

2024

Internacionales


siembra

Índice

- 1. Contexto internacional**
- 2. Política exterior**
- 3. Política económica internacional**
- 4. Diseñar e implementar una mejor política exterior**

1. Contexto internacional

El escenario actual está pautado por la crisis del orden internacional vigente en las últimas décadas. La distribución de capacidades materiales, los valores imperantes y las instituciones (reglas) internacionales se encuentran en un proceso de gran transformación y cuestionamiento que hacen de la incertidumbre y la inestabilidad la seña distintiva del presente. En este marco, el multilateralismo y la integración regional son impugnados por actores reaccionarios que impulsan una pauta de relacionamiento que ha generado guerras y pone en cuestión acuerdos globales sobre el desarrollo sostenible, la paz y la gobernanza internacional. En este contexto la competencia geopolítica desafía a nuestra región y demanda un comportamiento responsable y comprometido con los valores que han caracterizado nuestra política exterior.

Estamos en un momento crítico donde las tensiones globales están alcanzando niveles preocupantes. Europa se encuentra desafiada por un conflicto armado que amenaza su propio territorio, con la Unión Europea (UE) instando a sus miembros a aumentar drásticamente su gasto en defensa. Además, el conflicto palestino-israelí en Gaza, duramente calificado por la UE y señalado como un genocidio por una parte considerable de la comunidad internacional, está exacerbando esta tendencia hacia una mayor militarización y confrontación.

Por su parte, es relevante destacar que, en los tiempos soviéticos, desde Rusia se impulsó una política de rusificación en diversas regiones de Europa Oriental, que durante décadas integraron la URSS (como el caso de Ucrania) y otros territorios que estuvieron bajo su dominio. Ese pasado de vastos territorios ha actuado y actúa como un factor desencadenante para eventuales próximos conflictos armados. Al mismo tiempo, se observa un escenario en el que la reelección de Trump en EE. UU. se vuelve cada vez más factible. En ese contexto, es plausible que una nueva administración de Trump opte por intensificar las tensiones con China, mientras que podría adoptar una actitud menos activa o incluso neutral en lo que respecta a Ucrania.

Estos enfrentamientos tienen el potencial de desencadenar una guerra de mayores proporciones si no son abordados de manera efectiva y colaborativa. ¿No sería acaso un error pensar que la situación de conflicto global no tendría impactos en América Latina y más específicamente en Uruguay? Las repercusiones de las guerras se extienden por todo el globo, y Uruguay, a pesar de su ubicación geopolítica, no sería inmune a estos impactos. Sin embargo, es importante considerar también el papel de América Latina en este escenario global. En un contexto de creciente complejidad, una América Latina fragmentada y carente de diálogo corre el riesgo de perder aún más relevancia en el escenario internacional.

La falta de cohesión regional y la ausencia de una voz unificada debilita la capacidad de la región para abordar desafíos comunes y defender sus intereses en el ámbito internacional. En un mundo cada vez más interconectado, en el que las decisiones y acciones de una nación pueden tener impactos significativos en otras partes del mundo, la unidad y la cooperación entre los países latinoamericanos se vuelven aún más críticas. Sin embargo, no resulta temerario constatar que América Latina vive actualmente uno de sus períodos de máxima desintegración.

Al estar desintegrados, los países de América Latina corren el riesgo de convertirse en un mero “suburbio del mundo”, marginalizado y relegado en la toma de decisiones globales. Por lo tanto, en este contexto internacional, la unidad y el diálogo dentro de América Latina vuelven a adquirir centralidad para salvaguardar sus intereses y promover su desarrollo en un escenario global cambiante y desafiante.

Asimismo, y como otra expresión de un contexto de época, en la actualidad estamos presenciando el surgimiento y la consolidación de movimientos políticos de extrema derecha, lo que entre otras cosas indica una profunda crisis en los sistemas políticos. Este fenómeno surge como resultado de grandes transformaciones económicas y sociales que impactaron en un cambio brusco en las formas de hacer política, donde ya no se prioriza el debate de ideas y contenidos, sino que se recurre a la desinformación, la manipulación de las redes sociales y la promoción de la confrontación de corte populista. Este cambio ha posibilitado eventos que

anteriormente se consideraban impensables, como la victoria electoral de Javier Milei en Argentina o la elección de Jair Bolsonaro en Brasil. Además, tras un acontecimiento tan impactante como el asalto al Capitolio en EE. UU., incluso se especula con el retorno de Trump al poder. En este contexto, resulta imperativo abandonar nuestras tendencias “insulares” y reconocer que Uruguay no está aislado de estas tendencias globales. Aunque los eventos específicos pueden no haber ocurrido todavía en nuestro país, la falta de un entendimiento claro sobre esas tendencias y su gravitación sobre la región dificulta nuestra capacidad para posicionarnos y responder de manera adecuada a los desafíos emergentes.

