

POLÍTICA INTERNACIONAL

ÉNFASIS PROGRAMÁTICOS DEL IR¹

2020 – 2025

Punto de Partida: Avances y nuevos desafíos

La propuesta programática Frente Amplio (FA) dice: “Es preciso desplegar una Estrategia Comercial para el Desarrollo que tenga como objetivo estratégico, el fortalecer la región y particularmente al MERCOSUR, como plataforma central para nuestro relacionamiento con el mundo.”

Desde el punto de vista comercial esta propuesta se basa en el hecho que los países de la región son el segundo socio comercial del Uruguay luego de China, de tal manera que la existencia de una plataforma intergubernamental como el MERCOSUR nos otorga mayores oportunidades de conseguir acuerdos comerciales ventajosos con otros bloques o países; además, nos permite tener mayor escala para inversiones que se planteen producir para la región y no solo para Uruguay. Uruguay debe apostar fuertemente a promover cadenas productivas regionales que es donde tenemos más oportunidades para colocar productos con mayor valor agregado. Los mercados naturales para los productos industrializados no basados en recursos naturales son los mercados regionales y el mercado sudamericano. Una política consistente de diversificación de exportaciones debe tender a profundizar la integración del MERCOSUR, profundizar la integración latinoamericana y buscar en conjunto acuerdos extra-regionales.

Si bien en la historia del bloque regional el progreso hacia mayores niveles de integración comercial (unión aduanera y mercado común) ha presentado serias dificultades, no hay dudas que un país de la escala de Uruguay, con su estructura productiva y su ubicación geopolítica, en solitario tendría limitadas sus capacidades de negociación comercial y también dificultades aún mayores en el acceso al mercado de los países vecinos. El camino para construir rutas para el desarrollo económico y comercial sostenible es completar las tareas pendientes para alcanzar el libre comercio intrazona, junto con una agenda que busque la complementación/integración productiva, la interconexión energética, la integración en materia de infraestructura, vías de comunicación y de transporte y la coordinación macroeconómica. Aislarse de la región es la peor hipótesis para el desarrollo sostenible del Uruguay.

El Acuerdo MERCOSUR - UE, con todas las contradicciones políticas en que nos embarca y con sus posibles impactos económico comerciales negativos que debemos estudiar en profundidad, abre la posibilidad de debatir y prepararnos para estar asociados a una región con un poder de compra muy alto que tiene los mejores estándares de desarrollo humano, ambientales, socio laborales, de género, entre otros; que, a la vez, pone esos estándares como exigencia para el acceso a su mercado, lo que nos obliga a adoptar técnicas y estándares de producción y consumo más sostenibles. Asimismo, una eventual ratificación de este acuerdo nos permitirá nivelar las ventajas de acceso al mercado europeo dentro del contexto regional, en tanto Centroamérica y Chile ya tienen sus acuerdos y Perú y Colombia tienen acuerdos parciales con la UE.

Si el MERCOSUR no iguala las condiciones de acceso de países competidores en terceros mercados, entonces la única forma de competir es vía costos. En la discusión de costos, la derecha pasa rápidamente a proponer desregulaciones del mercado de trabajo y rebajas salariales explícitas o encubiertas. Lograr mejor acceso a mercados, por tanto, es reducir los costos para las exportadoras desde una perspectiva de izquierda y

¹ Todas las fichas de énfasis programático del Ir utilizan lenguaje inclusivo a través del género femenino.

conseguir no utilizar el factor trabajo como la variable de ajuste. Este mayor acceso a mercados debe ser un beneficio que utilicen todas las empresas y no únicamente las multinacionales y grandes corporaciones, para eso es vital los incentivos para alcanzar mejores estándares, así como las actividades de promoción y capacitación comercial para micro, pequeñas y medianas empresas uruguayas de la región.

