidación del país como “un faro de democracia, transparencia y estabilidad”, en un sistema internacional cada vez más convulsionado y complejo. Esto permite ser parte del 8% de la población mundial que vive en democracia plena. Con esa misma intención destaca la matriz eléctrica 95% renovable, en un mundo que busca sostenibilidad ambiental. Ambos factores los considera relevantes para consolidar una “Marca país”. El *Programa único del Partido Nacional* continúa apostando a los valores democráticos en “Uruguay en el mundo” y expresa que, en un contexto “de crecientes autocracias”, el posicionamiento del país en la región pasará por insistir con la idea de un continente democrático, integrado y respetuoso de los derechos humanos.

El segundo principio que desarrolla refiere al multilateralismo, en la faz de los organismos multilaterales de naturaleza política, económica y técnica especialmente: el sistema de las Naciones Unidas, CELAC, ALADI, MERCOSUR, OEA, OMC e incluso OCDE. La participación uruguaya en estas instituciones se proyecta desde el llamado “*soft power*” que el país ostenta por su estabilidad institucional y la promoción de los derechos humanos. Se proyecta continuar colaborando en las respuestas a catástrofes y desastres, y participando en las Misiones de Paz de las Naciones Unidas.

II.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

En el apartado “Uruguay en el mundo”, el PN denuncia “falencias” en el sistema multilateral y regional. Por tanto, propone perseguir las negociaciones bilaterales y plurilaterales, que no requieren acuerdos con otros países ni autorizaciones especiales. Como en II.1, se resalta la buena imagen del país con sus indicadores ambientales, sociales y de gobernanza como diferencial estratégico en los ámbitos económico, financiero y político.

Pero las propuestas centrales están incluidas en “Apertura de mercados”, apartado que se introduce desde la idea de una inserción como esfuerzo a largo plazo de apertura al mundo, en un contexto post pandemia, de debilitamiento del multilateralismo, aumento del

proteccionismo y polarización Oriente-Occidente. Se destaca la labor del gobierno en el marco de: la asociación estratégica integral con China; las negociaciones con la Unión Europea; las negociaciones MERCOSUR-EFTA; las tratativas para ingresar al CPTPP; los acuerdos con Estados Unidos; el acuerdo con Brasil para integrar las zonas francas; las acciones concretas para mejorar el acceso a mercados, resaltando los acuerdos en Asia-Pacífico; los acuerdos para la protección de inversiones; los acuerdos para evitar doble tributación y la baja del arancel externo común.

Posteriormente, en “Uruguay en el mundo”, la propuesta comienza a detallar relaciones bilaterales con actores centrales del sistema internacional, ya sea Estados o asociaciones de Estados. En primer lugar, con China se propone: avanzar en los acuerdos comerciales a nivel país y región, buscando el libre comercio; expandir el comercio en los rubros ya relevantes, buscando nuevas oportunidades; profundizar el comercio de servicios y las inversiones, avanzando en los acuerdos para el desarrollo del país como *hub* regional; promover la penetración de las empresas tecnológicas y de servicios nacionales en el mercado chino.

En segundo lugar, se destaca la relación con Estados Unidos, con el que Uruguay comparte valores como la “visión del hemisferio occidental como la región más democrática del mundo”. Las promesas radican en: seguir acompañando el desarrollo de APEP; acompañar la evolución del proyecto en el Congreso norteamericano sobre la inclusión de Uruguay en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (USMCA); impulsar acuerdos en las áreas del comercio de servicios; continuar impulsando la exención de visas para ciudadanos uruguayos; fortalecer la cooperación en ciencia, innovación y tecnología.

En tercer lugar, se elige a Canadá, también resaltando valores democráticos compartidos, el impulso a los derechos humanos y una visión de integración comercial, para apuntalar la idea de integración al USMCA. En cuarto lugar, el PN resalta la línea de seguir impulsando la inclusión de Uruguay en el CPTPP. En quinto lugar, se apunta a la Alianza del Pacífico con el compromiso de retomar la adhesión, evaluando la posibilidad de convertirse en Estado asociado, superando el estatus de observador, y de continuar avanzando para mejorar el acceso al área Pacífico, lo que podría facilitar la integración del país al CPTPP.

En sexto lugar, el *Programa único del Partido Nacional* dedica una sección a los socios genéricos ASEAN y mercados emergentes. Las acciones concretas suponen: establecer canales de comunicación formal con el bloque; investigar la posibilidad de negociar acuerdos bilaterales o regionales en cooperación y transferencia de conocimiento, agroindustria, industria manufacturera, industria tecnológica, turismo y energía; profundizar relaciones con los países de África, como socios en el área de cooperación Sur-Sur y en el comercio intra e inter industrial -nombrando a Angola por cercanía cultural y geográfica-; avanzar en aspectos sanitarios y fitosanitarios -con ejemplos como los

concretados con Malasia, Arabia Saudita, Emiratos Árabes e Indonesia-; sellar acuerdos comerciales y de inversiones con países como India y Vietnam.

Cabe, finalmente, recalcar una idea rectora que se detallará en II.3, ya que el nacionalismo considera imprescindible “avanzar con una agenda de apertura unilateral [en tanto] agenda soberana que depende exclusivamente de Uruguay”. Y se subraya que el foco reside en la promoción de exportaciones, pero valorando el beneficio de las importaciones ya que el país “tiene margen para mejorar el entorno de negocios eliminando trámites burocráticos y tasas de importación”.

En materia de **defensa nacional**, vinculada con la política exterior, la primera propuesta que se lee en la plataforma, se halla en el subtítulo “ALADI y MERCOSUR” del apartado “Apertura de mercados”, sin que tenga ninguna relación con esa temática, *stricto sensu*. La idea central pasa por fortalecer la presencia de Uruguay en la Antártida en colaboración estrecha Ministerio de Relaciones Exteriores-Ministerio de Defensa Nacional-Ministerio de Ambiente, así como de otros actores nacionales involucrados. La articulación corresponderá al Instituto Antártico Uruguayo (órgano desconcentrado del Ministerio de Defensa Nacional). Los objetivos radican en la cooperación científica internacional, promoviendo la protección del medio ambiente.

Y si bien, este Documento de Trabajo se ciñe a las propuestas que los partidos políticos incluyen en las secciones sobre política exterior, cabe agregar que en el apartado “Defensa nacional” del capítulo 5 titulado “Un salto de convivencia (Una sociedad más integrada)”, el PN promete “mantener y fomentar” la participación uruguaya en las Misiones de Paz, con contingentes, *staff* y observadores militares. Esta apuesta, se afirma, constituye una política de Estado por la cual Uruguay es reconocido mundialmente.

En materia de **política migratoria**, el PN bajo el título “Migraciones”, reivindica el rol del inmigrante en la construcción nacional y, particularmente, el “Plan Nacional de Integración para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas, Uruguay 2023-2024”, con su Centro de Referencia para Personas Migrantes, todo producto del gobierno actual. También se reivindican acciones puntuales como los avances en la revalidación de títulos y la creación del mecanismo de alquiler sin garantías.

El apartado contiene nueve propuestas específicas: mantener, monitorear y perfeccionar experiencias en captación de inmigrantes de alto poder adquisitivo -*Tax Holiday*- o la recientemente aprobada “Captación de talento en el sector TI”; fomentar e incentivar al sector privado para atraer inmigrantes calificados que potencien el sector de Servicios Globales, en general, y TIC, en particular; desarrollar una estrategia activa de vínculo con los uruguayos radicados en el exterior, quienes pueden aportar como asesores, articuladores de proyectos e iniciativas y propiciar la generación de redes; potenciar el rol de la Junta Nacional de Migración y fortalecer las estrategias ya establecidas en los acuerdos intergubernamentales a los que adhirió Uruguay; desburocratizar y agilizar los

trámites de residencia en la Dirección Nacional de Migración; promover la iniciación de trámites de residencia en los consulados y profundizar su vínculo con los ciudadanos uruguayos con la dotación de herramientas y recursos humanos; brindar mayores herramientas y apoyo a las oficinas territoriales que trabajan con los organismos nacionales e internacionales especializados, pero con recaudos frente a los internacionales que pueden infiltrar elementos nocivos con su agenda propia, lo que perjudica el interés nacional y desnaturaliza la finalidad humanista del procedimiento; incorporar herramientas electrónicas para acceder a información y agenda web antes que las personas concurren presencialmente -más que nada para inmigrantes que residan en el interior del país- desde la base del Centro de Encuentro para Migrantes; continuar trabajando en la regularización jurídica de inmigrantes, incluso ajustando las soluciones transitorias que ha impulsado el gobierno -mecanismo de residencia por arraigo-.

II.3. Política de comercio exterior

Como se adelantó en párrafos anteriores, las propuestas concretas del nacionalismo sobre este rubro están concentradas en el apartado “Apertura unilateral”. A saber: eliminar la Tasa Consular; impulsar la emisión/utilización del Documento Fronterizo para facilitar la circulación de personas residentes en zonas limítrofes; profundizar la política de pasos de frontera, promoviendo la integración entre aduanas; continuar trabajando con AGESIC en generar un sistema georreferenciado para monitorear y distribuir responsabilidades en acciones de control integrado; impulsar la automatización y digitalización de la DNA con sistemas de gestión de riesgos basados en datos, declaraciones aduaneras electrónicas, inspecciones automatizadas, y tecnologías de reconocimiento de contenedores y carga; implementar tecnologías emergentes en procesos aduaneros y logísticos para mejorar la visibilidad de la cadena de suministro, garantizar la seguridad de las transacciones y reducir los tiempos de espera en frontera; desburocratizar y simplificar los trámites de las empresas para exportar e importar, facilitando el registro y gestión; avanzar hacia régimen de declaración jurada y continuar con la inclusión de trámites y organismos en la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Asimismo, en el apartado denominado “Exportación de servicios”, el nacionalismo despliega otras siete propuestas, fundamentadas en su importancia, pues superaron los US\$ 6000 millones, representando un 33% en las exportaciones totales. En concreto se plantea: seguir apostando a posicionar a Uruguay como centro de negocios e innovación en América Latina y puerta de entrada al continente; profundizar el programa sobre atracción de talento, reforzando las herramientas de INEFOP, ANII y Uruguay XXI, entre otras; poner especial atención a la implementación del impuesto mínimo global impulsado por OCDE para retener y continuar atrayendo inversiones de empresas multinacionales; procurar la suscripción de acuerdos con terceros países en exportación de servicios, intentando evitar las altas retenciones y poniendo a consideración el reingreso al TISA; profundizar las firmas de acuerdos para evitar la doble tributación; crear una agenda específica para armonizar las legislaciones y proveer a empresas nacionales de

herramientas de simplificación del registro en el exterior en materia de propiedad intelectual; reivindicar el rol de las embajadas y consulados en las seis propuestas anteriores.

