

# Política Exterior

Carlos Luján



# 2023

## 1. Antecedentes

El eje principal de la política internacional del actual Gobierno es la apertura al mundo a través de acuerdos comerciales extrarregionales.

Para hacer posibles dichos acuerdos se procedió a impulsar desde la Presidencia de la República, con el apoyo de la Cancillería y el Ministerio de Economía y Finanzas, la flexibilización del Mercosur de forma de poder negociar y, en su momento. Acordar Tratados de Libre Comercio con grandes potencias globales (China) o regionales (Turquía y Gran Bretaña) o la incorporación a Acuerdos que implican un proceso de liberalización muy exigente como es el TPP-11.

Por todo lo anterior, las relaciones en la región fueron tensas y no exentas de enfrentamientos, en particular con Argentina y con un Brasil que se mostró ambiguo, con cierta complicidad entre presidentes, abierto apoyo a la agenda aperturista desde el Ministerio de Economía de país norteño y fuerte reticencias de Itamaraty.

Los estudios de prefactibilidad de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con China se demoraron significativamente, finalmente se concretaron pero nunca comenzaron las negociaciones para avanzar hacia un acuerdo.

La ausencia del presidente de la República Lacalle de los Juegos Olímpicos de Invierno en enero de 2022 se puede leer como una oportunidad perdida de avanzar en la puesta en marcha de negociaciones bilaterales firmes, como sí hizo el presidente de la República de Ecuador Lasso, que estuvo presente y que tiene negociaciones en curso relativamente avanzadas.

## 2. El 2022: mucho ruido y pocas nueces

Con respecto a la política internacional de Uruguay en 2022 se comentarán tres dimensiones reseñadas por el Informe el Uruguay en Cifras: flexibilización del Mercosur y negociaciones bilaterales del país, el medio ambiente, e inserción en el mundo digital.

El comienzo del año estuvo marcado por un cambio en el contexto geopolítico mundial. La invasión rusa a Ucrania y el involucramiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) apoyando con armas, inteligencia y entrenamiento a las fuerzas armadas de Ucrania transformó todo el panorama internacional.

Por tanto la interconexión entre comercio y política internacional se ha hecho más estrecha que nunca. La hipótesis del Gobierno de 2020 (se puede tener fuertes vínculos comerciales, económicos y de inversiones simultáneamente con los Estados Unidos, la Unión Europea y China) ha quedado en entredicho, incluso en los partidos aliados del Partido Nacional en la coalición gobernante. La última movida internacional relevante del

Gobierno del primero de diciembre de 2022 de pedir se considere el pedido de ingreso al TPP-11 así lo demuestra.

Con respecto a lo que ha sido el buque insignia de la política internacional del actual Gobierno, la posibilidad de tener Tratados de Libre Comercio (TLC) con terceros países fuera del Mercosur y que este no le genere impedimentos se puede apreciar que: las negociaciones con China aún no han comenzado; que de los restantes países del Mercosur no se ha obtenido autorización para firmar ningún tipo de TLC; que los acuerdos reseñados con otros países fuera de las subregión no cambian significativamente nuestra inserción internacional; y los que atañen a la agenda interna del bloque reafirman la necesidad de su perfeccionamiento y completar revisiones legales de acuerdos que vienen de la anterior administración.

Se continuó, pues, en la línea ya histórica del país de acercamiento fronterizo, se recibió un número importante de pedidos de residencia de argentinos y se realizó un acercamiento a una Alianza del Pacífico que luego de los cambios políticos en Chile y Colombia tiene un escaso vigor.

En el informe Nuestro País en cifras (2022), se menciona:

166. Se destaca el lanzamiento de las negociaciones con China con miras a la concreción de un TLC cuya etapa de estudio de factibilidad ya se encuentra en su fase final.

167. Participamos de la Expo Dubai 2020, Exposición Universal que se desarrolla del 1° de octubre de 2021 al 31 de marzo de 2022.

168. Entraron en vigor un Acuerdo para Eliminar la Doble Imposición Tributaria con Japón, un Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con Emiratos Árabes Unidos, y Acuerdos de Cooperación y Asistencia Mutua en Materia Aduanera con India y Japón. Asimismo, cabe resaltar la suscripción con Japón y Turquía de Acuerdos de Cooperación y Asistencia Mutua en Materia Aduanera, y la firma con Colombia de un Acuerdo para Eliminar la Doble Imposición Tributaria y otro de Reconocimiento Mutuo de Programas de Operador Económico Autorizados (OEA).

