



Observatorio de Política
Exterior Uruguay

Boletín trimestral#7

2016.1

Ene-Mar



Observatorio de Política Exterior Uruguay

*Boletín Trimestral #7
2016.1
Ene-Mar*

Índice

Editorial.....	4
Un año después: la política exterior evaluada por Vázquez.....	5
La propuesta uruguaya de flexibilizar el Mercosur.....	9
Los objetivos de Uruguay en las presidencias del Mercosur, la Unasur y el Consejo de Seguridad.....	12

ISSN 1688-7778

PRESENTACIÓN

El Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU) es un proyecto para la sistematización y divulgación de noticias sobre el relacionamiento externo del país. El proyecto funciona desde 2005 en el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UdelaR, Uruguay). El OPEU forma parte de la Red de Observatorios de Política Exterior del Cono Sur, también integrada por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y el Grupo de Estudios de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), parte del Centro de Estudios Latino Americanos (CELA) y de la Graduación en Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, campus de Franca y el Grupo de Estudos Comparados em Política Externa e Defesa (COPEDE/GEDES-SE) (Brasil).

Los boletines trimestrales son una herramienta que se suma a los informes semanales que desde 2006 publica el OPEU. El objetivo es introducir una perspectiva más analítica y de interpretación al tradicional seguimiento de la política exterior uruguaya.

Responsable: Diego Hernández Nilson. Redacción: Damián Rodríguez, Nicolás Pose, Andrés Raggio, Diego Telias y Diego Hernández Nilson.

Colaboran en este número: Damián Rodríguez y Juan Martín Benavides

Correo electrónico: observatorio.pe@cienciassociales.edu.uy

Blog: <http://observatoriopoliticaexterioruruguay.wordpress.com/>

Repositorio Colibrí de la Universidad de la República:
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/handle/123456789/5631>

Twitter: <https://twitter.com/opeuy>

Facebook: <https://www.facebook.com/pages/Observatorio-de-Pol%C3%ADtica-Exterior-Uruguay-OPEU/199096573446968>



EDITORIAL

El 2016 comienza con expectativas sobre los rumbos que asumirá la política externa uruguaya. Por un lado, al cabo del primer año del nuevo gobierno se ha confirmado la intención de realizar ciertos ajustes en la inserción internacional del país; por otro lado, los cambios en la política regional abren un marco de incertidumbre en relación a los sentidos que los grandes vecinos le darán a la integración regional en los próximos años. En este marco, este número del Boletín Trimestral del Observatorio de Política Exterior se centra en dos grandes cuestiones: la evaluación del presidente Tabaré Vázquez sobre la política externa, luego del primer año de gobierno; y las iniciativas de Uruguay al frente de la presidencia pro témpore de las principales organizaciones internacionales que el país integra: el Mercosur, la Unasur y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El número se inicia con un artículo de Juan Martín Benavides, redactor de los informes mensuales del OPEU, en el que repasa los principales puntos de la política exterior destacados en la alocución del presidente por cadena nacional, con motivo del primer año de gobierno. Si bien resultó llamativo el destaque que la política exterior tuvo en este discurso, no sorprendió el tono del discurso, coincidente con las grandes líneas subrayadas a lo largo de estos doce meses: defensa del regionalismo abierto, del universalismo y del multilateralismo; diversificación de mercados; recomposición de las relaciones con Argentina.

La segunda nota consiste en un artículo de opinión de Damián Rodríguez, quien habitualmente contribuye con el Boletín Trimestral del OPEU. En este caso analiza la decisión uruguaya de buscar la modificación de la Decisión 32/00 del Grupo Mercado Común, que limita las posibilidades de los socios del Mercosur de negociar individualmente acuerdos comerciales con terceros países o bloques regionales. Interpretando la situación desde una perspectiva histórica, el artículo concluye que la modificación de dicha decisión sería un grave revés para el proceso de integración regional y podría dejar la inserción internacional del país atada a los mega-acuerdos comerciales como única opción válida.

Por último, el boletín finaliza con un breve artículo en el que Diego Hernández, del equipo del OPEU, compara sucintamente los objetivos que se plantea el gobierno para las tres presidencias de organizaciones internacionales antes mencionadas. Esta comparación permite sugerir algunas conclusiones sobre los objetivos de la política exterior del gobierno, así como la valoración que se hace de estas organizaciones. A su vez, el artículo se presenta como una base sobre la cual en un futuro boletín, una vez finalizadas estas presidencias, pueda evaluarse lo actuado.

UN AÑO DESPUÉS: LA POLÍTICA EXTERIOR EVALUADA POR VÁZQUEZ

Juan Martín Benavides*

Resumen

Este trabajo pretende analizar someramente los principales puntos, referidos a la Política Exterior, tratados por el presidente Vázquez en su alocución con motivo del primer aniversario de su segundo gobierno. Vázquez señaló como grandes hitos del año 2015 el impulso al regionalismo abierto, la mejoría en las relaciones con la República Argentina, el ingreso de Uruguay como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de la ONU, el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR y el desarrollo productivo relacionado a la búsqueda de nuevos mercados y la consolidación de los ya existentes. A su vez, se destacan algunos desafíos remarcados por el presidente de cara a los años futuros.

Introducción

El 1° de marzo de este año, el presidente de la República Tabaré Vázquez, en cadena nacional de radio y televisión, realizó un repaso de los principales puntos trabajados durante el primer año de su segunda administración. Al igual que en su discurso de asunción presidencial¹, el Dr. Vázquez no concedió demasiado espacio a los temas de Política Exterior en su alocución, lo que parece señalar una delegación de dichos temas en el canciller Nin Novoa y su equipo de trabajo al frente del M.RR.EE. Sin embargo, el presidente otorga en su discurso algunos puntos interesantes a analizar, a la vez que explicita algunas líneas a trabajar en el año 2016 y siguientes. Es objetivo de este trabajo analizar tanto los puntos evaluados por Vázquez, como esos desafíos que se plantean a futuro.

I. La política exterior uruguaya un año después²

El primer aspecto de política exterior mencionado por Vázquez es el regionalismo abierto, tema que ya estaba presente en la estrategia de inserción internacional de la primera administración del Frente Amplio (2005-2010), definido como una orientación de la política exterior hacia la búsqueda de una inserción internacional en la diversidad, con proyección simultánea hacia el

* Licenciado en Relaciones Internacionales (UdelaR). Colaborador del Observatorio de Política Exterior Uruguay.

¹ Alvariza Allende, Rafael, "Regionalismo abierto en Uruguay: Lineamientos en el segundo gobierno de Tabaré Vázquez" en OPEU, Informe Trimestral # 3-4 2015 (<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2015/07/opeu-tri-1-2015.pdf>).

² Presidente Tabaré Vázquez, cadena nacional del 1/03/2016 (<https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/documentos>).

espacio regional y hacia el mundo, donde el balance entre continuidades y cambios surgía del análisis de fortalezas y oportunidades en material internacional, y de la priorización de las relaciones bilaterales y multilaterales en detrimento del acentuado pro-americanismo de los anteriores gobiernos³. Establece el presidente, en su alocución, que “Impulsamos una política de regionalismo abierto, integrándonos fuertemente en la región a la que pertenecemos, pero abriéndonos al mundo. Es por eso que redefinimos las bases de la política exterior con un foco en lo económico/comercial, profesionalizando nuestro servicio exterior y potenciando nuestra inserción internacional.” Puede entenderse esa redefinición de la política exterior busca apartarse del enfoque más político que alentó las acciones exteriores del gobierno de Mujica (2010-2015), con la anuencia de su canciller Almagro. A su vez, podría verse como un retorno al pragmatismo que, ejemplarizado en la negociación de un TLC con Estados Unidos, caracterizó el primer gobierno de Vázquez⁴.

El segundo aspecto evaluado por el presidente es la mejorada relación con la República Argentina, donde se logró el levantamiento de las trabas que imponía el vecino país al trasbordo de mercaderías en los puertos de Uruguay, definiéndose, además, la creación conjunta de un laboratorio ambiental regional de última generación para monitorear la contaminación del río Uruguay y del Río de la Plata. El presidente Macri y la vicepresidente Michetti manifestaron según Vázquez la intención de lograr un acuerdo por el cual la República Argentina compre el excedente de gas de la producción de la planta regasificadora uruguaya. Esto marca una clara disposición de ambos gobiernos a trabajar para mejorar sus relaciones políticas y económico-comerciales, las cuales aún mantenían dificultades en el inicio del segundo gobierno de Vázquez.

Es una referencia casi obligada el tercer punto señalado: “el reconocimiento que ha tenido nuestra República de parte de las Naciones Unidas, que reunida en su Asamblea General, votó para que Uruguay volviera a formar parte de su Consejo de Seguridad”. Efectivamente, Uruguay logró el regreso al CSONU luego de 50 años, con 185 votos positivos sobre 193, comenzando a participar en el mismo en enero de 2016, mes durante el cual nuestro país desarrolló la Presidencia del organismo⁵.

Asimismo, en ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR en 2015 se logró en la perspectiva del presidente una exitosa mediación en el conflicto limítrofe entre Colombia y Venezuela, y se nominó a un uruguayo, el doctor José Bayardi, como veedor en el proceso de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC.

³ Luján, Carlos (2010), en Alvariza Allende, Rafael, op. cit.

⁴ Ferro Clérico, Lilia, Fernández Luzuriaga, Wilson, y Hernández Nilson, Diego, “La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del frente amplio”, 2006 (<http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Revista%20ICP15-06.pdf>).

⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores, Noticias Generales (<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;presidencia-uruguay-del-consejo-de-seguridad-de-naciones-unidas-presenta-el-programa-de-trabajo-para-enero-2016;7;PAG>; <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;consejo-de-seguridad-de-naciones-unidas-debate-la-proteccion-de-civiles;12;PAG>; <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;intervencion-del-senor-canciller-rodolfo-nin-novoa-en-debate-abierto-del-consejo-de-seguridad-de-naciones-unidas-situacion-en-el-medio-oriente-incluida-la-cuestion-de-palestina;7;PAG;>).

Finalmente, Vázquez destacó el desarrollo productivo como “un objetivo fundamental para el crecimiento de nuestra nación” y por ello “hemos promovido un modelo de gestión en materia de industria, energía y minería apuntando al fortalecimiento de la industria nacional, su matriz productiva y la incorporación de conocimiento y tecnología aplicada”. Asimismo, se ha ampliado la actividad agropecuaria mediante la articulación de políticas innovadoras que enfrenen los contextos regionales adversos y hemos logrado, según el presidente, una sustancial mejora en el ingreso de nuestras carnes a los mercados de Estados Unidos y Rusia.

II. Desafíos y agenda en el futuro cercano

Vázquez se apoya en datos aportados por el Instituto Uruguay XXI, al afirmar que en 2015 las exportaciones uruguayas de bienes (incluyendo Zonas Francas) totalizaron 8.967 millones de dólares. A pesar de que implicó una reducción de un 11,6 % con respecto a 2014, continúa el presidente, Uruguay es el país de América del Sur con menores caídas de las exportaciones en la región. Las importaciones fueron de 8.547 millones de dólares. Por su parte, el crecimiento del PBI en ese año 2015, según datos preliminares, se ubicaría en el entorno del 2 %. Esto hace pensar en una situación macroeconómica más estable que la de los vecinos; Vázquez incluso indica en su discurso que el Fondo Monetario Internacional visualiza a Uruguay como un “bastión de la estabilidad” frente a los desafíos que enfrenta la región. Entre dichos desafíos puede citarse el avance que están teniendo, ante la parálisis de los procesos multilaterales en el ámbito de la OMC, las negociaciones de los llamados mega-acuerdos comerciales como el TPP y el TTIP, las cuales en muchos casos benefician la inserción de países competidores en los principales productos de exportación de la región (como Australia o Nueva Zelanda). A esto puede relacionarse la decisión del presidente de abandonar las negociaciones del TISA, en acatamiento de lo acordado por la fuerza política a la que pertenece⁶.

Ante estos desafíos Vázquez prioriza como “líneas de acción” trabajar fuertemente para no perder el grado inversor (“el activo financiero intangible más importante que tiene Uruguay”) y en lo productivo, ejecutar programas de diferenciación comercial, basados en generar confianza de los consumidores en nuestros productos para que mantengan su preferencia en ellos fortalecer aún más la imagen de país productor de alimentos de alta calidad. También desarrollaremos, finaliza el presidente, un programa enérgico de información acerca de nuestra producción agrícola-ganadera ante EE.UU., China, la Unión Europea, en articulación con Cancillería, Uruguay XXI e INAC, siempre tratando de asegurar los mercados ya obtenidos e intentando abrir otros a nuestros productos. Se denota una vez más ese enfoque económico-comercial en la política exterior de la actual administración pregonado tanto por el presidente como por el canciller Nin Novoa en reiteradas ocasiones.

⁶ Análisis más profundos de la influencia del Frente Amplio en dicha decisión pueden hallarse en OPEU, Informe Trimestral # 5-6 2015 (<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2015/07/opeu-tri-2015-3-4.pdf>)

III. Conclusiones

El discurso del presidente Tabaré Vázquez evaluando su primer año de gobierno, el cual estuvo signado por importantes conflictos laborales (lo cual el propio presidente reconoce), no sorprende demasiado en su extensión ni en el espacio dado en el mismo a los temas de política internacional por los que ha atravesado la gestión. El impulso al regionalismo abierto, un concepto muy arraigado en la concepción de Vázquez y también en la del canciller Nin de política exterior, está presente una vez más en este repaso del presidente.