2. Política exterior

La política exterior uruguaya durante el actual gobierno fue tomada por el presidente como una herramienta para hacer política en el ámbito doméstico. Lejos de carecer de rumbo, y a pesar de hablar de pragmatismo, su política exterior ha sido marcadamente ideológica. Partiendo de la errónea idea de separar la economía de la política internacional, el gobierno de Lacalle dio señales de acercamiento y alineamiento al EE. UU. de Donald Trump al inicio del mandato, mientras a la vez buscaba reforzar la relación con China en temas comerciales. Esta mirada puesta en el “mundo” fue acompañada de un relacionamiento conflictivo con los socios regionales. Estas acciones “aíslan” a Uruguay y lo vulnerabilizan frente a nuevas posibles relaciones de dependencia.

Claros indicadores de esta perspectiva fueron entre otros la suspensión del proceso de denuncia del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) o la votación del candidato de Trump, Claver Carone, para presidir el BID a poco de finalizar su mandato, la retirada de la UNASUR, la visita presidencial a Colombia para reunirse con el presidente Duque, la no concurrencia del presidente a la asunción del presidente Petro, entre otras.

Entre las áreas que durante este periodo de gobierno tuvo un mayor deterioro se encuentra la política de migración en general y la consular de vinculación en particular. En este sentido los cambios introducidos en los procedimientos impactaron negativamente en la población migrante más vulnerable. Dejando de lado una acumulación positiva que ubicó a Uruguay como un país que está a la vanguardia en esta materia y en la vinculación con sus nacionales residentes en el exterior.

Se deberá retomar la importancia de la libre circulación de personas como elemento fundamental de la integración regional en una situación de aceleración de los movimientos migratorios.

Desde su inicio, el gobierno se apartó de las mejores tradiciones de nuestra política exterior, en ese sentido destaca la abstención durante la votación del alto el fuego en la guerra en Gaza y el apartamiento de la promoción de la instalación de los dos Estados como parte de la solución del conflicto.

Es imperioso corregir los desaciertos de una política exterior que, carente de resultados concretos, no ha beneficiado a las grandes mayorías. De acuerdo con la situación mundial, en el que se produce significativo descenso en la hegemonía mundial por parte de EE. UU. y en el que potencias emergentes como China, Rusia, India y otras, disputan el liderazgo a nivel económico, comercial, científico y tecnológico, generando realineamientos y asociaciones de países, apuntando a una nueva multipolaridad, promoviendo cambios impredecibles hacia el futuro.

Ante esta situación, la integración latinoamericana vuelve a emerger como una forma de afrontar la fragmentación y la falta de coordinación de intereses y proyectos colectivos, con el fin de tener una voz a nivel internacional.

Para esto la política exterior debe implicar un diálogo democrático e informado para elaborar colectiva y políticamente los intereses nacionales. Esa formulación es un ejercicio soberano que permite pasar desde el plano nacional a construir estrategias e intereses compartidos con nuestra región. Una política exterior que se vincule de forma virtuosa con la región es una respuesta a las transformaciones y desafíos que el escenario internacional presenta. Así, Uruguay potencia su presencia en el mundo con la región y no contra ella. Frente a la dependencia que pueden generar vínculos bilaterales asimétricos, la concertación regional nos permite una política exterior más autónoma. Y esta orientación de política exterior, soberana y autonomista, permite abordar los desafíos que el escenario internacional presenta sin abandonar los principios rectores de política internacional que tienen como objetivo un orden internacional más justo y menos asimétrico.

3. Política económica internacional

A contramano de ciertas sabidurías convencionales que en el continente demonizan los temas del Estado y de los impuestos, actualmente a nivel internacional se están llevando a cabo debates relevantes sobre el tema de los impuestos, siendo por ejemplo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) una de las principales entidades que lidera estas discusiones. Uno de los aspectos centrales de estos debates es la propuesta del impuesto mínimo global por parte de la OCDE. Este impuesto busca establecer un umbral mínimo en la competencia en materia de impuestos de sociedades. Su objetivo principal es asegurar que las empresas multinacionales estén sujetas a un tipo impositivo efectivo mínimo del 15 % en cada jurisdicción donde operen, sin importar su ubicación geográfica.

La relevancia de este gravamen radica en su capacidad para subrayar el “trilema político de la economía mundial” planteado por Dani Rodrik hace más de una década. Según este autor, en la actualidad existen tres elementos fundamentales que no pueden coexistir de manera simultánea: la hiperglobalización, la política democrática y el Estado nacional. Según su análisis, es necesario optar por dos de estos tres elementos, ya que todos juntos resultan incompatibles en el contexto de esta época. Contra las versiones más usuales que postulan que frente a ese trilema hay que sacrificar el Estado nacional o la política democrática, Rodrik argumenta en favor de una postura alternativa que priorice la moderación de la hiperglobalización a partir de exploraciones de formatos diferentes de gobernanza global, lo que en su visión supone “reinventar el compromiso de Bretton Woods para una época diferente”. Para hacer viable esa opción, Rodrik propone un Estado activo, con regulaciones y sistemas de bienestar sustentables. En ese marco de debate, hay que evitar los atajos de saberes convencionales al uso, que anatematiza el rol del Estado o la discusión sobre nuevos sistemas fiscales. Como ejemplo de esto, el tema de los impuestos sobre los más ricos vuelve a estar en el centro del debate en países como EE. UU. y Brasil, por citar solo dos ejemplos significativos entre otros muchos. De modo que en estos tiempos incertidumbre, lo realmente peligroso no es asumir la audacia de un debate ideológico

más avanzado. Con sensatez y seriedad en las propuestas, lo que debe evitarse como lo más riesgoso es repetir en forma acrítica ideas del pasado, sin explorar siquiera la posibilidad de nuevas perspectivas y enfoques en este contexto cambiante.

La política comercial externa está siendo objeto de fuerte revisión en el mundo. Del paradigma de la apertura comercial que guio la orientación general de las políticas comerciales de los principales ordenadores del sistema durante los últimos cuarenta años, pasamos al resurgimiento de la política industrial como componente de la política comercial, con objetivos variados tales como competitividad estratégica, mitigación del cambio climático, resiliencia de las cadenas de suministro y preocupaciones geopolíticas. Uruguay, sin embargo, parece estar al margen de estas discusiones, sin incorporar debates respecto a cómo este nuevo panorama global obliga a recalibrar la estrategia de inserción comercial.

El foco de la administración actual ha estado centrado en la flexibilización del Mercosur y la búsqueda de acuerdos preferenciales de comercio (ACP) con terceros, sin concreciones en ninguno de los dos planos. En el primer caso, una lectura errónea de las posibilidades y los límites de maniobra dentro del bloque regional llevaron a una apuesta que implicó la constante fricción con los socios, a expensas de potenciales costos en otras dimensiones de las relaciones bilaterales y sin alcanzar los objetivos planteados. En el segundo, además de generar expectativas infundadas respecto a la posibilidad de negociar preferencias arancelarias con socios que han retirado a los ACP de su agenda de política comercial como Estados Unidos, y enviar señales ambiguas respecto al acuerdo en principio entre Mercosur y la Unión Europea, se ha apostado por la búsqueda de un ACP bilateral con China sin contar con un aval de los socios del Mercosur que viabilice políticamente esta propuesta. Más recientemente, se ha sugerido la alternativa de incorporarse al Acuerdo de Asociación Transpacífico, conocido como TPP-11, sin considerar detenidamente las múltiples excepciones que el país debería conseguir al negociar los términos de su adhesión para que el acuerdo no colisione con políticas públicas valoradas e incluso refrendadas

directamente por la ciudadanía, como por ejemplo en lo referente al capítulo de empresas públicas.

La apuesta por un ACP bilateral con China en colisión directa con los socios del Mercosur merece algunas consideraciones adicionales. En primer lugar, es preciso mencionar que China se ha vuelto un socio comercial clave para Uruguay, al punto que sistemáticamente figura como el primer destino de las exportaciones uruguayas. Además, Uruguay disfruta de un saldo de balanza comercial bilateral favorable desde hace años, con repercusiones positivas sobre la cuenta corriente. Sin desmerecer estos aspectos, también debe señalarse que las exportaciones a China se encuentran híper concentradas: un estudio reciente encontró que cinco productos explican el 84% de las ventas a China, mientras que 10 explican el 91%. En Mercosur, para alcanzar porcentajes similares, se requieren 56 y 81 productos respectivamente. En segundo lugar, como es sabido, mientras que China compra de Uruguay un conjunto restringido de bienes de origen agropecuario, las ventas a Mercosur registran una serie de actividades con mayores niveles de procesamiento y diversificación de rubros. En tercer lugar, destaca que mientras que a China exportan algo más de 300 empresas, en Mercosur se insertan más de 1300 firmas. Finalmente, es preciso mencionar que, frente a la caída de las ventas a China por fenómenos exógenos al control de nuestro país, como sucedió en 2023 con respecto al año récord de 2022, el mercado de Brasil permitió al menos compensar en parte el impacto sobre la caída de las exportaciones a nivel agregado. En suma, mejorar las condiciones de inserción comercial en China, así como diversificar la oferta exportable en ese país, son sin duda objetivos de política a perseguir, lo que no obstante no puede realizarse a costas de una inserción comercial regional que complementa el perfil de exportaciones del país y permite diversificar riesgos frente a shocks de naturaleza exógena.

Por otra parte, estos elementos llevan a destacar la necesidad de una mayor coordinación con los actores del comercio exterior, especialmente con aquellos pequeños y medianos que por temas de escala no cuentan con departamentos propios destinados a gestionar su inserción comercial externa. En este sentido, cabe

cuestionar y revisar el debilitamiento de herramientas clave para este apoyo, como Uruguay XXI. Finalmente, es preciso mencionar que la perspectiva de una mayor y mejor inserción comercial de nuestros productos en el mundo requiere adoptar una mirada más amplia que incorpore otros asuntos clave para su competitividad, tales como financiamiento y otros apoyos con los que cuentan competidores, tipo de cambio, apoyo a la investigación e innovación, logística, recursos humanos y herramientas de ajuste comercial, temas que entre otros han quedado en un segundo plano de la agenda de políticas nacional.

4. Diseñar e implementar una mejor política exterior

A partir del análisis del escenario actual y de reflexionar sobre la política exterior uruguaya, se identifica la necesidad de impulsar cambios en tres vectores claves:

- i) El diseño y la implementación de una política exterior para los tiempos inciertos e inestables que corren debe respaldarse en insumos de calidad para la toma de decisiones políticas. El sistema de instituciones estatales encargadas de esta política necesita el desarrollo de nodos de análisis de alta calidad. La generación de unidades dinámicas, con características de “think tanks”, dentro de la estructura estatal para atender asuntos y actores claves del ámbito internacional es un desafío estratégico para mejorar la capacidad estatal de toma de decisiones en política exterior.
- ii) Una política pública, como la política exterior, necesita basarse en el diálogo democrático y verdaderamente inclusivo de los actores estatales, político partidarios, sociales y económicos que tienen el derecho de tener voz en el proceso. La promoción de espacios de intercambio, diálogo y deliberación son una oportunidad para una política exterior que construya de manera democrática el interés nacional y que fomente la deliberación entre los actores para lograr síntesis posibles y también para conocer y dar lugar a las discrepancias y matices. Desarrollar algunos espacios de este tipo es un desafío para llevar adelante.
- iii) Continuar la profundización de la profesionalización del funcionariado público que trabaja en temas de política exterior es otro desafío que se constituye en oportunidad para mejorar el proceso de elaboración y los resultados de la política

exterior. Esto implica apostar a estrategias innovadoras de desarrollo de capacidades y formación, conjugadas con incentivos en la carrera funcional que estimulen la profesionalización.

A la vez que se propone transversalizar la política exterior con un eje que proyecte al Uruguay como un País Articulador para la Paz:

- En un contexto donde la conflictividad y beligerancia se han ido incrementando a nivel mundial y donde el respeto por el Derecho Internacional parece ceder ante consideraciones de índole geopolíticas es más necesario que nunca tener un posicionamiento activo en cuanto a la solución pacíficas de las controversias. En este sentido nuestro país por sus características de articulador y firme defensor de estos principios puede contribuir a su vigencia y consecución. Esto implica la potenciación de la diplomacia para la paz que nuestro país está en condiciones de ejercer si consolida los mecanismos que esta relevante tarea requiere (tareas de mediación, aportación de espacios para el dialogo entre partes, facilitación y generación de consensos). Un liderazgo mesurado, constructivo, comprensivo y respetuoso de las diversidades presentes en el escenario internacional podría ser altamente valorado por la comunidad internacional en tiempos de peligros múltiples y ánimos polarizados. Pudiendo contribuir de esta manera al relanzamiento de la presencia de nuestro país en el mundo con un rol activo y positivo desde nuestras características más arraigadas y reconocidas.

**Conocé los distintos
medios de comunicación**