Vender al mercado europeo, aún en el supuesto de que se continúe vendiendo el producto primario, implica salir de la exportación de commodities a la exportación de productos con mayor valor agregado a través de la incorporación de servicios que garantizan que el producto cumple con los estándares europeos medioambientales, sanitarios y fitosanitarios. Esto se traduce en mayores precios de exportación y, a su vez, permitirá mejorar las condiciones de sostenibilidad medioambiental de la producción agrícola-ganadera local. Si las mejoras en materia de sostenibilidad ambiental de la producción local no se realizan, entonces el acuerdo no va a tener gran impacto, al menos sobre las exportaciones del país.

A su vez, esta situación nos obliga a tener una agenda propositiva con los países de la región, en especial con Argentina y Brasil. Esta agenda debe tener en cuenta que en la actualidad países como Brasil están planteando políticas proteccionistas que ponen en peligro amplios sectores de la industria nacional. En la actual coyuntura se debe tener un concepto amplio de región, visualizando como oportunidad el acuerdo comercial que se ha firmado con México, mecanismo que puede ser profundizado con la actual administración de López Obrador.

En este sentido la propuesta programática FA dice: "...aspiramos a buscar incansablemente la profundización de la integración regional latinoamericana, sudamericana y en el Cono Sur, conscientes de las grandes dificultades que enfrentamos para acordar medidas de complementación y confluencia entre países. La defensa de la integración regional es parte de un proyecto político contra hegemónico, impulsado por gobiernos progresistas y por un conjunto de movimientos sociales representativos de las luchas populares en muchos países."

Debemos apostar por desarrollar sectores productivos que nos permitan un desarrollo social y ecológicamente sustentable o deseable; la prioridad será desarrollar sectores de punta en base a una fuerte apuesta a la ciencia y la tecnología; en segundo lugar, habría que alentar inversiones o desarrollar sectores para exportar en la región o con escala regional (acuerdos o mercados abiertos con los socios regionales), sería un segundo escalón que nos permitiría un desarrollo social y ecológicamente sustentable; como tercer escalón estarían los acuerdos comerciales que hagamos sin escala regional y las inversiones que recibamos de cadenas o empresas transnacionales como parte de un eslabón que tiene el centro en países de fuera de la región.

Para un país como Uruguay tener voz y hacerse escuchar en todos los foros internacionales es relevante. Esto se vuelve particularmente importante en un contexto histórico como el actual donde la derecha regional se está fortaleciendo y el nacionalismo parece también estar exacerbándose en muchos países desarrollados. Uruguay debe usar los foros internacionales para presentar su visión de buscar el desarrollo sostenible de los países a través de la cooperación internacional y la construcción de decisiones globales a través de mecanismos democráticos de toma de decisiones, en contraposición a sistemas de votos basados en las contribuciones económicas de los países.

Uruguay debe tener una posición clara en materia de combatir las asimetrías con política heterodoxas. La práctica habitual de tratamiento de las asimetrías ha sido históricamente otorgar más plazos a los países en desarrollo para adoptar ciertas disciplinas o estándares internacionales. Mayores plazos no parece ser un mecanismo adecuado para los desafíos y complejos problemas que enfrenta el mundo en el siglo XXI. Un modo original de política adecuada, aunque insuficiente por el monto, es el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el cual posibilitó interconexión eléctrica con Brasil y Argentina y otras obras de infraestructura de alto impacto. El FOCEM es un instrumento no ortodoxo para combatir las

asimetrías de tamaño y regulatorias del MERCOSUR. Es una herramienta que se ha mostrado exitosa y que Uruguay debería cuidar, así como propender a su ampliación. A problemas nuevos, hay que pensar instrumentos nuevos para solucionarlos.

Es importante destacar que la integración regional tiene además componentes políticos y sociales que deben ser profundizados, esto implica tener una activa participación en las diferentes plataformas existentes, apostando a posicionar al Uruguay como un articulador de estos procesos con enfoque de derechos. La promoción y defensa de los derechos humanos es un componente necesario de la integración regional para el desarrollo sostenible, por lo que debemos acompañar los procesos regionales que plantea el MERCOSUR, los procesos sub-continetales que lidera la CEPAL y participar activamente en los debates globales que se dan en el ámbito de las Naciones Unidas: OIT, Tratado Vinculante de ETN y DDHH, COPs, entre otros, enarbolando la bandera de los derechos humanos y del desarrollo sostenible con igualdad.