El principio de defensa del universalismo y el multilateralismo que subyacería en dicho concepto encuentra su correlato en la elección de Uruguay como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. El ejercicio de la Presidencia Pro Tempore en UNASUR, por su parte, nos permitió colaborar en el acercamiento de dos naciones amigas para solucionar pacíficamente una controversia limítrofe cuyas consecuencias se estaban volviendo preocupantes.

Finalmente, el desarrollo productivo y la búsqueda de la mejor inserción comercial posible para nuestro país han sido trabajados por nuestros principales decisores en política exterior, y seguirán siendo parte de la agenda para años futuros. Un panorama comercial más claro con Argentina, la participación como observadores en la Alianza del Pacífico, y un eventual acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, pueden ser muy beneficiosos para nuestros intereses nacionales, los cuales en ningún caso pueden apartarse de la región.

LA PROPUESTA URUGUAYA DE FLEXIBILIZAR EL MERCOSUR

Damián Rodríguez *

En el marco de la discusión sobre la propuesta del gobierno uruguayo tendiente a modificar la decisión 32/00 del Mercosur, con la finalidad de habilitar la negociación unilateral de acuerdos de libre comercio con países extra bloque, los siguientes párrafos tienen como objetivo problematizar la citada política, de la que dependerá nuestra futura estrategia de desarrollo.

Hace algunas semanas atrás hubiese cumplido 100 años uno de los principales impulsores de la ciencia política en Uruguay, Carlos Real de Azúa. Historiador y estudioso del poder, fue quien instaló una de las primeras discusiones sobre el posicionamiento de los partidos políticos con respecto a la inserción internacional del país. Se basó en la constatación de tres corrientes teóricas en materia internacional -la universalista, la resistente y la tercerista- y las empleó en el análisis de los principales debates que se suscitaron a mediados del siglo XX: la modernización, el capitalismo, el imperialismo y la democracia, entre otros.

Contrario a la visión que tenían los realistas norteamericanos sobre el rol del Estado-Nación en política internacional, Real de Azúa expresaba en el semanario *Marcha* a finales de los '50 que la política de inserción internacional que asume un país debía de tomar en cuenta las "corrientes que la animaron, los hombres que la cumplieron, los grupos de presión que la influyeron, la coyuntura internacional en que se insertó la situación propia nacional que, leal o dolosamente entendida, constituyó de algún modo el punto de partida". Esta definición de política exterior no es menor: contempla todos los factores y actores que se deben asumir si se quiere entender y representar el interés nacional.

Como ocurrió en 2006, cuando el primer gobierno del Frente Amplio planteó la posibilidad, finalmente frustrada, de firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, el año pasado el actual gobierno apuntó a debatir nuevamente la política de inserción internacional. La falta de conocimiento sobre las negociaciones de un Tratado de Acuerdo de Servicios (TISA) y el secretismo en torno a este tipo de entendimiento comercial, llevó a que el gobierno tomara la decisión de abandonar las conversaciones.

El debate sobre la inserción internacional del país apareció nuevamente en las últimas semanas. Los cambios políticos en la región, la incertidumbre con respecto al proceso político de Brasil y el acercamiento al norte de los países del Pacífico, configuran el escenario en el que Uruguay presenta una propuesta que busca flexibilizar el Mercosur. Nos preguntamos por qué y para qué, intentando generar un debate basado en las ofertas políticas de inserción internacional existentes. "Flexibilizar" o "modernizar el Mercosur" permitiría que Uruguay se sume a la lógica de mega acuerdos comerciales como el TPP (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica) y

* Docente e investigador del programa de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

el TAP (Acuerdo de Asociación Transpacífico). Estos tipos de acuerdo se negocian por fuera de la Organización Mundial del Comercio, son liderados por Estados Unidos y la Unión Europea e impulsados por fuera de la institucionalidad que regula el *spaghetti bowl* del libre comercio⁷. Lo paradójico es que nuestros tres principales socios comerciales -Argentina, Brasil y China- no participan de las negociaciones. La eventual posterior suscripción de acuerdos siempre tiene costos económicos pero, por sobre todo, políticos. En estos momentos, cabe preguntarse qué costo político asumiremos como país si nos “flexibilizamos” de la región.

Veamos la propuesta:

Hace unos días atrás, los coordinadores nacionales del Grupo Mercado Común (GMC) mantuvieron una reunión extraordinaria en Montevideo. La misma tenía como objetivo la presentación del plan de trabajo y los lineamientos políticos de la Presidencia Pro Témpore Uruguay (PPTU). Entre las propuestas, sorprendió la iniciativa que busca “modernizar” la resolución del bloque que dispone la obligatoriedad de negociar acuerdos comerciales de manera conjunta.

Esto fue ratificado por el canciller Nin Novoa en la presentación de las prioridades durante el ejercicio de la PPTU ante el Parlamento del Mercosur, fundado en la necesidad de ampliar la agenda externa del bloque. A grandes rasgos, “flexibilizar” significa que los estados miembro del Mercosur negocien de forma unilateral tratados de libre comercio con países extra zona sin el consenso ni la participación del resto de los socios.

Vayamos por partes. En los últimos años, existieron dos iniciativas uruguayas que buscaron modificar el funcionamiento del MERCOSUR. En 2006, el presidente Tabaré Vázquez solicitó al entonces presidente Lula da Silva, quien ejercía la PPT, un permiso para negociar unilateralmente acuerdos comerciales con terceros países. La iniciativa de firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y, por ende, transformar a Uruguay en Estado Asociado no prosperó por varios motivos. Entre ellos, se produjo la oposición de Argentina y Brasil. En 2012, en el marco de la reanudación de las negociaciones de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea, Uruguay volvió a presentar una propuesta para modificar la norma que habilita a los países del bloque a negociar de forma individual nuevos acuerdos. Esta vez, la iniciativa fracasó ante la falta de acuerdo en torno a la oferta presentada desde ambas márgenes del atlántico: Argentina y Francia fueron quienes resistieron fuertemente la política de subsidios agrícolas que estuvo sobre la mesa.

La iniciativa presentada en estos días busca modificar la decisión 32/00 y se presentará ante el Consejo Mercado Común (CMC) en la próxima Cumbre de Presidentes del bloque. Está conformada por varios artículos, entre los que se destacan los siguientes.

- Artículo 2: expresa de qué forma se podrán iniciar negociaciones de acuerdo comerciales con países extrazona, sean por un Estado Parte o por un conjunto de ellos.

⁷ El efecto *spaghetti bowl*, es un término utilizado por la economía internacional para explicar el intercambio de concesiones comerciales bilaterales y su entrelazamiento.

- Artículo 5: establece que una vez que el GMC se expida con respecto a la propuesta, designará un coordinador permanente que llevará adelante la negociación.

Esta propuesta introduce modificaciones y altera el funcionamiento del bloque. Por ejemplo, cuando las negociaciones de acuerdos comerciales involucran a un conjunto de estados se propone que ya no sean estos quienes negocien a través de las PPT sino que la tarea recaiga en un “Coordinador Permanente” designado por el GMC. Es decir, apunta a adoptar la misma institucionalidad que tiene la Unión Europea, que establece que algún responsable de la negociación puede ser un funcionario.

Es un error no asumir que el Mercosur atraviesa por una etapa de “estancamiento” que afecta seriamente las condiciones macroeconómicas de los países, sobre todo las de sus socios pequeños. Asimismo, hay que destacar los avances integracionistas de los últimos años. A lo largo de éstos, el Mercosur impulsó su agenda externa con la adhesión de Venezuela y Bolivia. Hasta el momento, Venezuela ha logrado internalizar casi la mitad normas comerciales del bloque. Bolivia, una de las principales economías de América Latina, está a la espera de la ratificación del Protocolo de Adhesión en parlamentos como el de Brasil. Las conversaciones del Mercosur con la Unión Europea, recientemente retomadas, estuvieron estancadas por muchos años.

Los rasgos de la política exterior impulsada actualmente por el gobierno están basados en la necesidad de un supuesto “sinceramiento” acompañado de una “actualización ideológica” y de una “visión pragmática” sobre la política de comercio exterior [8]. Eso es lo que pone a la inserción internacional del país en debate, otra vez.

El rumbo del modelo de desarrollo de los próximos años dependerá del tipo de inserción internacional que Uruguay adopte. Esto es lo que está en debate actualmente: o Uruguay se inserta en el mundo mediante la suscripción de mega acuerdos comerciales o sigue optando por tomar como plataforma de inserción al Mercosur, como hace 25 años.

⁸ <http://www.búsqueda.com.uy/nota/el-frente-amplio-necesita-una-actualizacion-ideologica-en-politica-exterior-para-tener-una>

LOS OBJETIVOS DE URUGUAY EN LAS PRESIDENCIAS DEL MERCOSUR, LA UNASUR Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Diego Hernández Nilson *

Resumen

El inicio de 2016 encuentra al país presidiendo tres de los organismos internacionales más importantes que integra: la presidencia pro témpore del Mercosur (desde diciembre de 2015 a julio de 2016), la presidencia pro témpore de la Unasur (desde diciembre de 2014 hasta abril de 2016) y la presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU (durante enero de 2016, como miembro no permanente del Consejo). Esta situación representa una oportunidad única de proyectar los valores e intereses de política externa formulados por el gobierno en los ámbitos que el país integra. El artículo presenta sucintamente los objetivos expresados por el gobierno uruguayo en relación a estas tres presidencias. Se constata que hay objetivos muy disímiles, tanto en cuanto a grados de ambición como a contenidos específicos a imprimir a los respectivos organismos desde dicho rol. Si bien el artículo no arroja conclusiones particularmente novedosas, permite identificar los objetivos de política exterior a los que el gobierno pretende acercarse a través de su participación en la institucionalidad internacional. A su vez, el artículo se presenta como un punto de partida sobre el cual evaluar lo actuado desde estas posiciones, una vez que hayan finalizado los tres períodos.

Introducción

En el primer trimestre del año coincidió que a Uruguay le correspondió presidir tres de las organizaciones internacionales más importantes que integra: el Mercosur, la Unasur y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Estas presidencias, aunque temporales, representan una importante oportunidad de proyectar hacia el sistema internacional valores e intereses enarbolados y reivindicados por el país. En este sentido, es interesante corroborar el lugar de destaque que las tres presidencias tienen en la página en Internet del Ministerio de Relaciones Exteriores.⁹ No obstante, también debe sealarse, por un lado, la heterogeneidad entre estas tres presidencias (en relación a su duración, a la periodicidad de las reuniones, a las posibilidades reales de incidir en las decisiones de la organización, etc.). Por otro lado, en los tres casos se destacan las dificultades que tienen cualquiera de estas presidencias para imponer una agenda en la respectiva organización, fundamentalmente debido a las estructuras institucionales en cuestión, aunque también por los limitados períodos de cada presidencia.

En este marco, el objetivo de este breve texto es analizar en forma sintética los objetivos fijados por Uruguay para cada caso, Queda la expectativa de, en un próximo informe, una vez que hayan finalizadas las tres presidencias, cotejar dichos objetivos frente a lo actuado y los logros

* Docente e investigador del programa de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

⁹ www.mrree.gub.uy

tangibles alcanzados, como un aporte a la tarea siempre pendiente de evaluación de la política exterior uruguaya. El siguiente cuadro ofrece un sucinto resumen de los principales temas propuestos y abordados en cada una de las tres presidencias.

ORGANIZACIÓN	PERÍODO	PRINCIPAL OBJETIVO	ACCIONES PROPUESTAS
Mercosur	12/2015 – 6/2016	- Revitalizar la agenda Externa.	- Modificar la decisión 32/00. - Concretar el intercambio de ofertas con la UE.
Unasur	12/2014 – 4/2016	- Coordinar las instancias sectoriales de trabajo.	- Declaraciones de apoyo a Brasil y Venezuela.
CS de la ONU	1/2016	- Fortalecer el multilateralismo y el derecho internacional - Defender la democracia y los Derechos Humanos.	- Organización de debate sobre Protección de Civiles en conflictos armados.

I. La Presidencia Pro Témpore Del Mercosur

La presidencia pro témpore del Mercosur (PPT) fue asumida por Uruguay de manos de Paraguay, en diciembre de 2015, en ocasión de la XLIX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados partes, celebrada en Asunción. Entre las tres presidencias consideradas, es sin dudas la que el país asume más frecuentemente, retomándola cada dos años y medio. Por este motivo podría creerse que implica un desafío menor. Sin embargo, esto no es así, en parte debido a la relativa capacidad de incidencia que este rol permite (muy acotada de todas formas, pero mayor que en los otros casos); y en parte también a los importantes intereses que Uruguay tiene en torno al Mercosur, respaldados además por el cambio de gobierno en Argentina.

En este marco, el canciller Rodolfo Nin Novoa ha expuesto en repetidas ocasiones algunos objetivos muy ambiciosos, en particular en relación a la agenda externa del bloque, bajo el objetivo más general de consolidar internacionalmente la “marca Mercosur”. Los objetivos en este sentido apuntan a dos direcciones: avanzar en forma tangible en las negociaciones externas, pero también actualizar la forma en la que el bloque aborda este tipo de negociaciones. En relación al primer punto, el gran logro de la PPTU sería concretar el intercambio de ofertas con la Unión Europea (UE) para por fin alcanzar un acuerdo comercial. Además, se propone avanzar negociaciones con otros países y bloques: India, China, Canadá, Asia-Pacífico y la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio).

Sin embargo, el mayor desafío que se plante para la PPTU remite al segundo nivel de objetivos propuestos para la agenda externa del Mercosur: modificar la Decisión 32/00 del GMC, que establece el compromiso de los países de negociar en forma conjunta acuerdos comerciales con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias. En esta línea, el director general de la Cancillería para Asuntos de Integración y Mercosur ya presentó una propuesta concreta en una reunión del GMC, lo que ya había sido adelantado por Nin en la última reunión del Consejo Mercado Común (diciembre de 2015), y fue defendido y fundamentado durante su discurso ante el Parlasur, en ocasión de la apertura de la

XXXVI sesión plenaria del Parlasur (marzo de 2016).

La modificación de esta norma ha sido una reivindicación constante de autoridades de los últimos gobiernos uruguayos, aunque también algunos legisladores oficialistas ya han comunicado su desacuerdo con la propuesta. En cualquier caso, queda claro que es un objetivo muy ambicioso, que pone muy alto el listón para evaluar la PPTU (particularmente dado el limitado período que se cuenta, como fue destacado por el propio Nin en su intervención en el Parlasur). No obstante, también debe admitirse que parece ser un buen momento para avanzar en la discusión de este tema. Como ha sido explicitado por el propio canciller, la propuesta se alinea directamente con el objetivo de “sinceramiento del Mercosur” anunciado por Nin desde su propio discurso de asunción de la cartera, en marzo de 2015.

Otros objetivos que se plantea el gobierno para la PPTU son: la implementación del Plan de Acción para definir un acuerdo para el tratamiento de medidas arancelarias, no arancelarias y equivalentes que limitan el comercio intrarregional (Decisión 56/15); impulsar la aprobación parlamentaria del FOCEM 2 (Decisión 22/15); propiciar el cumplimiento por parte de Venezuela de los compromisos de internalización asumidos (lo que debería suceder para agosto de 2016); convocar a la primera reunión del Sub Grupo de Trabajo 18, de Integración Fronteriza; hacer una revisión del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS); y avanzar en el Grupo Cooperación Internacional, realizando un diagnóstico del rol del Mercosur en el escenario de la cooperación internacional.

II. La presidencia de la Unasur

Uruguay asumió la presidencia pro témpore de la Unasur en diciembre de 2014, en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur celebrada en la sede de la organización, en Ecuador. Al igual que la PPTU del Mercosur, se trata de una presidencia rotatoria, que seguramente el país repetirá en la próxima década. En esta ocasión se trata de la primera vez que Uruguay cumple esta tarea.

Desde la Cancillería, no se explicitaron objetivos específicos para esta presidencia, más allá de conformar una Unidad de Trabajo específica en la Cancillería y la coordinación del calendario para convocar y organizar las reuniones y cumbres de los Consejos Sectoriales, Grupos de Trabajo y Comités de la organización (que igualmente son muchas, debe señalarse). Quizás el hecho de que esta presidencia haya estado atravesada por la transición del gobierno de José Mujica al de Tabaré Vázquez explique en parte esta ausencia de objetivos claros en torno al rol que le toca jugar al país. También debe considerarse que esta organización puede no ser especialmente relevante para los objetivos de política exterior fijados por el actual gobierno. En cualquier caso, es poco lo que se puede destacar al relevar los documentos formulados al respecto.¹⁰

Independientemente de esto, cabe reconocer que los propios hechos acontecidos en la región en el período han obligado al país a asumir desafíos a su capacidad de liderazgo: desde la convocatoria a una Reunión Extraordinaria de Cancilleres por las declaraciones de Estados Unidos

¹⁰ Lineamientos para el ejercicio de la PPT de Unasur por parte de Uruguay 2014-2015.

sobre la situación de Venezuela (marzo de 2015) a la reciente propuesta de emitir una declaración de apoyo al gobierno brasileño de Dilma Rousseff (marzo de 2016), pasando por la facilitación del diálogo en el conflicto generado en la frontera entre Colombia y Venezuela (setiembre de 2015). De todas formas, si bien estos hechos indudablemente son también oportunidades de defender valores y principios que la política exterior uruguaya defiende (no injerencia, democracia y solución pacífica de controversias, por ejemplo), no corresponde abordarlos en el marco del presente texto, que se propone más bien analizar los objetivos propuestos desde la Cancillería uruguaya.

III. La Presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU

Por último, durante enero de 2016 Uruguay asumió la presidencia temporal del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS). Al igual que en los otros casos, se trata de una presidencia rotativa, que le tocó a Uruguay por orden alfabético. No es menor el doble desafío que significó asumir la presidencia simultáneamente que se asumía la banca como miembro no permanente del Consejo, pues sin mayor experiencia en esta instancia ya toca presidirla. No obstante, como contraparte, la elección de Uruguay como miembro no permanente del CS y, en ese marco, la presidencia del Consejo, son eventos que ya estaban siendo previstos y planificados por la Cancillería desde el anterior gobierno de Vázquez (2005-2010), por lo que en este caso había una amplia previsión del accionar que Uruguay tendría durante su presidencia.

Los principales objetivos al respecto fueron explicitados desde la Cancillería al inicio del actual período de gobierno (consignados en las Bases para la Política Exterior Uruguaya, expuestas en el Plan Estratégico 2015-2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores). A su vez, estos objetivos fueron también presentados por subsecretario de Relaciones Exteriores, José Luis Cancela, en su comparecencia a la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, en noviembre de 2015, junto con quien fuera designado para asumir la representación permanente ante la ONU, el embajador Elbio Rosselli.

En estas instancias se destacaron algunos objetivos que implican de hecho una actualización de los principios rectores de la política exterior uruguaya: fortalecer y defender el multilateralismo, el derecho internacional, la democracia, los Derechos Humanos; la seguridad y la paz internacionales; la protección de la población civil en caso de conflictos; y el desarme y la no proliferación de armas nucleares.

Por otra parte, se plantea también otra serie de objetivos ligados a la especificidad de las funciones de Naciones Unidas y las responsabilidades que Uruguay asume en la organización. A este nivel, son mencionados los compromisos con la reforma de la organización, la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la preparación de personal para colaborar en situaciones de emergencia y el liderazgo a nivel de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Actualmente, pasada la presidencia uruguaya, se evidencia un esfuerzo para que el Consejo de Seguridad aborde estos temas, aunque también se verifican las limitaciones asociadas

al poco margen de maniobra que deja el calendario del CS.

IV. Conclusiones

En el pasado trimestre Uruguay presidió tres de las organizaciones más importantes que integra: el Mercosur, la Unasur y el CS de la ONU. Los cargos de presidencia en estas organizaciones están muy limitados en su capacidad de acción. Sin embargo, en algunos casos el gobierno ha hecho apuestas importantes para poder introducir cambios en las mencionadas organizaciones. Esto es particularmente notorio en el caso del Mercosur, donde se propuso revitalizar la agenda exterior del bloque e incluso se plantearon modificaciones concretas a la normativa actual, lo que provocó reacciones en el sistema político nacional.

A su vez, en el Consejo de Seguridad de la ONU, las oportunidades de incidir desde la presidencia son limitadas, pero se reserva para el país que ocupa esa posición la posibilidad de proponer temas a debatir. En ese contexto, Uruguay propuso un debate sobre la protección de civiles en conflictos armados, lo que si bien puede no resultar tan innovador o ambicioso como los objetivos propuestos para la PPTU del Mercosur, se destaca por representar una apuesta hacia uno de los temas en los que su participación en la resulta más notoria: las misiones de paz.

Por último, a nivel de la Unasur no se explicitó ningún objetivo en particular que exprese la intención de aprovechar la PPTU para promover en el continente algún valor o interés específico del país. No obstante, la lógica de funcionamiento reactivo del organismo frente a los eventos de la región ha permitido al país asumir ciertos grados de liderazgo, promoviendo algunos principios de la política exterior uruguaya, como la democracia o la solución pacífica de controversias.

DOCUMENTOS CONSULTADOS ¹¹

- Bases para la Política Exterior del Uruguay. Plan Estratégico 2015-2020.
- Intervención del Sr. Ministro Rodolfo Nin Novoa en PARLASUR. Montevideo, 14 de Marzo de 2016.
- Intervención Sr. Ministro Rodolfo Nin Novoa en la Reunión del Consejo Mercado Común (CMC). Asunción, 20 de diciembre de 2015.
- Lineamientos para el ejercicio de la PPT de Unasur por parte de Uruguay 2014-2015.
- El Uruguay y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Intervención del Sr. Ministro Rodolfo Nin Novoa en el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).

¹¹ Todos los documentos están disponibles en el sitio en Internet del Ministerio de Relaciones Exteriores (www.mrree.gub.uy).

Observatorio de Política Exterior Uruguay

*Boletín Trimestral #7
2016.1 · Ene-Mar*

observatorio.pe@cienciassociales.edu.uy

<http://observatoriopoliticaexterioruruguay.wordpress.com/>

<https://twitter.com/opeuy>

<https://www.facebook.com/pages/Observatorio-de-Pol%C3%ADtica-Exterior-Uruguay-OPEU/199096573446968>