169. En el ámbito del MERCOSUR hemos impulsado con firmeza una agenda de modernización y sinceramiento del bloque. En el mes de julio, durante la Reunión de los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, en oportunidad del traspaso de la Presidencia Pro Témpore de Argentina a Brasil, Uruguay comunicó su decisión de iniciar conversaciones con socios extrazona de forma individual.

170. En cuanto a los temas de agenda interna del bloque, desde Cancillería se coordinó y llevó adelante las posiciones de Uruguay en los órganos de decisión del MERCOSUR, con el objetivo de perfeccionar la Zona de Libre Comercio. A este respecto, se continuó con la revisión y actualización del Arancel Externo Común (AEC), celebrándose tres reuniones del Grupo Ad Hoc creado a esos efectos (GAHAEC).

171. En la agenda externa del bloque, se realizaron todos los esfuerzos para concluir los trabajos técnicos y avanzar en la revisión legal de los acuerdos con la Unión Europea y con EFTA, para su posterior firma y ratificación. Asimismo, se ha trabajado para mantener activos los cuatro procesos de negociación comercial abiertos con Canadá, Corea del Sur, Singapur y Líbano.

172. Como hito importante, durante el 2021 entró en vigor el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Certificados de Firma Digital del MERCOSUR para Uruguay y Argentina, instrumento que posibilitará el intercambio de documentos fiscales y aduaneros, la firma de contratos entre empresas de ambos países, así como el reconocimiento automático de documentos electrónicos producidos a partir de certificados digitales (Nuestro País en cifras, 2022, p.27 y 28)

Todas las medidas reseñadas con respecto a nuestros vecinos son de un alcance muy limitado, acordes a la tónica de bajo perfil que se le ha dado a dichas relaciones, a continuación se las reseña para su observación. Recién a partir de 2022 con el viaje del Presidente Lacalle a la asunción de Lula acompañado de los expresidentes Sanguinetti y Mújica es que se puede apreciar una atención a la región relevante, posiblemente más desde el temor a quedar afuera de todos los procesos de regionalización (relanzamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y fortalecimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)) o al deterioro de los vínculos con un Brasil de renovada importancia en el continente.

173. En materia de agenda bilaterales con Argentina hubo relativos avances en la concreción del Puente Internacional entre las localidades de Monte Caseros (Provincia de Corrientes) y Bella Unión (departamento de Artigas). En noviembre se llevó adelante una reunión entre CARU y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para abordar aspectos relativos al financiamiento del proyecto.

174. Con respecto a Brasil, hubo avances en cuanto a la Hidrovía Uruguay-Brasil, Laguna Merín – Laguna de los Patos, a efectos de dar cumplimiento al Acuerdo sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la Hidrovía Uruguay – Brasil de 2010 y concretar una de las más grandes aspiraciones de integración física entre ambos países. Se están llevando a cabo los Estudios de Factibilidad para otorgar la concesión a una empresa privada brasileña.

175. Con Brasil, también se ha avanzado en otros dos importantes proyectos de integración física, como es la construcción de un Puente Internacional sobre el Río Yaguarón y la refacción del Puente Internacional Barón de Mauá.

176. Durante 2021 hubo un fuerte incremento de la demanda del trámite de residencia permanente, habiendo alcanzado un récord histórico de tramitación de residencias que alcanzó 14.930 personas, de las cuales 12.503 son argentinos.

177. Se dará continuidad a los esfuerzos de acercamiento con la Alianza del Pacífico, aprovechando y profundizando los acuerdos en vigor, en particular el ACE N° 60 con México y el ACE N° 73 con Chile.(Nuestro País en cifras, 2022, p.29).

Con respecto al medio ambiente son presentadas cuatro acciones en e informe, a saber:

118. Presentamos la Estrategia Climática a Largo Plazo de Uruguay en el contexto de los compromisos asumidos por el país en el Acuerdo de París. Esta permitió acordar y explicitar una visión país en materia de emisiones y remociones de gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático al año 2050 así como las trayectorias posibles y deseables para ello incluyendo una meta aspiracional de neutralidad de CO2 hacia 2050. (Nuestro País en cifras, 2022, p.20).