En el MERCOSUR existe una agenda social, laboral y en derechos humanos con grandes avances que debe ser defendida, existiendo organismos tales como el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, el Instituto Social del MERCOSUR y la Comisión Socio Laboral, que constituyen en términos institucionales la dimensión social de la integración regional. En dichos ámbitos se han elaborado y aprobado diversos documentos programáticos esenciales, tales como la Declaración Socio Laboral del MERCOSUR, el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR y el Estatuto de la Ciudadanía. También existen ámbitos de importancia estratégica para esta dimensión social, tales como la Reunión de ministras de la mujer del MERCOSUR y la Reunión de ministros y altas autoridades sobre los derechos de los afrodescendientes del MERCOSUR.

A nivel de Latinoamérica y el Caribe es muy importante los avances que se han realizado en la CEPAL, donde pueden identificarse tres ámbitos donde se han acordado documentos que defienden una perspectiva amplia de los derechos humanos, tales como: el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, la Estrategia de Montevideo de la Conferencia Regional de la MUJER y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. Compartimos con CEPAL que el desarrollo es social y es inclusivo; por lo tanto, es clave articular las políticas de inclusión productiva y de inclusión social, especialmente en el actual contexto de cambios acelerados por la innovación tecnológica a nivel global.

La lucha contra la desigualdad es una lucha ética y política, pero también es económica, sobran evidencias para demostrar la ineficiencia de la desigualdad. Para abordar la desigualdad tenemos que pensar más allá de la desigualdad de ingresos/clase, debemos incorporar la perspectiva de género y de diversidad sexual, del modelo social de la discapacidad, del racismo estructural, atendiendo siempre a las interseccionalidades que profundizan la desigualdad.

Es importante realizar un aporte latinoamericano en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030, identificando oportunidades regionales para esta estrategia mundial. Este proceso se debe analizar con atención en la actual reforma institucional de las Naciones Unidas, cuyos equilibrios internos también pueden tener impacto en el desarrollo de la Agenda 2030.

Es importante destacar el rol que cumple Uruguay en los distintos comités de seguimiento de las convenciones de Naciones Unidas vinculadas a la defensa de los derechos humanos (DESC, Mujer, Discapacidad, Personas Mayores, Juventud, Migrantes, Diversidad Sexual, Afrodescendencia). Cabe destacar que nuestro país cumple un rol protagonista en estos ámbitos y significan ámbitos donde se generan intercambios y recomendaciones para mejorar nuestro trabajo en el país. Es de esta manera que la participación en estos comités debe ser definida como uno de los aspectos prioritarios de nuestra política exterior y que esta tarea debe estar complementada por una articulación fuerte con las instituciones e instancias nacionales para poder dar el seguimiento adecuado a la internalización de los estándares y las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos.

En materia de protección de los derechos laborales y los impactos de los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo el seguimiento de las discusiones a nivel de OIT debe ser priorizado. Si bien la robotización y automatización, así como los nuevos empleos de plataformas tendrían un impacto negativo en la cantidad y calidad del empleo, creemos que será la capacidad política de adaptación a los cambios tecnológicos la que defina los resultados. Entonces, hay que hacer reformas laborales que se adapten a los cambios apostando a la generación de empleos decentes, donde se consoliden los derechos de los trabajadores, se aseguren salarios dignos, aumente la salud y seguridad, se consolide la igualdad de género, entre otras metas deseables.