II.4. MERCOSUR e integración regional

El PN, en su plataforma, incluyó la temática de la integración regional, en el apartado “Apertura de mercados” y bajo el sujeto “ALADI y MERCOSUR”. Allí, en párrafos introductorios a las propuestas concretas, si bien se reconoce que el comercio intrazona de ALADI está en valores históricamente bajos, se desliza la idea de aprovechar sus acuerdos de alcance parcial, entre los que destacan los acuerdos de complementación económica. Los países mencionados para trabajar en este marco son Perú, Colombia y Ecuador. Paso seguido, se relata que el gobierno que finaliza tuvo “una estrategia de sinceramiento y modernización del MERCOSUR” que no logra constituir una zona de libre comercio y conserva un arancel externo común de niveles muy elevados y numerosas excepciones. El documento plantea la necesidad de acuerdos con terceros e imputa a “dificultades, principalmente de índole política”, la concreción de estos acuerdos por oposición de los demás socios. En concordancia, una de las acciones a implementar supone continuar promoviendo el fortalecimiento, la mejora y el aprovechamiento pleno de los mecanismos que ofrece ALADI.

El resto de las propuestas, en el mismo apartado y bajo el título “Acciones a implementar”, refieren al MERCOSUR: seguir avanzando en su sinceramiento interno -levantamiento de trabas al comercio, perfeccionamiento de normas de origen, habilitaciones y fluidez del tránsito de mercaderías y personas-; insistir en el argumento que Uruguay está habilitado para negociar acuerdos con terceros países o bloques de países, ya que MERCOSUR es una zona de libre comercio; continuar profundizando las relaciones con los socios en materias de agenda común, más allá de lo comercial, en especial en integración física, logística, energética, cooperación académica, cultural, tecnológica y científica, así como en seguridad fronteriza; impulsar la reducción del arancel externo común para mejorar costos de importación; seguir promoviendo la armonización de los sistemas de propiedad intelectual entre los socios -derechos intelectuales en *software*, música, editorial, audiovisual, marcas comerciales, patentes de invención, diseños industriales, modelos de utilidad-; seguir impulsando la agenda externa en las negociaciones vigentes -Unión Europea, EFTA, Japón, Canadá, Vietnam e Indonesia-. Cabe recordar que esta última idea ya había sido mencionada en el apartado “Apertura de mercados” y recogido en II.2, incluso con una valoración de la relación MERCOSUR-Alianza del Pacífico como mecanismo para reforzar la integración en América Latina y fortalecer a toda la región en mercados internacionales.

Una séptima propuesta, en realidad, recae en lo que el PN denomina agendas bilaterales positivas de cooperación e integración, a trabajar con cada país del MERCOSUR “pero con sinergia hacia el conjunto”. En forma expresa, propone el desarrollo de la Hidrovía

Paraguay-Paraná, la Hidrovía Laguna Merín y la Laguna de los Patos. Con menciones muy vagas y sin más especificaciones, también se mencionan la conectividad física, ferroviaria y fluvial, la seguridad, temas académicos y respuestas a desastres. Lo mismo puede observarse de la octava propuesta que, en realidad, aboga por acuerdos bilaterales, aunque se incluye en el título “ALADI y MERCOSUR”. En concreto se promete avanzar y profundizar en las negociaciones a nivel bilateral con Brasil, Argentina y, eventualmente, Paraguay, siguiendo las agendas de trabajo de la Comisión Administradora del Río de la Plata, la Comisión Administradora del Río Uruguay, la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande y la Comisión Mixta para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín.

II.5. Aspectos institucionales de la política exterior

El apartado “Institucionalidad” comienza advirtiendo que los objetivos trazados requieren adaptar y modernizar la institucionalidad tanto del Servicio Exterior como de la promoción comercial. Sobre lo segundo, el *Programa único del Partido Nacional* sentencia que la inserción y política comercial deberán centralizarse en la Cancillería, renombrada como Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional.

A continuación, se plasman seis propuestas. La primera radica en promover el desarrollo profesional del Servicio Exterior, reorientado hacia un equilibrio geográfico y de recursos humanos racionalizados de acuerdo a las prioridades definidas por el gobierno. La segunda supone la coordinación de las instituciones y agencias que trabajan la política comercial bajo el liderazgo de la Cancillería, nombrando a: Uruguay XXI, la Dirección de Inteligencia y Promoción Comercial e Inversiones del ministerio, INAC y el Área de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas. La tercera se centra en asegurar el mantenimiento de un intercambio fluido con el sector privado, con ajustes eficaces para los objetivos y oportunidades de comercio exterior impulsados por el sector exportador.

Las propuestas cuarta y quinta refieren a todo un entramado institucional. Así, Cancillería asumirá los lineamientos estratégicos en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, pero contemplando las prioridades de los ministerios productivos, a través de la Comisión de Comercio e Inserción Internacional -ex CIACEX-. Por otra parte, se fortalecerá la institucionalidad de Uruguay XXI, integrándose a las unidades de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero con autonomía operativa; incluso su director participará en las reuniones de gabinete y de la CIACEX, con voz y sin voto. El Instituto Uruguay XXI será dotado de equipos especializados para la promoción y análisis competitivo; ejecutará los planes operativos sobre promoción del país, atracción de inversiones, atención de empresas extranjeras ya instaladas -post-inversión-, promoción del comercio de servicios y de las exportaciones de PYMES, y promoverá las exportaciones con alto valor agregado.

III. Partido Colorado ⁸

El PC fue el último partido político, de los que finalmente obtuvieron representación parlamentaria en octubre de 2024, en presentar un programa de gobierno único, tras las elecciones internas. El documento titulado *Contrato con Uruguay*, se estructura en cinco secciones. La cuarta “Seguridad, defensa y soberanía” tiene un tercero y último macro apartado sobre “Política exterior”. Este a su vez, además de una carilla introductoria, se divide en tres numerales: 1. Lineamientos fundamentales de política exterior; 2. Cuerpo diplomático para el siglo XXI; 3. Nuevos acuerdos internacionales, todos ellos contienen temas bajo subtítulos.

Sin embargo, en la estructura de *Contrato con Uruguay* se optó por incluir un macro apartado específico, “Inserción comercial” sobre la dimensión económica de la política exterior. Se ubica en la segunda sección del programa de gobierno bajo el título “Desarrollo productivo”. El macro apartado tiene, también una página introductoria y dos grandes numerales: 1. Acuerdos comerciales; 2. Condiciones comerciales para el desarrollo.

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

El coloradismo, en las páginas introductorias, resalta cualidades históricas de la política exterior de Uruguay que desarrolla posteriormente. A su vez, también pondera la consolidación del país “como una de las democracias más avanzadas del mundo y la más estable en América del Sur” a partir de una política exterior marcada por la defensa de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. A su vez, para *Contrato con Uruguay*, el contexto internacional de la última década, marcado por una conflictividad que será reseñada en III.2, exige “una estrategia de largo plazo, que garantice una inserción internacional coherente y estable, independiente de los cambios de gobierno a nivel nacional y que pueda adaptarse con mayor dinamismo a los cambios internacionales”. Se trata de la receta para promover los intereses nacionales de manera efectiva y proyectar una imagen sólida en el escenario global que refuerce “la credibilidad de Uruguay como actor global confiable”.

En el numeral 1, sobre “Lineamientos fundamentales de política exterior”, un primer tema “Política exterior clara y con visión a largo plazo”, se vuelve a reiterar el concepto de emprender una inserción internacional coherente y estable que trascienda los cambios de gobierno. Esto se fundamenta, nuevamente, en la proyección de una imagen país, pero también en el posicionamiento del cuerpo diplomático. Paso seguido, se enumeran los “pilares fundamentales de la política exterior”: soberanía, multilateralismo y cooperación internacional, compromiso con la paz, la estabilidad y el desarrollo.

⁸ Partido Colorado (2024) *Contrato con Uruguay*.

Asimismo, el segundo tema del numeral 1, “Defender la democracia, el republicanismo y la libertad”, adiciona estos principios con la promesa de alzar “nuestra voz” en todos los organismos pertinentes, en particular, ONU, OEA y la Comunidad Iberoamericana de Naciones, evitando la dispersión de foros. El tercer tema, “Defender la paz y el Derecho Internacional”, suma estos dos postulados, abrevando a “una política exterior fiel a nuestros principios batllistas”. Esto supone, adicionalmente, la adhesión a la solución pacífica de las controversias y el arbitraje, el respeto a la Carta de las Naciones Unidas y la observancia a los derechos humanos más básicos.

III.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

Como se adelantara en III.1, en la página introductoria, el PC describe el contexto internacional de la última década, desde los desafíos que surgieron en el panorama geopolítico internacional: aumento de las tensiones globales, como las observadas en el Medio Oriente o el conflicto entre Rusia y Ucrania; intensificación de la confrontación estratégica entre grandes potencias a nivel comercial y político; cambios políticos y nuevos liderazgos en la región, tanto en Argentina como en Brasil.

Las primeras definiciones sobre la operativa de inserción internacional están redactadas en el numeral 3, “Nuevos acuerdos internacionales”, desde una dimensión netamente multilateral. En efecto, el tema titulado “Profundización de relación con la OCDE y posibilidad de adhesión” subraya que Uruguay debe recorrer el camino ya recorrido por los países desarrollados miembros de la institución, en tanto “oportunidad única para acceder a un vasto conocimiento y experiencia de políticas públicas sobre crecimiento económico, transparencia [y] gobernanza, entre otros”. La profundización priorizará las áreas “clave y urgentes para nuestro desarrollo” e, incluye, la incorporación del país en el organismo internacional.

El macro apartado “Inserción comercial” introduce el tema desde la idea que el mundo presenta mayores restricciones comerciales como consecuencia de las tensiones globales y describiendo la posición de Uruguay, con su pequeño mercado interno. Así, el PC comparte datos sobre exportaciones de bienes y servicios, con cifras, mercados y productos. Y advierte, en primer lugar, las dificultades de colocación de exportaciones en destinos con los cuales no hay acuerdos de preferencia comercial alguna y, en segundo lugar, que la integración regional es un instrumento importante pero no suficiente para satisfacer los objetivos nacionales. Finalmente, la propuesta adelanta la necesidad que Uruguay concrete acuerdos más allá de la región y continúe fortaleciendo sus negociaciones bilaterales con mercados estratégicos. Todas estas iniciativas deberán implicar reducción de barreras y costos de acceso a mercados.

Así, el numeral 1, “Acuerdos comerciales”, el tema “Más mercados para nuestros productos y servicios” promete: diversificación de los socios comerciales que continúe reduciendo la dependencia de mercados específicos; esfuerzos para concertar una mayor

red de TLCs en el ámbito multilateral, regional y bilateral, en acuerdos totales y/o parciales, mencionando los caminos iniciados con el CPTPP, Corea del Sur, India, China y Unión Europea y nuevos proyectos con países como Ecuador, Panamá, Perú y Costa Rica, aludiendo a las experiencias con México y Chile; evaluación en los acuerdos vigentes de la reducción unilateral de aranceles y otros impuestos que generen un sesgo anti exportador.

El único tema recogido sobre **defensa nacional**, en el macro apartado “Política exterior”, también se incluye en el numeral 3 sobre “Nuevos acuerdos internacionales”. Bajo el título “Promoción de Misiones de Paz”, el PC explica que la participación reviste importancia para las Fuerzas Armadas, a la vez que son “un fiel reflejo de los valores de paz, cooperación y estabilidad que deben guiar” a la política exterior uruguaya. En efecto, las pondera en tanto elemento que abona a la relevancia y el respeto de Uruguay como promotor de la paz y la seguridad global. Concretamente, se considera esencial preparar la eventual culminación de las misiones actuales, como la del Congo, y desarrollar una política proactiva de posicionamiento y búsqueda de nuevas misiones. En términos muy similares, pero atribuyéndole estatus de “política de Estado que es preciso continuar” el macro apartado “Defensa Nacional” -en la sección “Seguridad, defensa y soberanía”- reivindica a las Misiones junto a otras dos propuestas.