228. En cuanto al Hidrógeno Verde, se lideró la integración del grupo de trabajo interinstitucional en el marco del cual se lanzó el programa H2U. Incluye la promoción de proyectos de hidrógeno verde, tanto para el transporte como para la industria y la exportación. Se realizó un exitoso dataroom en marzo 2021 con nutrida participación de firmas internacionales; se elaboró, con la contratación de la prestigiosa consultora McKinsey y el apoyo del BID, la estrategia nacional para el hidrógeno verde. Se espera para marzo 2022 abrir la convocatoria para el primer proyecto piloto y comenzar a recibir proyectos de envergadura para la producción de hidrógeno verde o combustibles derivados.

229. Se creó el Sistema Nacional de Certificados Renovables que permite a las empresas certificar ante sus clientes y accionistas que utilizan energía eléctrica de origen renovable.(Nuestro País en cifras, 2022, p.37).

308. Junto con el MGAP, MIEM y MA se está trabajando en el diseño de un bono soberano atado a indicadores ambientales, en particular climáticos; se participó en el proceso de definición del impuesto al CO2 en naftas que sustituye parte del actual IMESI. Este puede verse como un primer paso hacia una estructura tributaria con criterio ambiental y abre la posibilidad de utilizar parte de la recaudación para acciones positivas en el ambiente. (Nuestro País en cifras, 2022, p.52).

Con respecto a las dos primeras son la elaboración de estrategias con metas de largo plazo (2050) en el caso de la neutralidad de CO2, ambas pueden ser compatibles pero que no generan ningún cambio de la realidad ambiental del país en el corto y mediano plazo. Las últimas dos permiten certificaciones medioambientales cuyos frutos (financieros y ambientales) se verán en el futuro.

Sobre la última de las dimensiones, la inserción digital del país, se plantean en el informe dos acciones plano internacional: la elaboración de un proyecto que se está realizando aún y la firma de dos Memorandos de Entendimiento. Todo por tanto en los papeles sin concreciones específicas. En esta dimensión se juega buena parte de la inserción internacional del país en la sociedad del conocimiento del siglo XXI. IA; comunicaciones 5 y 6 G; redes de redes; alto valor tecnológico de nuestros servicios y

producción volcados a los mercados externos e interno son los tópicos del futuro. Lo hecho parece más una declaración de deseos que una línea estratégica de largo plazo construida con consensos políticos suprapartidarios, acuerdos societales firmes y voluntad de salir de la primarización creciente de nuestra economía.

236. El MIEM viene trabajando con MEF, UY XXI, LATU y ANII para darle forma el proyecto “Uruguay Innovation Hub”, programa paraguas para fortalecer el posicionamiento del país en el ecosistema tecnológico y de innovación global, mejorar su conexión con los centros de excelencia mundiales y atraer talento en las disciplinas más relevantes: digital, energía verde, ciencias de la vida, audiovisual, principalmente, con un foco en la creación de valor y emprendimientos productivos.

237. En la misma línea se realizó una gira por EEUU, con reuniones con empresas importantes como Google, Amazon, Microsoft. Con las últimas dos se firmaron Memorándum de Entendimiento, como primer paso de acercamiento formal al ecosistema uruguayo. (Nuestro País en cifras, 2022, p.38).

Finalmente, no aparecen líneas innovadoras para 2023 y 2024 en materia de política internacional a ser desarrolladas por el Gobierno. Todo apunta a que el mismo continuará, a lo sumo, realizando golpes de efecto con nuevas iniciativas similares a la del TPP-11, de forma de paliar la ausencia de logros concretos, en particular con China, cada vez con menor impacto, probablemente minimizar los choques con los países vecinos; realizar un intento de mayor acercamiento a los Estados Unidos apoyando la narración de que el clivaje internacional principal es democracias vs. regímenes autoritarios e intentará minimizar los daños que sobre la imagen del país han tenido los escándalos internos vinculados a los affaires Marset y Astesiano de amplia repercusión internacional.

## Referencias

Nuestro País en cifras (2022)

[https://medios.presidencia.gub.uy/tav\\_portal/2022/noticias/AJ\\_046/nuestro-pais-en-cifras.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2022/noticias/AJ_046/nuestro-pais-en-cifras.pdf)