Sin lugar a duda uno de los temas de la agenda internacional más importantes en nuestro continente es el incremento de flujos migratorios no tradicionales, aspecto que surge fuertemente en el debate de los organismos internacionales. En el caso del Uruguay, consideramos que se deben realizar todos los esfuerzos para el pleno cumplimiento de la ley 18.250 donde se establece que: El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

En el marco de la Política Nacional de Cambio Climático el Uruguay participa activamente del seguimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; en ese marco debemos cumplir con nuestros compromisos internacionales, promoviendo principios tales como: transición justa, democracia energética y bienes comunes. Debemos posicionarnos como un país de vanguardia en la lucha contra el cambio climático, para atraer inversiones sostenibles y de calidad. Para ello, debemos fortalecer las capacidades del Estado y de la sociedad para cuidar el medioambiente, adaptarnos al cambio climático y preservar el desarrollo de las futuras generaciones.

En materia de la promoción de la paz y la democracia, nos encontramos frente a una crisis de tal gravedad que involucra y tensa a todas las plataformas multilaterales, donde Uruguay para mantener su rumbo y los principios que lo han informado históricamente en su accionar exterior, debe colaborar con la construcción de una salida pacífica y democrática, basada en el diálogo y en el entendimiento mutuo, respetuosa de los derechos humanos.

Es importante tener en cuenta que la gobernanza mundial está debilitada, razón por la cual más que nunca debemos insistir con la necesidad del multilateralismo, como mecanismo fundamental para construir regímenes internacionales más justos, y de esta manera enfrentar mancomunadamente los desafíos que tenemos por delante como Humanidad y evitar abusos de cualquier tipo de las potencias mundiales sobre los países pequeños.

Para nuestro país, la cooperación internacional ha sido y continúa siendo una herramienta estratégica para el desarrollo de capacidades estatales, para facilitar procesos de cambio y para estrechar vínculos y alianzas internacionales para el desarrollo sostenible. A pesar de haber sido graduado de la lista de países elegibles para recibir Ayuda Oficial al Desarrollo en enero de 2018 por haber alcanzado la calificación de país de renta alta durante más de tres años consecutivos, Uruguay mantiene actualmente un rol dual en la cooperación internacional. Este rol dual implica que nuestro país busca y recibe cooperación para fortalecer capacidades y cerrar brechas de conocimiento para su desarrollo sostenible y brinda cooperación en áreas donde tiene fortalezas a otros países en desarrollo. A fines de 2018, se construyó de forma participativa y se aprobó una "Política de cooperación internacional para el desarrollo sostenible al 2030" con enfoque de derechos humanos, interseccionalidad y sustentabilidad que persigue cuatro objetivos estratégicos: posicionar las prioridades políticas de Uruguay en la agenda de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible;

generar nuevas oportunidades de cooperación internacional para Uruguay; ampliar la capacidad oferente de Uruguay; y fortalecer alianzas y herramientas para el desarrollo sostenible. Para llevar esto adelante será necesario trabajar articuladamente con todos los actores nacionales del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, con todo el arco político para transformarla en una política de estado y con la ciudadanía para generar el cambio cultural necesario para reconocernos también como agentes responsables del desarrollo sostenible a escala global.

Es de esta manera que nos encontramos con una agenda internacional que se ha diversificado ampliamente en los últimos quince años donde Uruguay ha jugado un rol destacado, que requiere una reconfiguración de la política exterior, donde si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores mantiene una centralidad, existen instituciones que tienen un rol importante que jugar.

Nuestros Énfasis

Inserción internacional e integración regional

Desde el Ir creemos que la integración regional es mucho más que la liberalización recíproca del comercio. Es, ante todo, **un proyecto político para alcanzar mayores niveles de bienestar, autodeterminación y justicia social** en Uruguay y en América Latina.

Concebimos a la región como el ámbito geográfico natural para el **desarrollo sostenible de los pueblos**.

Entendemos que la mejor estrategia de inserción internacional para Uruguay es aquella que se apoya en los diferentes **esquemas de integración regional latinoamericanos, como plataformas de articulación y negociación, de acuerdos más beneficiosos y balanceados para el conjunto de sus intereses**.