Una de ellas abreva a continuar y fortalecer la tarea que llevan adelante las Fuerzas Armadas en el control de las zonas fronterizas -terrestres, marítimas y aéreas-, con la implementación de patrullajes constantes y la mejora de los sistemas de vigilancia. La otra propuesta supone ampliar la presencia nacional en el Continente Antártico, dada su importancia estratégica, su potencial en cooperación científica, la protección del ecosistema y el cumplimiento de los compromisos internacionales. El objetivo requiere una estrecha colaboración entre Cancillería, Ministerio de Ambiente e Instituto Antártico Uruguayo, en coordinación con otros actores nacionales relevantes.

Finalmente, siguiendo la lógica de los Documentos de Trabajo, cabe reseñar el tema **migración**, incluido por *Contrato con Uruguay* en la quinta sección titulada “Estado de derecho y transparencia”, bajo el tema “Políticas de migración”. Allí, “Desde la convicción que la inmigración enriquece a las sociedades, haciéndolas más diversas y plurales”, el PC alaba a la ley de Migración, la ley de Refugiados, la creación de la Junta Nacional de Migración, la creación de la Comisión de Refugiados, y el primer Plan Nacional de Integración para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas, Uruguay 2023-2024. El compromiso, enmarcado en el cumplimiento del Plan, incluye: fortalecimiento de la política de regularización migratoria y de refugio, armonizando criterios, mejorando la disponibilidad de la información y la coordinación, y atendiendo situaciones no contempladas en la normativa; mejora en el acceso al empleo, la educación, la salud y la vivienda, promoviendo la información de calidad, la sensibilización y formación del personal responsable y la mejor coordinación entre dependencias estatales; construcción de centros de referencias para migrantes -como el creado en Montevideo- en las zonas

fronterizas; promoción de la no discriminación y combate a la xenofobia con un trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil.

III.3. Política de comercio exterior

Como se estudió en III.2, *Contrato con Uruguay* plasma la idea de un país abierto e integrado al mundo, abrevando a la facilitación de exportaciones y a la apertura de mercados, en general, con un sesgo muy favorable a los tratados de libre comercio. El numeral 1 sobre “Acuerdos Comerciales”, del macro apartado “Inserción comercial”, despliega una serie de acuerdos sectoriales como instrumentos a promover.

El primero refiere las tecnologías de la información con la propuesta de incorporar a Uruguay al Acuerdo sobre Tecnologías de la Información de la OMC que integran más de 80 países y que representa más del 97% del comercio mundial de estos bienes, lo que redundará en una reducción de barreras para el acceso a la tecnología. El segundo supone la adhesión al Acuerdo de Economía Digital, integrado por Chile, Corea del Sur, Nueva Zelanda y Singapur, para aprovechar el potencial de la economía digital y así proporcionar más oportunidades para incluir a las MIPYMES en la economía global de servicios. El tercero promete negociar la adhesión al Acuerdo sobre Compras Gubernamentales de la OMC. Fuera de estos acuerdos sectoriales, el programa refiere a la modernización del acuerdo entre Uruguay y México, refiriéndose puntualmente a la negociación de aranceles y alertando que, con la sustitución del NAFTA por el USMCA, Estados Unidos y Canadá han logrado reducir por completo algunos gravámenes, como el de la carne bovina.

En el numeral 2 de “Inserción comercial”, titulado “Condiciones comerciales para el desarrollo”, se completan las propuestas de políticas de comercio exterior en tres aspectos operativos. El primero refiere a la simplificación de trámites de importación y exportación mediante la centralización en la Ventanilla Única de Comercio Exterior y una evaluación de todos los registros y medidas no arancelarias de importación, evaluando su necesidad real y posibilidad de mejora, todo con el objetivo de reducir costos y agilizar el tránsito de bienes.

El segundo aspecto operativo recae en la eficiencia logística y allí se prometen mejoras tecnológicas reduciendo tiempos de atraque, estadía y carga; se alega a una mayor coordinación de los organismos públicos para digitalizar trámites. Pero la propuesta más trascendente en este aspecto, supone desarrollar el puerto de Montevideo como *Smart Port* poniendo énfasis en las mejoras anteriormente mencionadas y en el fortalecimiento de la seguridad portuaria en respuesta a amenazas constantes como el narcotráfico y otras actividades ilícitas.

El tercer aspecto se titula mejoras al funcionamiento aduanero y parte por redimensionar a la DNA con herramientas para su función de ingreso y egreso de mercaderías, se apela a la “fiscalización inteligente” y la interconectividad entre diversos organismos del Estado. A

su vez, el PC propone una actualización de la normativa desde una mesa de diálogo con los principales actores privados.

Algunos aspectos relacionados con esta dimensión de la política de comercio exterior también son incluidos en la segunda sección “Desarrollo productivo”, pero en el macro apartado “Industria”. En efecto, abordando los mecanismos en fronteras se propone: agilizar los procesos de admisión temporaria y su compatibilidad con el comercio del MERCOSUR, rediseñando los mecanismos de importación de materias primas; reducir la tasa cobrada a las exportaciones por el LATU -2,5 por mil-, definiendo legalmente el concepto de exportaciones no tradicionales que son las gravadas por el tributo; reducir y eliminar, tan pronto sea posible, la Tasa Consular que repercute negativamente en la exportación. Incluso, en la misma sección se incluye un macro apartado sobre “Zonas francas” con cursos de acción como: la consolidación y relanzamiento de plataformas de negocios en zonas francas uruguayas; la captación de nuevas industrias, mencionando expresamente las vinculadas a microprocesadores –chips- y desarrollos asociados como *software*; la reformulación y generación de zonas francas 4.0; el desarrollo de herramientas digitales públicas.

III.4. MERCOSUR e integración regional

Para evaluar la ponderación que el PC tiene de la integración regional y del MERCOSUR, en particular, cabe aclarar que no hay una sola mención del tema en el macro apartado “Política exterior”. En efecto, el tópico quedó incluido en el macro apartado “Inserción comercial”, aludiendo a una visión economicista del bloque subregional. Así, el numeral 1, “Acuerdos comerciales”, presenta como tema “Potenciar la integración regional”. Esa potenciación requerirá firmeza en la promoción de un debate serio en busca de un verdadero sinceramiento del MERCOSUR que incluya la libertad de Uruguay de comerciar con quien estime necesario, para salir de la lógica “MERCOSUR sí o no”. Una segunda propuesta adicional del coloradismo promete avanzar con las agendas en común con los demás países miembros, haciendo hincapié en la lucha contra el comercio ilícito, la mejora de las políticas de fronteras y la mejora de los criterios y flujos de bienes, servicios y personas.

III.5. Aspectos institucionales de la política exterior

En las páginas introductorias, la descripción del sistema internacional y la necesidad de una política exterior de largo plazo resguardada de vaivenes políticos, decantan en la necesidad de un servicio diplomático capacitado, profesional y con formación continua. Pero el grueso de la propuesta institucional del programa de gobierno, se encuentra en el numeral 2, “Cuerpo diplomático para el siglo XXI” y está clasificada en tres grandes temas. El primero, “Presencia y magnitud del cuerpo diplomático”, propone una revisión exhaustiva de la red de representaciones, evaluando los intereses continuos del país en un contexto internacional en constante evolución; esto supone apertura, mantenimiento o

reorganización de misiones diplomáticas y consulares. Se pone como ejemplo, el crecimiento poblacional en regiones de Asia y África y la necesidad de una adecuada presencia consular. La revisión deberá basarse en criterios diplomáticos y técnicos, con el apoyo político necesario, y alineada con una visión y estrategia clara en política exterior.

El segundo tema, “Servicio diplomático profesional y con formación continua” contiene una propuesta concreta, la designación de un director del IASE con un perfil académico sólido y cuyo nombramiento responda a políticas de largo plazo. El tercer tema radica en “Impulsar los consulados digitales” en los principales centros tecnológicos. Se pone como ejemplo el consulado digital en San Francisco, donde Uruguay desarrolló una agenda de diplomacia digital inspirada en el modelo de Estado de Dinamarca. El objetivo está en promocionar productos y servicios ante grandes empresas tecnológicas en *hubs* globales, considerando también el crecimiento de la industria del *software* -parte significativa de las exportaciones nacionales- y la profunda transformación del comercio con la digitalización.

En lo que refiere a la dimensión económica-comercial de la política exterior, el macro apartado “Inserción comercial” propone como tema el fortalecimiento del Instituto Uruguay XXI en dos magnitudes, para que ofrezca una mirada geopolítica y comercial integral, visualizando oportunidades y amenazas. La primera radica en potenciar la coordinación con la Cancillería y otros ministerios como Economía y Finanzas; Industria, Energía y Minería; Ganadería, Agricultura y Pesca; Ambiente, y Turismo. La segunda magnitud busca fortalecer la sinergia entre el Departamento de Información Comercial, la Unidad de Análisis Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Uruguay XXI para temas de promoción, inversión y análisis de mercado.

IV. Partido Identidad Soberana ⁹

Este partido político que estrena su presencia en el Parlamento, estructura un programa de gobierno con una “Introducción” y 14 apartados, sin que ninguno haga referencia en su titulación a la política exterior; lo titula, simplemente *Programa de Identidad Soberana*. Incluso, no existen menciones a términos como inserción internacional, MERCOSUR, integración regional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería ni a la propia expresión política exterior.

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

La “Introducción” del documento plasma varios aspectos sobre política exterior, comenzando por un relato principista. Así se afirma que IS como “firme defensor de la Constitución de la República y de las leyes, así como de los principios ‘Artiguistas’, de los valores nacionales, de la independencia y de la soberanía nacional”, no permitirá la

⁹ Partido Identidad Soberana (2024). *Programa de Identidad Soberana (2025-2030)*.

injerencia o influencia de ningún tipo de potencia u organización extranjera, sea otro Estado, una empresa, fondos de inversión, nación u organización pública, privada o de otra índole.

Esta fuerza política se considera “una alternativa y una herramienta de férrea oposición” frente a los dos grandes bloques políticos y electorales de Uruguay -Frente Amplio y Coalición Multicolor-, calificados como “Partido Único del Nuevo Orden Mundial”. De igual manera, rechaza la validez del pensamiento político situado en un eje izquierda-derecha, en tanto terminología ya perimida por los hechos y la historia. Incluso, cabe conectar esta idea con la sentencia que Uruguay “debe velar por su independencia y soberanía respecto a ideologías e imposiciones (sometimiento) internacionales”, para foratlecer un Estado de derecho reflejado en la Constitución de la República.

En este aspecto y sobre el final de estos párrafos introductorios, el programa de gobierno destaca la importancia de la familia como base de la sociedad y sus valores, pero también de la propia República. Como consecuencia, se promete “la dreogación de todas la leyes que promuevan la ideología de género, por considerarlas inconstitucionales e inmorales”. Y en esa dirección, IS declara su rechazo a al Agenda 2030 (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015) por tener objetivos y enunciados encubiertos.

IV.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

Las primera expresiones sobre la inserción del país, refieren claramente al rechazo a un orden mundial, vigente y, en muchos aspectos, institucionalizado, rechazo advertido claramente en los primeros párrafos de la “Introducción” estudiados en IV.1. Así, en el mismo apartado, este partido político advierte que la soberanía del país “está siendo altamente afectada y condicionada por organizaciones internacionales y corporaciones extranjeras [...] a través de su poder económico [...]”. Ese condicionamiento se concreta en la determinación de políticas nacionales y en la influencia sobre las decisiones de los gobernantes uruguayos.

El contexto internacional también es considerado como negativo para los intereses nacionales, y se afirma que el nivel de endeudamiento del país, provocado por el déficit financiero, el déficit fiscal, el gigantesco tamaño del Estado, el clientelismo político, el financiamiento de obras de empresas extranjeras, la corrupción y la necesidad de financiación externa, lleva a solicitar préstamos o colocación de deuda a través de mecanismos internacionales. Este proceso, además, queda condicionado por las calificadoras de riesgo como “Moody's” o “Standard and Poor's”, que imponen condiciones a las políticas públicas, incluso en las vinculadas al modelo productivo. Por lo tanto, se concluye que el modelo productivo nacional no puede ser determinado ni por organismos financieros externos, ni por multinacionales, sino atender a las necesidades de la población, el empleo de calidad y el desarrollo de un adecuado estándar de vida.

En otros párrafos de la “Introducción”, *Identidad Soberana* concluye que su “cometido [será] eliminar todos los aspectos de coacción”, impuestos por corporaciones económicas y financieras internacionales, organismos internacionales y agencias calificadoras de riesgo, con el objetivo que Uruguay haga ejercicio pleno de su soberanía, sin la apropiación de recursos y riquezas, lo que provoca que cientos de miles de uruguayos padezcan necesidades, pobreza y deterioro en su calidad de vida. Esa idea es recalcada en el apartado 9, titulado “Economía y trabajo” con la expresión: “Identidad Soberana buscará eliminar las exenciones tributarias a las grandes empresas o corporaciones extranjeras que extraen nuestros recursos naturales”.

Expresiones similares están recogidas también en el apartado 9, con el compromiso de establecer políticas que aseguren la utilización eficiente de los recursos naturales, priorizando el bienestar de la población uruguaya por sobre los intereses extranjeros. No obstante, en el último párrafo del apartado, IS afirma que incentivará la inversión extranjera siempre que “sea conforme a criterios soberanistas y de beneficios para la población del país”.

Trascendiendo la defensa de la soberanía en estricta relación con los recursos y la actividad económica, el *Programa de Identidad Soberana*, en su apartado 11 sobre “Defensa de la Constitución de la República y derechos humanos”, levanta la promesa de promover el cumplimiento efectivo del artículo 4 de la Constitución, “prohibiendo que el Estado celebre tratados, acuerdos o contratos que menoscaben la soberanía nacional”. Y concretamente, se propone renunciar a todos aquellos tratados de los que Uruguay es parte que, efectivamente, representen ese menoscabo.

Asimismo, en la “Introducción” también se revelan cuestiones ambientales en la reafirmación del compromiso con la defensa del medio ambiente, el cuidado del agua potable, el control estricto en el uso de agrotóxicos, la penalización del maltrato animal y la protección de la fauna y flora. Estos compromisos genéricos deben leerse a la luz de la sustitución de la actividad forestal por una nueva matriz productiva que se reseñará a continuación.

IV.3. Política de comercio exterior

IS en la “Introducción” de su documento plantea radicalmente el cambio de “la matriz productiva, transformando el actual rol productor de materias primas, por un modelo industrializado que aporte valor agregado a la producción nacional”, en toda una definición sobre el posicionamiento nacional en los mercados internacionales. A esta idea central, el programa de gobierno la refuerza con tres propuestas concretas.

La primera conlleva sustituir la forestación por una producción agrícola y ganadera que proporcione alimentos a bajo precio para el mercado interno y permita exportar los

excedentes a nuevos mercados internacionales, buscando la competitividad de los productos nacionales y la generación de empleos de calidad, conjuntamente con el agregado de valor a través de la industrialización y la generación de nuevos servicios. La segunda propuesta supone fomentar el desarrollo de industrias locales en cada Departamento para generar arraigo en el campo, con la mencionada industrialización de las materias primas agrícolas creando empleo en cada población. La tercera radica en instaurar estímulos a los sectores ganaderos y agrícolas mediante leyes y decretos, sin favorecer a corporaciones extranjeras y resaltando la importancia de la transparencia en el manejo de las finanzas públicas y en las acciones emprendidas a nivel gubernamental.

Finalmente, en el apartado 9, “Economía y trabajo”, bajo el subtítulo “Balanza comercial”, el documento proclama: “Identidad Soberana velará por el equilibrio de la balanza comercial”. El objetivo supone priorizar e impulsar las exportaciones a todo mercado que requiera de los productos, materias primas y servicios nacionales, así como impulsar las reformas necesarias para alentar a la industria del *software* y la tecnología.

V. Cabildo Abierto ¹⁰

Este partido político presenta sus propuestas para el lustro bajo el simple título *Programa de gobierno de Cabildo Abierto 2025-2030*. La estructura del documento se concreta en una “Introducción”, un bloque denominado “Emergencia nacional en seguridad pública y en adiciones” -con tres capítulos- y otros tres bloques denominados pilares -con siete, diez y cuatro capítulos, respectivamente-. El último pilar llamado “Soberanía y Estado eficiente”, titula su capítulo 22 “Política internacional” con cuatro grandes apartados: “Principios”, “Lineamientos”, “Institucional” y “Región”. Pero queda bastante claro que CA no monopoliza las propuestas en relaciones exteriores solo en ese segmento.

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

Sin dejar de recordar la señal que el capítulo 22 se inserta en el bloque “Soberanía y Estado eficiente”, el apartado sobre “Principios” responde a las estructuras tradicionales de las propuestas de los partidos políticos con una enumeración y una somera descripción en seis puntos. El primero refiere a la concreción del interés nacional mediante la defensa de principios históricos como la autodeterminación, la no intervención, la igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de las controversias. El segundo punto recalca en la soberanía, reivindicando las decisiones de Uruguay sin subordinación a ningún organismo o poder extranjero y poniendo por encima de cualquier dictamen foráneo a la Constitución. El tercero promete promover el respeto a los principios generales y normas fundamentales del Derecho Internacional y abogar por la no proliferación de armas de destrucción masiva.

¹⁰ Cabildo Abierto (2024) *Programa de gobierno de Cabildo Abierto. 2025-2030*.

El cuarto principio constituye una reivindicación del multilateralismo y sus agendas cuando apunten al desarrollo económico, social y ambiental de los pueblos, pero rechazando las que atenten contra los valores consagrados en la Constitución, como la defensa de la familia. El quinto consagra una reivindicación a la integración regional entre países latinoamericanos con un fortalecimiento en las fases social y económica, resaltando la defensa común de sus productos y materias primas, como lo establece el art. 6 de la Constitución, para alcanzar mayores niveles de autonomía en un contexto de alta interdependencia global. Finalmente, el sexto principio abreva a concebir una política exterior de Estado, con el mayor respaldo posible del sistema político, coherente y estable que trascienda los cambios de gobierno y se base en principios sólidos como la continuidad de las obligaciones del país y un buen funcionamiento democrático.

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

Como se desarrollará en V.5, en el apartado “Lineamientos”, se reafirma el rol central del Ministerio de Relaciones Exteriores en política exterior, con la obligación de coordinar con actores estatales y no estatales y de elaborar un plan estratégico. Paso seguido se detallan cuatro propuestas de inserción sistémica. La primera radica en incorporar la inteligencia estratégica para mejor desarrollo de la política exterior a través de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado. La segunda propuesta promete apertura comercial a partir de acuerdos con otros países y regiones que signifiquen: mejores condiciones para la exportación de nuestros bienes y servicios; incorporación de ciencia y tecnología; captación de inversiones; adición de valor a la producción; estudios de impacto de los acuerdos, principalmente para el desarrollo de los pequeños y medianos empresarios y productores nacionales. La tercera valora la coordinación y el estímulo a la cooperación internacional con un rol compartido entre la Dirección General de Cooperación Internacional de la Cancillería y las embajadas y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, priorizando las materias educación, innovación y seguridad pública. La cuarta propuesta recalca en el estímulo para una activa diplomacia cultural con el rol de difundir los valores artiguistas, el arte y las tradiciones, mencionando un mayor intercambio entre el IASE, el CALEN y el sector universitario.

En cuanto a la **política migratoria**, CA introduce el tema en el bloque “Emergencia nacional en seguridad pública y en adiciones”, cuando propone reorganizar la misión, las funciones, las tareas y personal de la Dirección Nacional de Migración. En concreto, se promete implementar una estructura realmente operativa con sustento en el Sub Escalafón Ejecutivo, para el control de todo el país y en especial de la frontera, atendiendo los temas de inmigración y refugiados. Pero el desarrollo exhaustivo de esta política pública queda inserto en el bloque “Familia y desarrollo humano” con siete propuestas: facilitar y fortalecer las políticas de regularización migratoria; promover la inclusión y no discriminación de poblaciones migrantes con cursos, talleres e instancias de sensibilización, concientización y capacitación en centros educativos; fomentar e incentivar la llegada de migrantes calificados que potencien los diferentes sectores de

servicios y TICs, en particular; potenciar el rol de la Junta Nacional de Migración; reforzar las medidas para proteger a los inmigrantes del tráfico y trata de personas, el trabajo abusivo, el maltrato en cualquiera de sus formas, la explotación sexual o cualquier menoscabo; poner a disposición de los inmigrantes una guía informativa elaborada en coordinación con los distintos organismos del Estado y organizaciones sociales; promover la simplificación y agilización de los trámites para la revalidación de títulos y acreditación de competencias académicas y profesionales obtenidas en el extranjero.

En cuanto a temas de **política de defensa** en interacción con la política exterior, también CA, en el pilar “Soberanía y Estado eficiente” -pero en el capítulo 24 sobre “Defensa Nacional- resalta la apuesta uruguaya a las Misiones de Paz de las Naciones Unidas con tres propuestas: mantener y promover en canales políticos y diplomáticos, el incremento de contingentes en misiones actuales o futuras; establecer mecanismos permanentes de cooperación internacional para la recepción o adquisición de material específico para las misiones; potenciar las capacidades de la Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay, con recursos para su infraestructura física, equipamiento y personal docente.

Obviamente, en el mismo pilar y capítulo, se incluye el rol del Ministerio de Defensa Nacional en el control de los recursos estratégicos, para lo que se propone una dotación de los medios necesarios y la coordinación con otros organismos del Estado. Incluso, CA titula como “Seguridad cooperativa”, una propuesta para impulsar políticas de seguridad cooperativa con los demás Estados a fin de atender y mitigar los efectos de las potenciales amenazas a las reservas acuíferas compartidas.

Asimismo, también en el específico capítulo 24, el *Programa de gobierno de Cabildo Abierto* dedica un importante espacio al Programa Nacional Antártico haciendo una referencia positiva a la “Hoja de Ruta 2045”. Las propuestas concretas radican en: incluir una mesa de Análisis de Inteligencia en la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado con información del escenario antártico y Atlántico Sur; crear una Cátedra de Estudios Antárticos en la órbita del CALEN para investigación, docencia en educación superior y vinculación con el medio, generando alianzas con actores públicos y privados que fomenten el conocimiento en instituciones terciarias y universitarias nacionales. Finalmente, en el capítulo “Política internacional”, CA promueve el desarrollo y fortalecimiento de la política nacional espacial, alabando la creación de la Junta Nacional de Política Espacial, en 2022. Incluso, elogia el proyecto de ley, de iniciativa del Poder Ejecutivo, para la creación de la Agencia Espacial Uruguaya. Se trata de contribuir con el sistema de vigilancia y control del espacio aéreo, impidiendo violaciones de soberanía y seguridad nacional.

V.3. Política de comercio exterior

CA en el bloque, “Emergencia nacional en seguridad pública y en adiciones”, pone un énfasis en materia de comercio exterior en propuestas de aduana y fronteras con promesas

como: organizar y operar en rutas nacionales con equipos móviles de control aduanero; incrementar la cantidad de escáneres de contenedores en el Puerto de Montevideo y sobre todo implementar un Sistema de Gestión de Fronteras, con alcance nacional, operado por la Dirección Nacional de Migración en coordinación con la DNA y la Dirección Nacional de Pasos de Frontera.

De todas formas en el bloque “Impulso al trabajo y la producción nacional” se plasman las propuestas centrales sobre esta dimensión con ideas como: promover las actividades productivas que aumenten valor agregado a las materias primas; adoptar políticas sectoriales de estímulo y organización, interviniendo en apoyo a la creación de mercados; fomentar la innovación tecnológica con incentivos a las actividades nuevas y tradicionales; revisar los regímenes fiscales y aduaneros de importaciones, Tasa Consular y otras trabas arancelarias -aranceles, aforos, precios de referencia, etc.-, regulaciones y demás regímenes especiales con miras a igualar las condiciones de ingreso y entre participantes para promover la libre competencia; insistir con el proyecto de ley presentado en 2021 sobre comercio de frontera para establecer un régimen especial con el fin que se generen las condiciones necesarias para el normal funcionamiento de empresas formalmente instaladas en las zonas limítrofes.

V.4. MERCOSUR e integración regional

Obviamente, en el apartado “Región”, CA concentra su postura en integración, aunque cabe recordar la, ya anunciada idea en “Principios”, de conciliar con los países de América Latina la defensa de las materias primas. El primer punto está dedicado al MERCOSUR y reclama la apertura definitiva con la libre circulación de bienes, servicios y personas, y una agenda más dinámica que priorice la integración física, mencionando obras de infraestructura y el uso de herramientas financieras regionales como FOCEM, FONPLATA y CAF. El segundo refiere a la Cuenca del Plata, abogando por un rol más protagónico del Congreso de Intendentes con organismos intergubernamentales y en el estrechamiento de lazos entre gobiernos subnacionales. En el tercer punto se promete impulsar a Uruguay y sus puertos como *hub* regional: centro de distribución logística de la región MERCOSUR y plataforma de transporte multimodal que incluya la Hidrovía Paraguay-Paraná, la Laguna Merín y áreas circundantes; en esta propuesta, se reafirma el rol trascendental de los negociadores diplomáticos. Finalmente, un cuarto punto refiere mejorar, en los departamentos fronterizos, la accesibilidad a tratamientos de salud, exámenes paraclínicos u otras coordinaciones y se formulan recomendaciones como implementar acuerdos binacionales o procurar los traslados a tiempo en las rutas internacionales.

V.5. Aspectos institucionales de la política exterior

Programa de gobierno de Cabildo Abierto, si bien dedica el apartado “Institucional” a esta dimensión, adelanta dos máximas en “Lineamientos”. La primera, sobre el rol Ministerio

de Relaciones Exteriores: “coordinar adecuadamente las acciones en materia de política internacional”; esto se fundamenta desde la especialización y profesionalización, pero apuntando a desarrollar de mejor manera todas las formas de paradiplomacia. La segunda máxima promete “Proactividad” para que el país salga a la región y el mundo con una agenda consensuada entre los distintos actores del Estado y las principales organizaciones de la sociedad vinculadas a la política, el comercio y la cooperación internacional. Se trata de una articulación público-privada necesaria para las bases de un plan estratégico. Por lo tanto, la propuesta continúa con la confección de un “Plan Estratégico” para los cinco años.

Ya en el apartado “Institucional”, se desarrolla esa primera máxima con la propuesta de establecer un enlace entre la Cancillería y las direcciones internacionales de ministerios, entes públicos, gobiernos departamentales y Parlamento a fin de coordinar acciones, participación en foros y eventos, etc. La segunda propuesta recalca en las misiones diplomáticas y consultares, con la constitución de una Inspección General de Servicios que audite su funcionamiento, identifique dificultades e incluso evalúe su pertinencia y la de otras potenciales instalaciones; se menciona la designación de un embajador senior para desempeñar la tarea, sin especificar su adscripción institucional. La tercera alerta que se debe eliminar el “gasto superfluo”, pero no la inversión en recursos para las embajadas. La cuarta propuesta innova con la creación de agregados policiales en determinadas embajadas y organismos internacionales. La quinta se concentra en la figura del funcionario diplomático y promete limitar “adecuadamente” los cargos políticos, concretamente se afirma que la Dirección General de Secretaría debe ser reservada para “embajadores de carrera”, así como la amplia mayoría de las direcciones generales de Cancillería.

Los cabildantes también destacan el rol de Uruguay XXI y la necesidad de robustecer su coordinación directa con el Ministerio de Relaciones Exteriores para mejor cumplimiento de sus roles tradicionales -atraer inversiones, promover la exportación de productos y servicios, incluyendo el turismo- y para promover los valores nacionales tradicionales y la marca país. También se plasma la necesidad que la oficina transmita conocimientos a las pequeñas y medianas empresas para facilitar su internacionalización.

Cabe agregar que la fuerza política insiste con coordinaciones en otros temas conexos. Así, en el pilar “Soberanía y Estado eficiente” -pero en el capítulo 23, “Portuario, marítimo y fluvial”-, se tratan los intereses marítimo, fluvial y lacustre, proponiendo la creación en la órbita de la Presidencia de la República de un organismo de coordinación a integrar con asesores designados por ministerios, entes autónomos, servicios descentralizados, delegaciones de comisiones binacionales y empresas públicas. Sobre las comisiones, se aspira a que sean integradas con personas de perfil técnico y que se generen ámbitos de negociación entre cancillerías para su modernización en la gestión.

VI. Partido Independiente ¹¹

Esta fuerza política, autodefinida como social democracia, presenta su programa de gobierno con el título *Uruguay 2025-2030. Desarrollo humano y crecimiento económico. Sostenibilidad - Inclusión - Transparencia*. La estructura divide el documento en una “Introducción” y una segunda macro sección llamada “Desafíos, prioridades y propuestas” de seis numerales. El primero, “Crecimiento productivo para el desarrollo humano”, contiene un primer segmento titulado “La inserción internacional como el motor del crecimiento” con tres apartados: “Estado de situación”, “Nuestro enfoque” y “Propuestas para el período 2025-2030”.

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

La primera idea vertebral sobre la política exterior del país ya aparece al inicio del apartado “Estado de situación”, cuando desde la máxima que la estrategia de inserción internacional es el factor clave para el desarrollo, se afirma: “Lo anterior nos lleva a jerarquizar el valor de una política exterior de Estado”. Para el PI, esta supone sostenibilidad en el tiempo, pragmatismo y focalización en la defensa de los verdaderos intereses nacionales.

La inserción internacional debe apoyarse en principios generales interpretados desde los cambios en las coyunturas geopolíticas y comerciales. Así, se menciona la defensa de la soberanía política, territorial y económica en todos los escenarios internacionales. En primer término, en el escenario global, desde los ámbitos de las Naciones Unidas, donde las posiciones no deberían apartarse de la defensa de los derechos humanos, la solución pacífica de controversias, la libre determinación de los pueblos y la defensa a ultranza de la democracia, entre otros principios tradicionales de la política exterior uruguaya. Incluso hay una suerte de reivindicación y reclamo a la Organización al considerarla como el espacio jurídico-institucional que debería garantizar la preeminencia del Derecho Internacional en las relaciones internacionales y en la solución a los graves problemas globales -nuevas hipótesis de conflictos armados, terrorismo y delincuencia internacional, narcotráfico, flujos migratorios y crisis humanitarias derivadas, discriminación, y cuestiones y compromisos ambientales, entre otros temas-.

En segundo término, la soberanía nacional en el espacio regional, supone, otra vez, la defensa de las fronteras nacionales ante las nuevas formas de agresión territorial con el terrorismo y el narcotráfico asociados a la delincuencia internacional. En este espacio, también se destaca la vigilancia y cooperación para el uso común de los recursos y ecosistemas compartidos con Argentina y Brasil.

¹¹ Partido Independiente (2024). *Uruguay 2025-2030. Desarrollo humano y crecimiento económico. Sostenibilidad – Inclusión – Transparencia*.

Finalmente, los independientes aluden a la matriz histórica común de los países latinoamericanos y, “entendiendo fraternalmente la diversidad de realidades y culturas”, proponen bregar por una unidad en las visiones políticas y de desarrollo sostenible. Incluso, se aspira a una proyección al mundo como comunidad de naciones con intereses propios, atesorando la enseñanza que han dejado los flujos migratorios recientes.

VI.2. Inserción del Uruguay en el sistema internacional

“Estado de situación” define a la “inserción internacional [como] consecuencia de la política exterior del país”. De la estrategia de inserción y sus resultados provendrán los recursos para un crecimiento sostenido de la economía mediante las divisas del comercio y las inversiones extranjeras directas en tecnologías, infraestructura, sectores industriales que permitan modernizar el parque industrial y agregar más valor a productos y servicios.

En las “Propuestas para el período 2025-2030”, se define la idea básica sobre inserción, cuando se propone mantener y profundizar la apertura de la economía con una mayor efectividad y eficacia en las reformas estructurales, aún pendientes. Por lo tanto, en el mismo apartado y en estricta coherencia se propone: “Fortalecer el multilateralismo como estrategia para la negociación comercial y la inserción internacional”. Para transitar esta ruta, el PI sentencia que se debe propugnar una revisión de la situación de la OMC y aportar para vigorizar su papel de disciplinamiento de políticas y prácticas de los grandes bloques y grandes potencias comerciales.

No obstante, el apartado “Nuestro enfoque” afirma que la agenda internacional, también debe atender una vastedad de temas, mencionando once: derechos humanos; mantenimiento de la paz y la resolución pacífica de conflictos; medio ambiente y cambio climático con seguimiento de los compromisos vigentes en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas sobre Cambio Climático; salud global -concepto que engloba la salud pública a nivel humano-, salud animal, salud vegetal y anticipación y seguimiento de epidemias y pandemias; trabajo, con su normativa internacional; producción limpia y seguridad alimentaria; pobreza y cooperación internacional; seguridad ciudadana, crimen organizado, narcotráfico y lavado de dinero; inversiones y financiamiento-; política energética; pesca y derechos del mar.

VI.3. Política de comercio exterior

La única idea que el programa de gobierno del PI incluye sobre esta dimensión se redacta en “Propuestas para el período 2025-2030” y constituye una promesa genérica: avanzar en lo que sea posible en mecanismos que permitan consolidar mercados y abatir los aranceles que pagan las exportaciones uruguayas. La concreción de la propuesta supone “una tarea muy profesional y discreta, pero intensa y efectiva, hacia adentro del MERCOSUR y a la vez hacia los bloques y países que son destino de nuestras exportaciones”.

VI.4. MERCOSUR e integración regional

El PI hace una primera mención a este tópico, ya directamente, en el apartado “Propuestas para el período 2025-2030” con la línea rectora de: “Seguir buscando dentro de nuestra vocación de integración en el MERCOSUR, un bloque mucho más abierto, flexible y eficaz” con el fin de facilitar la inserción internacional de Uruguay. La idea rectora se complementa con la concepción de un bloque como plataforma para la proyección de las exportaciones de los socios al mundo y no como fortaleza para defender las ineficacias regionales. Cabe recordar que para, la fuerza política, esta idea rectora se concreta solo mediante la tarea específica de consolidar mercados y abatir aranceles, explicitada en VI.3, y que incluye un esfuerzo intra y extra MERCOSUR.

VI.5. Aspectos institucionales de la política exterior

Esta dimensión debe iniciarse resaltando un concepto central sobre el funcionamiento de los resortes del Estado en materia de relaciones exteriores. En efecto, el PI expresa textualmente: “Prácticamente todos los ministerios tienen intereses muy directos y responsabilidades en la política exterior, pero deben proyectarse a través del Ministerio de Relaciones Exteriores”. El despliegue de las capacidades institucionales y humanas del Estado se debe materializar a través de la Cancillería y otros ministerios como Economía y Finanzas; Industria, Energía y Minería; Ambiente; Ganadería, Agricultura y Pesca, y a través de estos con las instituciones vinculadas con las capacidades de producción y exportadoras del país. Por último, se ponderan los mecanismos de diálogo político permanente y sistemático con el sector privado exportador de bienes y servicios.

A partir de este concepto, el PI en “Propuestas para el período 2025-2030”, detalla cinco “propuestas instrumentales”. Las dos primeras complementan la máxima sobre interacción entre ministerios: jerarquizar en la agenda del Gabinete Económico, los temas referidos a exportaciones, captación de inversiones y, en general, al comercio internacional; generar una instancia de diálogo, al menos trimestral, entre ministerios, institutos e instituciones vinculados al comercio exterior y el sector exportador, bajo el liderazgo del Ministro de Relaciones Exteriores y con el Director General para Asuntos Económicos Internacionales, preparando y actualizando la agenda y dando seguimiento a temas planteados y compromisos asumidos.

Las otras tres propuestas recaen directamente en la Cancillería. Así, la tercera radica en consolidar la profesionalización del personal diplomático y de la Cancillería, desde su reclutamiento hasta el respeto por la carrera funcional. Esto supondrá el fortalecimiento de la academia diplomática, incluso estableciendo una red con la Universidad de la República y las universidades privadas que posean estudios internacionales en su oferta académica. La cuarta supone la realización de, al menos, tres jornadas de pensamiento académico para el quinquenio con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de anticipación y prospectiva. La tarea caerá bajo la responsabilidad del Director General de Secretaría con

la participación del personal diplomático, en el exterior y en Uruguay, y dará cohesión y coherencia al vínculo funcional entre las decisiones de la Cancillería y el Poder Ejecutivo con las representaciones.

La quinta propuesta abreva al trabajo del ministerio en el marco de la ley de presupuesto nacional y se desagrega en siete tareas: afianzar la inteligencia comercial para la fortaleza de las capacidades negociadoras del personal diplomático en acceso a nuevos mercados y en mejora del acceso y permanencia en los ya captados; formar la posición negociadora del país en cada tema de la agenda con la participación de los sectores privados y sociales; ejercer el liderazgo y la conducción política en Uruguay XXI; cumplir las funciones consulares; cumplir las funciones administrativas y financieras, con el manejo y la distribución de recursos entre las misiones en función de objetivos y prioridades políticas y estratégicas; fortalecer la política de recursos humanos con el respeto a la carrera funcional, la evaluación de desempeño, los concursos de acceso y ascenso en el Servicio Exterior, y la formación y actualización permanente; postular como criterio general la reducción del número de “embajadores políticos”, reservándolos para destinos de especial interés del presidente y/o el canciller.

Conclusiones

En la dimensión **ideas básicas y principios rectores**, el FA levanta un concepto inédito a la tradición de izquierda, al menos en su formulación explícita, al proclamar una política exterior basada en un pensamiento, a la vez, latinoamericanista e internacionalista. La última expresión la refiere a una participación en la gobernanza mundial promoviendo la solución de controversias y otros principios tradicionales, pero también resaltando el diálogo, la cooperación internacional y la solidaridad. La expresión latinoamericanista la expone anclada a la concepción artiguista, traducida en una defensa de la soberanía desde la integración de los pueblos y la construcción de la Patria Grande y, en contrapartida, considera al TIAR como patio trasero de Estados Unidos. Además, la soberanía es entendida como atributo a ejercer tanto por el sistema político como por la sociedad civil en todos los ámbitos y con especial cuidado a la preservación de los recursos. Finalmente, la coalición de izquierda pone en roles de la política exterior la defensa de los derechos humanos en todas sus facetas e incluyendo a los ciudadanos residentes en el exterior. Se debe señalar que aboga por una política exterior de Estado, otra vez desde la conjunción del sistema político y la sociedad civil.

El PN parte de una enumeración clásica de principios que caracterizaron a Uruguay en su historia: defensa de los derechos humanos, libre determinación de los pueblos, solución pacífica de controversias, defensa del multilateralismo, mejora de la inserción económica. Pero resalta la gestión del gobierno en el lustro que consolidó al país como faro de democracia, transparencia y estabilidad, y vaticina ese patrimonio como guía para posicionarse en la región. El multilateralismo lo ancla a los organismos internacionales en

todas las materias y nombra a: Naciones Unidas, CELAC, ALADI, MERCOSUR, OEA, OMC e incluso OCDE. Aquí, también, como *soft power*, Uruguay exhibirá su estabilidad institucional y el respeto a los derechos humanos y contribuirá con la paz a través de los cascos azules. En forma novedosa, el tema de la autonomía es, indirectamente, presentado por la matriz eléctrica 95% renovable, parte de la llamada marca país.

El PC comienza su versión principista anclada en la calidad democrática del Uruguay, avanzada en América del Sur y el mundo, para abogar por una política exterior a largo plazo, coherente, estable, independiente de los cambios de gobierno y dinámica ante los cambios internacionales. La enumeración, se afirma que responde a una visión fiel a los principios batllistas: soberanía; multilateralismo; cooperación internacional; compromiso con la paz, la estabilidad y el desarrollo; defensa de la democracia, la libertad y el republicanismo; promoción de la paz y del Derecho Internacional; adhesión a la solución pacífica de controversias y al arbitraje; observancia a los derechos humanos y a la Carta de las Naciones Unidas. Finalmente, también hay menciones positivas al rol de la OEA y de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

No cabe ninguna duda que IS reivindica en su documento un principio vertebral, al que vincula casi toda su crítica al *statu quo* nacional e internacional y el grueso de su propuesta en política exterior. En efecto, la soberanía nacional la percibe afectada tanto por las acciones del Frente Amplio como de la Coalición Multicolor, Partido Único del Nuevo Orden Mundial. Por tanto, la promesa de este partido político reside en no permitir la injerencia de terceros Estados, empresas, fondos de inversión, organizaciones públicas, privadas o de otra índole. Incluso, esa injerencia la detecta en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que afecta a la familia y a sus valores, por lo que se deberá derogar toda ley inconstitucional que promueva la ideología de género.

También CA pone un énfasis particular en la soberanía, al punto que el capítulo sobre política internacional está en el pilar “Soberanía y Estado eficiente”. Así exhibe una enumeración tradicional de principios: concreción del interés nacional, autodeterminación, no intervención, igualdad soberana, solución pacífica de controversias, no subordinación a poder extranjero, promoción y respeto por el Derecho Internacional, no proliferación de armas de destrucción masiva. Paso seguido, los cabildantes adhieren al multilateralismo en todas sus agendas, pero rechazando los postulados que atenten contra la defensa de la familia. La integración regional latinoamericana es reivindicada desde la defensa común de productos y materias primas. Finalmente, también se aboga por una política de Estado, remarcando el cumplimiento de las obligaciones del país y el buen funcionamiento democrático.

Por último, el PI también proclama una política exterior de Estado, sostenida en el tiempo, pragmática y en defensa de los intereses nacionales. Se argumenta que la inserción internacional debe sostenerse en principios interpretados en cada coyuntura geopolítica y comercial, en función de la salvaguarda de la soberanía. Esos principios en un escenario

global suponen: defensa de los derechos humanos; solución pacífica de controversias; libre determinación de los pueblos; defensa a ultranza de la democracia; preeminencia del Derecho Internacional ante graves problemas globales -nuevas hipótesis de conflictos armados, terrorismo, narcotráfico, flujos migratorios, compromisos ambientales-. En este último punto hay un vedado reclamo a las Naciones Unidas. En un escenario regional, la salvaguarda de la soberanía supone la defensa de fronteras ante las nuevas formas de agresión, incluyendo vigilancia y cooperación de los recursos y ecosistemas compartidos con Argentina y Brasil. Finalmente, los independientes aluden a una proyección conjunta de los países latinoamericanos al sistema internacional, desde el respeto a las diversas realidades y culturas y bregando por una unidad en las visiones políticas y de desarrollo sostenible.

La dimensión **inserción del Uruguay en el sistema internacional**, es enmarcada por el FA en una andanada de acusaciones a Estados Unidos y sus aliados, donde se incluyen expresiones como ofensiva imperialista, surgimiento de sectores de ultraderecha, agresiones de la OTAN, dominio del sector financiero especulativo, privatizaciones en perjuicio de las grandes mayorías, maniobras del poderío militar-industrial, entre otras. Y la alternativa radica en la concertación regional: MERCOSUR, CELAC, la antigua UNASUR, pero con atención a los BRICS como esquema desafiante del orden unipolar. En cuanto a propuestas puntuales, la redacción del programa desde la máxima de la preservación de la soberanía hace un cruce entre política exterior y políticas sectoriales en: telecomunicaciones; adquisición de tecnología; correo nacional; flota pesquera; prácticas ecológicas y ordenamiento territorial; biotecnología; Antártida; y biodiversidad, cambio climático y contaminación. Asimismo, la **defensa nacional** es también enmarcada en la defensa regional latinoamericana como herramienta de protección de la soberanía, la autodeterminación y los recursos naturales. En este rubro, la conjunción Cancillería - Ministerio de Defensa Nacional está llamada a reivindicar la participación en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, pero con un estudio previo -incluso de las ya instaladas- de su rol como garantes de la paz y no como mecanismo sancionatorio. Y nuevamente, el FA reitera el rol negativo de Estados Unidos y la OTAN, abogando por una concertación regional para denunciar el TIAR y reivindicando a la ZOPACAS contra cualquier intento de militarización en la región. Finalmente, la **política migratoria**, se inscribe en base a los derechos humanos de los inmigrantes y futuros inmigrantes, y de la vinculación con los ciudadanos uruguayos en el extranjero; en todos los casos se promete modernización tecnológica y simplificación administrativa.

El PN destaca de su gestión y propone continuar con una amplia apertura económica y comercial en el sistema internacional. Así elige una serie de socios, países o grupo de países para hacer efectiva la inserción de Uruguay: China, avanzando en acuerdos de libre comercio y como socio para convertir a Uruguay en *hub* regional; Estados Unidos, desde valores democráticos compartidos y como puerta a APEP y USMCA; Canadá desde valores compartidos y como puerta a USMCA; CPTPP; Alianza Pacífico y el proyecto de convertir al país en Estado asociado; socios genéricos ASEAN y mercados emergentes con

menciones a los países de África en cooperación Sur-Sur y el comercio industrial, Angola, Malasia, Arabia Saudita, Emiratos Árabes, Indonesia, India y Vietnam. Pero cabe resaltar que la propuesta del nacionalismo también pasa por valorar a las importaciones como parte esencial de la agenda de apertura comercial. En **defensa nacional**, el PN propone jerarquizar el rol del país en el espacio antártico con un Instituto Antártico Uruguayo que articule con los ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Ambiente, y mantener como política de Estado la presencia en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Finalmente, en **política migratoria**, otra vez reivindica su gestión señalando el Plan Nacional 2023-2024 con su Centro de Referencia para Personas Migrantes y otras acciones puntuales en validación de títulos y alquiler de viviendas sin garantías. También hay propuestas puntuales en el rubro sobre captación de talentos, recursos y tecnología por nuevos inmigrantes o por uruguayos radicados en el exterior, sobre vinculación con esos ciudadanos en la diáspora o sobre desburocratización en los trámites requeridos a los inmigrantes en suelo uruguayo, área en la que se reivindica el mecanismo creado en el quinquenio de residencia por arraigo.

El PC enfoca la inserción internacional desde su tradición universalista que, para este caso, la comienza desde la adhesión a las políticas públicas seguidas por los países de la OCDE y la propia incorporación del Uruguay a dicha Organización. La descripción de un sistema internacional convulsionado por conflictos armados y rivalidades comerciales, sumado a las debilidades del mercado interno uruguayo, fundamentan la propuesta de buscar acuerdos preferenciales -inexistentes- en destinos claves, de comprender que la integración regional es una herramienta importante pero no suficiente y de que urge una reducción de barreras y costos de acceso a mercados que hasta han generado un sesgo anti exportador. Así se propone concretar una red mayor de TLCs -multilaterales, regionales y bilaterales- alabando los caminos iniciados con el CPTPP, Corea del Sur, India, China y Unión Europea y trabajando en nuevos acuerdos con países como Ecuador, Panamá, Perú y Costa Rica. La **defensa nacional** abreva a tres propuestas: preparar la culminación de las Misiones de Paz como la del Congo y atender nuevas propuestas en tanto política de Estado; fortalecer la tarea de las Fuerzas Armadas en el control fronterizo con patrullajes constantes y mejora de sistemas de vigilancia; ampliar la presencia en el Continente Antártico en coordinación entre Cancillería, Ministerio de Ambiente e Instituto Antártico Uruguayo y otros actores relevantes. Finalmente, en **política migratoria**, alabando las leyes de Migración y Refugio, la creación de la Junta Nacional de Migración, la creación de la Comisión de Refugiados y el primer Plan Nacional de Integración, los colorados proponen cumplir los compromisos marcados en dicho Plan: fortalecimiento de la política de regularización; mejora en el acceso al empleo, la educación, la salud y la vivienda; construcción de centros de referencias para migrantes -como el creado en Montevideo- en zonas fronterizas; promoción de la no discriminación y combate a la xenofobia.

IS, fiel a la advertencia de afectación de la soberanía nacional que impregna toda su plataforma de gobierno, considera que las decisiones en política exterior uruguayana están condicionadas por organizaciones internacionales y corporaciones extranjeras, e incluso

por las calificadoras de riesgo. El mal manejo del Estado llevó a Uruguay a contraer deuda externa, acelerando esa dependencia y el condicionamiento de sus políticas. Por lo tanto, hay un fuerte compromiso del partido político de eliminar todo aspecto de coacción y, particularmente, de terminar con las exenciones tributarias a las grandes empresas o corporaciones extranjeras que extraen los recursos naturales. Ese compromiso también conlleva la oposición a celebrar tratados y la denuncia a los tratados ya aprobados que menoscaben la soberanía nacional. Sin embargo, esta nueva fuerza parlamentaria afirma que incentivará la inversión extranjera que cumpla los criterios soberanistas y se instale para beneficio de la población del país. Finalmente, IS estampa un compromiso de defensa ambiental atado a la sustitución de la actividad forestal por una matriz productiva que, en este Documento de Trabajo, se reseñó en su propuesta sobre política de comercio exterior.

CA plantea la inserción de Uruguay desde una apertura comercial con países y regiones que mejoren las condiciones para la exportación de bienes y servicios; supongan la incorporación de ciencia y tecnología; adicione valor a la producción; promuevan el desarrollo de pequeños y medianos empresarios y productores, atraigan inversiones. En forma particular se propone incorporar la inteligencia estratégica a la política exterior -a través de la Secretaría de Inteligencia Estratégica-, estimular la cooperación -entre la Dirección General de Cooperación Internacional de Cancillería y AUCI- y estimular la diplomacia cultural -mencionando un intercambio IASE, CALEN y sector universitario-. En **política migratoria**, CA despliega propuestas integrales, sin un desarrollo exhaustivo: regulación, inclusión, no discriminación, protección de todo menoscabo a los derechos humanos, fomento de la llegada de inmigrantes, agilización de credenciales académicas y profesionales. Si bien se plantea el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Migración y la Junta Nacional de Migración, las tareas coordinadas incluyen centros educativos y actores sociales. Finalmente, este partido político, desde su propia naturaleza, profundiza la intersección entre política exterior y **política de defensa** en cuatro acciones: confirmar la apuesta actual y futura a las Misiones de Paz con propuestas como promover el envío de contingentes por canales políticos y diplomáticos, fomentar la cooperación para adquirir material y potenciar la Escuela de Operaciones de Paz; abordar una seguridad cooperativa en defensa de las reservas acuíferas compartidas; ratificar el valor del espacio Antártico desde el trabajo de la Secretaría de Inteligencia Estratégica y la creación de una cátedra; marcar la satisfacción por la creación de la Junta Nacional de Política Espacial y la Agencia Nacional Espacial en defensa del espacio aéreo.

Finalmente, el PI considera a la estrategia de inserción internacional como consecuencia de la política exterior. De sus resultados provendrán los recursos para un crecimiento sostenido de la economía, mediante divisas e inversiones extranjeras directas en tecnologías, infraestructura y sectores industriales en pos de agregar más valor a productos y servicios. Las propuestas abogan por mantener y profundizar la apertura de la economía y fortalecer el multilateralismo como estrategia para la negociación y la inserción, tratando de incidir en la revisión de la OMC para tonificar su papel de disciplinamiento de políticas y prácticas de los grandes bloques y grandes potencias comerciales. No obstante, los

independientes dejan claro que la agenda internacional no se agota con la inserción económica y resaltan para construirla temas como: derechos humanos; mantenimiento de la paz y la solución pacífica de conflictos; medio ambiente y cambio climático con seguimiento a la Cumbre Mundial de Naciones Unidas sobre Cambio Climático; salud global -humana, animal, vegetal, epidemias y pandemias-, trabajo, con su normativa internacional; producción limpia y seguridad alimentaria; pobreza y cooperación internacional; seguridad ciudadana; inversiones y financiamiento; política energética; pesca y derechos del mar.

En la dimensión **política de comercio exterior**, el FA asegura que continuará con la estrategia de diversificación de mercados y productos y servicios, iniciada en sus administraciones. El impulso debe considerar complementariedad regional, pequeñas y medianas empresas, y defensa de la industria nacional ante la competencia desigual de las corporaciones transnacionales. La plataforma pone énfasis en Uruguay como centro logístico regional y para ello considera necesario consolidar el Sistema Nacional de Puertos y el rol de la ANP como única autoridad en la materia; se apunta que el contrato con la empresa Katoen Natie debe renegociarse porque contradice ese rol y lesiona la soberanía.

El PN centra la política de comercio exterior en una facilitación generalizada de los trámites burocráticos, tanto para la exportación como para la importación, mediante desregulaciones y la incorporación de tecnología; ejemplos: eliminación de la Tasa Consular, impulso al Documento Fronterizo, integración de aduanas, adición de roles a la Ventanilla Única de Comercio Exterior, continuidad del trabajo de georreferenciado de la AGESIC. Como se habrá apreciado, el programa de gobierno pondera, con un apartado exclusivo, la exportación de servicios por representar un tercio de las ventas, añadiendo propuestas que suponen: posicionar a Uruguay como puerta de entrada al continente, atraer talentos, atraer inversiones de empresas multinacionales, considerar el reingreso al TISA, facilitar el negocio bilateral con otros países, procurar la simplificación del registro de propiedad intelectual en otros países. En estos rubros se menciona el rol de INEFOP, ANII, Instituto Uruguay XXI, y embajadas y consulados en el extranjero.

El PC, desde su idea rectora de inserción, que conlleva un país abierto de vocación exportadora, propone la adhesión a una serie de acuerdos sectoriales multilaterales: Acuerdo sobre Tecnologías de la Información de la OMC, Acuerdo de Economía Digital, Acuerdo sobre Compras Gubernamentales de la OMC. Asimismo, los colorados abogan por modernizar el acuerdo con México, en vista de la nueva realidad arancelaria que trajo la sustitución del NAFTA por el USMCA. En cuanto a la operativa del comercio exterior - sean exportaciones o importaciones-, se propone centralizar la tramitación en la Ventanilla Única de Comercio Exterior, desarrollar el puerto de Montevideo como *Smart Port*, y redimensionar a la DNA apelando a la fiscalización inteligente y a la interconectividad con otros organismos del Estado. Finalmente, en las propuestas sobre industria, también hay referencias a: mejoras en los procesos de admisión temporaria; reducción de la tasa a las

exportaciones cobrada por el LATU; reducción y eliminación de la Tasa Consular, y mejoras y captación de nuevas industrias en las zonas francas.

IS enmarca su política de comercio exterior en una propuesta superlativa: transformar el rol de Uruguay como productor/exportador de materias primas desde un nuevo modelo industrializado que agregue valor agregado y genere empleo. Esto conlleva sustituir la forestación por producción agrícola y ganadera, fomentar industrias locales en cada Departamento del país, instaurar estímulos a los sectores agrícolas y ganaderos sin favorecer a las corporaciones extranjeras. Finalmente, el programa de gobierno muestra preocupación por el equilibrio de la balanza comercial y aboga por priorizar las exportaciones de productos, materias primas y servicios nacionales, así como de la industria del *software* y la tecnología.

CA, en esta dimensión, presenta una apuesta institucional con la implementación de un Sistema de Gestión de Fronteras operado por la Dirección Nacional de Migración en coordinación con la DNA y la Dirección Nacional de Pasos de Frontera. No obstante, también aboga por mejorar la operatividad de equipos móviles de control aduanero y de escáneres en el Puerto de Montevideo. El resto de las propuestas residen en facilitación de comercio como promover las actividades productivas que aumenten valor agregado, adoptar medidas sectoriales en esa dirección, fomentar la innovación tecnológica, y también revisar los regímenes fiscales de importación como la Tasa Consular y otras trabas. Finalmente, los cabildantes prometen insistir con el proyecto de ley, presentado en 2021, sobre comercio de frontera para establecer un régimen especial para el normal funcionamiento de empresas formalmente instaladas en las zonas limítrofes.

Finalmente, la única propuesta del PI sobre la operativa del comercio exterior radica en avanzar en todo mecanismo que permita consolidar mercados y abatir los aranceles que pagan las exportaciones, lo que supone una tarea profesional y discreta, pero también intensa y efectiva hacia adentro del MERCOSUR y hacia los bloques y países destino de los productos nacionales.

El FA, como lo plantea con contundencia desde la elección 2004, sigue marcando la dimensión **MERCOSUR e integración regional** como médula de la inserción en el sistema capitalista internacional. Esgrime como razones: mayor grado de soberanía y autonomía, mitigación de asimetrías e injusticias, defensa de recursos naturales y concreción de un desarrollo sustentable. Se propone una participación activa de los pueblos del Sur y de América Latina y el Caribe, en particular, en la institucionalidad que marca un sistema internacional multipolar. En este esquema, Uruguay debe articular procesos en la región y en el MERCOSUR. En el bloque, en particular, se abreva a propuestas como bandera regional para navegación en la Hidrovía, extender la navegación en el Río Uruguay y la Laguna Merín, promover un esquema común de captación de inversiones. Finalmente, hay menciones a políticas de frontera con la participación de la sociedad civil

y en variados rubros -trabajo, educación, salud, género, producción, cargas impositivas-, incluso en la seguridad con énfasis en el crimen organizado, y la defensa.

El PN comienza sus propuestas en integración regional, resaltando la sub utilización de los acuerdos de alcance parcial y, en particular, de complementación económica de ALADI. Los países a trabajar en ese marco son Perú, Colombia y Ecuador. Paso seguido, el programa de gobierno reivindica la política de sinceramiento del MERCOSUR en el período de gobierno. En concordancia, las propuestas se centran en ese rumbo: levantamiento de trabas al comercio, mejoras para regular las normas de origen, profundización de la agenda más allá de los tópicos comerciales -integración física, logística, energética, académica, cultural, tecnológica, científica-. Asimismo, se promete insistir en la potestad de Uruguay para negociar acuerdos individuales con terceros países o bloques. Pero también hay un compromiso para impulsar las relaciones del MERCOSUR con terceros, como las que ya tiene en agenda: Unión Europea, EFTA, Japón, Canadá, Vietnam e Indonesia, incluso valorando ese proceso con la Alianza del Pacífico. El nacionalismo también adiciona temas de agenda bilateral con sinergia en el MERCOSUR, con menciones al desarrollo de la Hidrovía Paraguay-Paraná, la Hidrovía Laguna Merín y la Laguna de los Patos. Y, finalmente, agrega temas de la agenda bilateral con los socios, en ámbitos como la Comisión Administradora del Río de la Plata, la Comisión Administradora del Río Uruguay, la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande y la Comisión Mixta para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín.

Como se resaltó, el PC no se ocupa, en el apartado sobre política exterior, de la integración regional ni al MERCOSUR, para referirse a la temática en los tramos de su programa de gobierno dedicados a la dimensión económica-comercial. Las máximas de la propuesta preelectoral refieren a la libertad de Uruguay de comerciar con terceros actores del sistema internacional, seguramente en referencia a la herramienta TLC, y avanzar en las agendas comunes con los socios en materia de lucha contra el comercio ilícito, mejora de políticas de frontera y mejora de la circulación de bienes, servicios y personas.

Mientras, IS no menciona al MERCOSUR, en su programa de gobierno, CA comienza reclamando la libre circulación de bienes, servicios y personas intrabloque. Posteriormente, se propone avanzar en la integración física con menciones a la Cuenca del Plata -con un rol más activo de las intendencias departamentales-, y a la inversión en puertos nacionales para convertir al país en un *hub* regional que reposicione a la Hidrovía Paraguay-Paraná, la Laguna Merín y áreas circundantes. Para la financiación de la infraestructura se pondera a las herramientas financieras regionales como FOCEM, FONPLATA y CAF. Finalmente, este partido político plasma una breve propuesta sobre complementación y facilitación para servicios de salud en fronteras.

Finalmente, queda claro que, para el PI, el MERCOSUR no constituye una apuesta central de inserción internacional. Si bien se manifiesta una vocación de integración en el bloque,

inmediatamente se reclama un proceso mucho más abierto, flexible y eficaz. Por otra parte, el programa de gobierno, lo concibe como una plataforma para la proyección de los productos de sus socios al mundo, y no como una fortaleza que proteja ineficiencias, en una clara referencia al arancel externo común. El complemento de estos conceptos con las ideas reseñadas sobre la política de comercio exterior, da como resultado una concepción solo económica del bloque para consolidar mercados y abatir aranceles.

La dimensión referida a los **aspectos institucionales de la política exterior** es enmarcada por el FA en la idea que concretar una política exterior de Estado requiere un Servicio Exterior potente y profesional, sobre todo por las escasas capacidades del país en el sistema internacional. Desde el verbo repensar, se propone mejorar el diseño institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Servicio Exterior, incluyendo la participación activa de mujeres y disidencias. En cuanto a reparticiones puntuales, el FA pondera las comisiones de frontera y transfronterizas, cuyo funcionamiento requiere un ajuste normativo, y el Instituto Uruguay XXI como agencia clave en materia de exportaciones, inversiones y turismo, que deberá prestar especial atención a las PYMEs.

El PN enmarca sus propuestas institucionales con una definición neurálgica al aseverar que los objetivos plasmados en su programa de gobierno, solo se cumplirán con una adaptación y modernización del Servicio Exterior y de una Cancillería que centralice la política comercial internacional, pasando a denominarse Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional. Mientras el Servicio Exterior se reorientará con criterios de equilibrio geográfico y racionalidad de recursos humanos, la Cancillería liderará el trabajo con el Instituto Uruguay XXI, la Dirección de Inteligencia y Promoción Comercial e Inversiones del ministerio, INAC, el Área de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas y el sector privado. Pero, además, el nacionalismo propone reinstalar una instancia interministerial: la Comisión de Comercio e Inserción Internacional, donde Cancillería volverá a coordinar trabajos con el Ministerio de Economía y Finanzas y ministerios de la producción. Finalmente, el esquema cierra con el refuerzo y la jerarquización de Uruguay XXI, cuyo director ingresará con voz tanto en el gabinete del canciller como en la propia Comisión interministerial.

El PC ata la necesidad de una política exterior que supere los cambios de gobierno al fortalecimiento del cuerpo diplomático y consular. Esto exige: revisar la red de misiones mediante evaluaciones técnicas con apoyo político; designar a un director para el IASE de perfil académico sólido que trabaje en el largo plazo; impulsar los consulados digitales en los principales centros tecnológicos para promocionar productos y servicios ante grandes empresas, considerando la pujante industria nacional de *software* y la transformación del comercio con la digitalización. También el coloradismo pondera el rol del Instituto Uruguay XXI y propone su potenciación mediante la coordinación con Cancillería y otros ministerios -Economía y Finanzas; Industria, Energía y Minería; Ganadería, Agricultura y Pesca; Ambiente, y Turismo-, y la sinergia con el Departamento de Información Comercial, la Unidad de Análisis Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

IS, en la escueta propuesta sobre relaciones exteriores, tampoco presenta ideas sobre su institucionalidad. CA, en cambio, proclama dos lineamientos: la centralidad de la Cancillería en la coordinación de la política exterior, aunque resaltando la necesidad del avance en las formas de paradiplomacia, y la construcción de una agenda consensuada entre actores del Estado -direcciones internacionales de ministerios, entes públicos, gobiernos departamentales y Parlamento- y las principales organizaciones de la sociedad; dicha agenda deberá quedar estampada en un Plan Estratégico para el lustro. Una propuesta novedosa la constituye la creación de una Inspección General de Servicios, para identificar en las misiones diplomáticas y consulares dificultades y hasta pertinencia; incluso queda abierta la posibilidad de abrir nuevas misiones. Los cabildantes distinguen entre eliminación de gastos superfluos e inversión, y en ese rumbo se promete la creación de la figura del agregado policial ante Estados y organismos internacionales. Finalmente, abogan por la limitación de cargos políticos y reafirman la idea con la necesidad que la Dirección General de Secretaría y otras direcciones generales de Cancillería estén encabezadas por embajadores de carrera. Este programa de gobierno también destaca el rol de Uruguay XXI y el trabajo directo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en todas sus funciones y con una mirada especial a la internacionalización de las PYMEs. Finalmente, se proclama un organismo de coordinación, en la Presidencia de la República, en materia marítima, fluvial y lacustre, con ministerios, entes autónomos, servicios descentralizados, empresas públicas y comisiones binacionales.

Finalmente, el PI comienza su visión institucional desde la necesaria coordinación de la Cancillería en un contexto en el que todos los ministerios tienen intereses y responsabilidades en política exterior. En ese sentido, menciona a los ministerios de Economía y Finanzas; Industria, Energía y Minería; Ambiente; y Ganadería, Agricultura y Pesca. Pero también pondera a las instituciones vinculadas con las capacidades de producción y exportadoras y los mecanismos de diálogo con el sector privado exportador. En ideas concretas, el PI plasma la jerarquización de los temas de inserción internacional en el Gabinete Económico y una instancia de diálogo, al menos trimestral, entre ministerios, institutos e instituciones vinculados al comercio exterior, bajo el liderazgo de Cancillería con su Director General para Asuntos Económicos Internacionales. Asimismo, se propone que la Cancillería: refuerce la profesionalización del personal diplomático y del ministerio, lo que incluye el fortalecimiento de la academia diplomática trabajando en red con las universidades nacionales; realice, al menos, tres jornadas de pensamiento académico en el quinquenio para incrementar las capacidades institucionales de anticipación y prospectiva -bajo la responsabilidad del Director General de Secretaría y la participación del personal diplomático-; afiance la inteligencia comercial para la mejora de las capacidades negociadoras del personal diplomático; forme la posición negociadora del país, en cada tema de la agenda, con la participación de sectores privados y sociales; ejerza el liderazgo de Uruguay XXI; cumpla las funciones consulares; cumpla las funciones administrativas y financieras en función de objetivos y prioridades; respete la carrera funcional con evaluación de desempeño, concursos de acceso y ascenso en el Servicio Exterior y formación permanente. A su vez, los independientes abogan por la reducción de

embajadores políticos, reservando esa figura para destinos de especial interés del presidente y/o el canciller.

documentos de trabajo



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Constituyente 1502 - 2410-6720
comunicacion@cienciassociales.edu.uy
www.cienciassociales.edu.uy