Nuestras Propuestas

El Acuerdo MERCOSUR - Unión Europea, si bien responde a la lógica de la captura corporativa y tiene debilidades en los controles de temas sensibles como ambiente y derechos socio laborales, puede ser visualizado como una oportunidad para mejorar la sostenibilidad medioambiental de la producción primaria del país lo que permitirá ingresar a uno de los mercados más exigentes y por tanto salir del mercado masivo de los commodities agrícolas para entrar a nichos de mercado con productos agropecuarios certificados y a un precio muy superior al actual. Para el sector industrial uruguayo se requiere armar una agenda de trabajo a mediano plazo (10 años) que le permite enfrentar un entorno más competitivo. Parte de esta agenda de trabajo va en la dirección de profundizar la integración sudamericana.

El mayor desarrollo y provecho de los acuerdos comerciales presentes y la búsqueda de otros, debe acompañarse con un seguimiento y evaluación de los ya firmados y de estudios de impacto de los que se están negociando, en consulta con el sistema político, la academia y la sociedad civil organizada. Se propone crear una institucionalidad interministerial que sea quien evalúe los procesos negociadores a abrirse y el estado de situación de los acuerdos vigentes. Para esto se deberían exigir estudios de impacto ex-ante independientes y estudios periódicos de evaluación de impacto ex-post para determinar el orden de priorización de con quién negociar, así como los aspectos a mejorar de los acuerdos ya suscritos. Esta institución sería quien otorgaría el mandato negociador a la Cancillería. Proponemos que se elimine el secretismo de las negociaciones comerciales, garantizando que el texto de los tratados/acuerdos comerciales internacionales y nacionales que negocie el Estado con otros Estados o inversores extranjeros sean de acceso público en todo momento, cualquiera sea el ámbito y el tema de la negociación.

En este contexto político adverso hay que mantener y aprovechar en forma más eficiente las ventajas arancelarias/comerciales que el MERCOSUR nos brinda; resistiendo todas las propuestas de retroceso en materia institucional, social y política del bloque.

La integración es un proceso único. Por eso se debe resistir a avanzar únicamente en temas económico-comerciales, ya que esto sólo perjudica la integración real de la sociedad civil y los pueblos. Decir no a los cambios institucionales que se traduzcan en menos integración o afecten las áreas sociales y/o políticas.

Fortalecer el área socio laboral del MERCOSUR, posibilitando el desarrollo de políticas socio laborales regionales

Fortalecer el sistema político regional, desarrollando los roles de los foros consultivos y, en especial, del Parlamento del MERCOSUR, que debería jugar un rol en la definición de las políticas, proyectos y planes regionales.

Incrementar del presupuesto regional, en especial del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, lo que posibilitará el mejor funcionamiento de las áreas mencionadas.

Las legisladoras de Uruguay en el Parlamento del MERCOSUR deben ser electos, como ya lo son en Argentina y Paraguay, asunto establecido en el acuerdo para constituir dicho parlamento.

La integración, al igual que otras políticas, como la migratoria, son multidimensionales e implican desafíos sectoriales profundos: lo político, lo social, lo laboral, lo industrial, lo ambiental, se debería promover un Gabinete de la Integración con su Consejo respectivo, que sea coordinado y priorizado al máximo nivel por la Presidencia de la República.

La Junta Nacional de Migración debe ser potenciada institucional y políticamente, es hora de poner sobre la mesa un Plan Nacional de Migración, que ordene los flujos migratorios actuales y genere un Itinerario para Migrantes, donde rápidamente y con mayores certezas y menos desgaste puedan construir su proceso de inserción al Uruguay. No debería ser presidida por Cancillería, la impronta la tiene que pautar el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ya que la inserción laboral es el principal vehículo de integración a la sociedad uruguaya, para dar residencia se pide documentación, antecedentes penales y medios de vida; también son importantes las políticas que lleva adelante el MIDES, la inserción educativa, el acceso a salud y a la seguridad social, entre otras; también puede ser coordinada desde el mayor nivel político: Presidencia.

Los asuntos fronterizos, que están vinculados con la integración, las relaciones binacionales y las migraciones, deben ser objeto de revisión; deben ser llevados adelante con una coordinación interinstitucional, pues si bien tienen un componente de relaciones internacionales, si el objetivo se pone en el desarrollo de las comunidades fronterizas y el pleno derecho de los ciudadanos fronterizos, son otros incisos que deben también ser protagonistas; los acuerdos fronterizos con Brasil para facilitar la residencia así como el acceso a salud, educación y trabajo a los ciudadanos de ambos países en las llamadas “localidades vinculadas”, deben ser implementados en toda su potencialidad, sirviendo de referencia para ser desarrollados por los Estados Parte del MERCOSUR y para la zona fronteriza con Argentina.

La Cooperación Internacional con la creación e impulso de la AUCI ha mejorado mucho con los gobiernos del Frente Amplio, pero se debe profundizar el camino y, sobre todo, presentar al país como un actor relevante para la cooperación sur-sur, lo que requiere poder manejar fondos más importantes y esquemas de incentivos no monetarios para hacer cooperación sur-sur y triangular, así como sumar a otros actores no estatales a la estrategia de cooperación sur-sur del país.

Las directoras nacionales de Cancillería deben entender, compartir y promover la política internacional que dé sustento al modelo de desarrollo que impulse el gobierno.

El voto de las uruguayas en el exterior es una injusticia histórica, somos el único país del continente que no lo tiene; apoyamos la iniciativa en curso para reparar esta injusticia.

Proponemos que Uruguay apoye activamente la negociación y aprobación de un tratado internacional jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos adoptada el 26 de junio de 2014. Este tratado apunta a que todos los Estados adopten las medidas jurídicas y políticas necesarias para asegurar la responsabilidad criminal, civil y de cualquier otro tipo de las empresas transnacionales en caso de vulneraciones de derechos humanos (incluidos los desastres medioambientales), incluyendo la previsión de indemnizaciones cuando sea adecuado, subordinado a dicho tratado las obligaciones estatales previstas en acuerdos y tratados de comercio e inversión.

Creemos que es necesario que se promueva una reforma constitucional que clarifique en el artículo 6 y otros de la Constitución de la República que los tratados que celebre el Estado uruguayo no deben contravenir directamente los derechos humanos consagrados en la propia Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Uruguay ni tampoco contener disposiciones que pueden cercenar la capacidad del Estado para proteger y promover los derechos humanos de sus habitantes. Y que en el caso que se constate que un tratado ratificado por Uruguay contiene disposiciones violatorias de los derechos humanos, ello pueda ser causal de denuncia unilateral del tratado por parte del Estado uruguayo. Asimismo, creemos necesario que quede expresado en la Constitución que los tratados internacionales ratificados por el Estado uruguayo tienen jerarquía superior a las leyes pero que ello no invalida la potestad del Estado para regular ulteriormente a su firma sobre aspectos de salud pública, protección del medioambiente, aspectos tributarios, medidas de precaución, que protejan el interés general, de una manera no discriminatoria.

En los últimos 20 años han tenido lugar varias demandas multimillonarias de corporaciones transnacionales contra los Estados mayoritariamente bajo el esquema de arbitraje internacional del Centro Internacional de Solución de Diferencias del Banco Mundial (CIADI), por adoptar medidas tributarias o políticas fiscales, prohibir productos químicos nocivos o actividades mineras, requerir que se realicen evaluaciones de impacto ambiental, introducir regulaciones sobre residuos peligrosos. En muchos casos la amenaza de una demanda ha bastado para congelar las medidas de gobiernos. Por todo ello, sugerimos que el Estado uruguayo denuncie o renegocie todos aquellos acuerdos bilaterales que en materia de solución de controversias ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias sobre aspectos relacionados a inversiones, contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas.