

# ***POLÍTICA EXTERIOR***



MAYO 2024

# POLÍTICA EXTERIOR

## ¿Dónde estamos?

La política exterior de un país tiene impacto en su economía, pero también en su cultura y sus instituciones. Cada vez más, se convierte en un aspecto fundamental para el desarrollo de una nación ante un mundo más incierto, complejo e interconectado.

En primer lugar, entendemos a la política exterior como una plataforma desde la cual nuestro país proyecta su posición internacional y defiende sus valores políticos históricos en un contexto geopolítico incierto y complejo. En segundo lugar, la política exterior es también la herramienta desde donde se proyecta la inserción económico-comercial, pilar fundamental para el desarrollo del país.

Desde el primer pilar político de la política exterior seguiremos promoviendo la posición histórica de nuestra diplomacia de estricto respeto al derecho internacional, la convivencia pacífica entre estados, la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos, la solución pacífica de controversias y la no injerencia en asuntos internos.

Junto a estos valores históricos, entendemos importante sumar la visión de una política exterior basada en el cuidado del ambiente como pilar fundamental para un desarrollo global sustentable que tenga como eje rector los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por las Naciones Unidas en 2015<sup>1</sup>. Este primer pilar de la política exterior del Uruguay se visibiliza a través de su cuerpo diplomático en las relaciones bilaterales y en foros internacionales.

Dentro de este marco, consideramos fundamental colocar especial atención en las políticas migratorias, aspecto cada vez más relevante en la realidad socioeconómica de nuestro país<sup>2</sup>. Durante los últimos años han cambiado las dinámicas de los movimientos migratorios hacia Uruguay. Según datos oficiales de la Dirección Nacional de Migración, mientras en 2017 se identificaban 70 nacionalidades como orígenes de las inmigraciones del país, en 2022 este número aumentó a 89. Durante el mismo período de tiempo, la cantidad de residencias otorgadas se triplicó de 2.981 a 6.069 en 2022 (ver siguiente gráfico). Según datos de UNICEF, hoy en Uruguay viven 37.000 niños, niñas y adolescentes migrantes que representan el 7% de la población uruguaya menor de 18 años<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

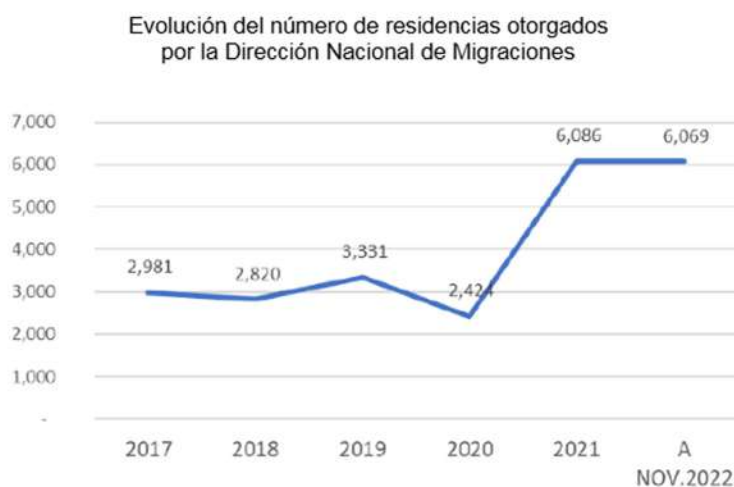
<sup>2</sup> Por más información oficial sobre migrantes en Uruguay, ver:

<https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/publicaciones/muros-unen-2022/muros-unen-2022/algunos-datos-sobre-migracion-uruguay>

<sup>3</sup> UNICEF (2020) Inclusión social de niños, niñas y adolescentes vinculados a la inmigración en Uruguay,

<https://www.unicef.org/uruguay/infancia-en-datos/inclusion-social/inclusi%C3%B3n-social-de-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-vinculados-la-inmigraci%C3%B3n>

Estos datos muestran que Uruguay debe poner especial foco en esta población migrante creciente y queremos comprometernos a darle el espacio que requiere<sup>4</sup>.



Fuente: OIM en base a datos de DNM.

## Los desafíos geopolíticos de la actualidad

El sistema internacional creado sobre las catastróficas consecuencias de las dos guerras mundiales, sustentado en los valores del liberalismo y en una lógica de cooperación multilateral, dio lugar al mayor período de paz y prosperidad del que se tenga registro en la historia humana. La consolidación de un sistema basado en normas, con organismos internacionales sólidos e instituciones de derecho internacional ha sido la clave para un prolongado período de prosperidad económica, política y social. La coyuntura geopolítica actual desafía el sistema multilateral basado en normas ante los cuales la política exterior de Uruguay debe mantenerse alerta:

- Existe un incremento de las tensiones geopolíticas a nivel global: En el plano militar, el conflicto entre Rusia y Ucrania, y las tensiones en Medio Oriente, están elevando considerablemente los riesgos de una crisis alimentaria, lo que conlleva un fuerte impacto en corrientes migratorias y número de refugiados. También se incrementan los riesgos en materia energética, y está latente el riesgo de una crisis nuclear.

<sup>4</sup> Dirección Nacional de Migración, <https://www.gub.uy/ministerio-interior/direccion-nacional-migracion>

- La intensificación de la confrontación estratégica entre grandes potencias resulta un foco de incertidumbre de primer nivel al sistema internacional actual. Este escenario es particularmente relevante para el sistema multilateral, con un impacto directo en los diferentes foros internacionales que podrían tender a polarizarse.
- Cambios políticos y nuevos liderazgos a nivel regional: El cambio de gobierno, así como de su orientación política, tanto en Argentina como en Brasil, constituyen datos de la realidad que son ineludibles para Uruguay a la hora de diseñar su política exterior y adoptar decisiones estratégicas.
- Focos de tensión en América Latina. El continente, a través de sus mecanismos de integración, debe abordar los focos de tensión política e institucional existentes.

Ante estos escenarios geopolíticos, tenemos la firme convicción de que nuestro país debe seguir reforzando su prestigio internacional que volvió a recuperar con el gobierno de Coalición Republicana. Dicho prestigio se materializa en:

- La defensa del Derecho Internacional (lo jurídico por encima de lo político, siempre).
- Presencia activa y constante en los organismos multilaterales. Lugar privilegiado para marcar posición y generar relaciones con otros Estados.
- Acuerdos para el desarrollo que faciliten la integración comercial, el acceso a mercados, la atracción de flujos de inversión (innovación).

## **La inserción económico-comercial de nuestro país ante un nuevo escenario geoeconómico**

Como señalamos al inicio, entendemos la política exterior también como una herramienta desde donde se proyecta la visión económico-comercial. Un aspecto de enorme relevancia para un país como el nuestro que ya no puede separar la visión política de su estrategia de inserción internacional<sup>5</sup>. La geopolítica y la geoeconomía son dos factores cada vez más entrelazados, y la política exterior del Uruguay tiene el gran desafío de acompasarse a este nuevo contexto internacional.

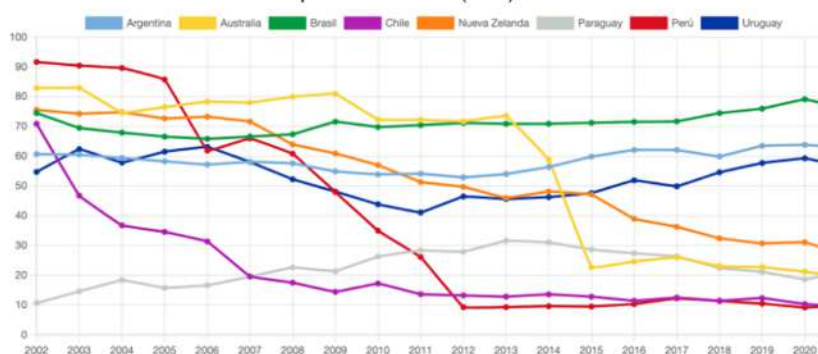
<sup>5</sup> Shahzad, Aneela. "Goeconomics: The New Geopolitics." Policy Perspectives, vol. 19, no. 2, 2022, pp. 21-40. JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/48734159>.

Según datos de Uruguay XXI, en 2023 las exportaciones uruguayas de bienes totalizaron US\$ 11.518 millones. El principal destino de las exportaciones fue China (con 22% del total), seguido por Brasil, (19%) y la Unión Europea con 16% del total exportado. Mientras que Estados Unidos y Argentina representaron el 8% y 5% respectivamente. Los principales productos exportados en 2023 han sido carne bovina, celulosa, productos lácteos, concentrado de bebidas y arroz. Ganado en pie y celulosa fueron los rubros con una mayor incidencia en el total exportado, mientras que la soja y la carne bovina han tenido un decrecimiento en la incidencia<sup>6</sup>. Por otra parte, las exportaciones de servicios del país también han sido relevantes. Según cifras divulgadas por el Banco Central del Uruguay (BCU), en el año móvil a setiembre de 2023, las exportaciones de servicios totalizaron US\$ 6.074 millones y pautaron un incremento de 19% en la comparación interanual<sup>7</sup>.

Los datos mencionados reflejan que, en materia económico-comercial, Uruguay continúa un proceso sólido de consolidación de su capacidad exportadora, como proveedor de bienes y servicios de calidad para el resto del mundo. Sin embargo, aún persisten los desafíos en materia de acceso a mercados. Hay que continuar fortaleciendo los esfuerzos vinculados a profundizar la inserción comercial del país a través de una mejora en el acceso a mercados.

Por ejemplo, el Índice de Vulnerabilidad Comercial (IVC) elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) muestra que en su última actualización para 2022 el 55,4% de las exportaciones uruguayas de bienes tuvieron como destinos países con los cuales no se tiene preferencia comercial alguna (ver gráfico siguiente para comprender la evolución del índice y el comparativo con otros países)<sup>8</sup>. Esto es un ejemplo claro de que se debe seguir profundizando los esfuerzos vinculados a ampliar el acceso a mercados de nuestras exportaciones.

Evolución del el Índice de Vulnerabilidad Comercial (IVC) elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)



Fuente: el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)

<sup>6</sup> Uruguay XXI, Informe Anual 2023, <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/fda643c90b4c3ca697c3a4b1a26cdcc12af8.pdf>

<sup>7</sup> Las estadísticas de exportaciones de servicios son publicadas trimestralmente por el BCU dentro de la Balanza de Pagos. La presentación tiene un rezago de tres meses, por lo que el año cerrado recién estará disponible a fines de marzo 2024. Ver más información en Uruguay XXI, Informe Anual 2023.

<sup>8</sup> Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Índice de Vulnerabilidad Comercial, [https://ced.uv/investigacion\\_observatorio\\_insercion\\_laboral\\_internacional.php](https://ced.uv/investigacion_observatorio_insercion_laboral_internacional.php)

Todas las vías posibles (bilaterales, regionales y multilaterales) son extremadamente importantes para ampliar el abanico de oportunidades del comercio exterior de nuestro país. Se seguirá profundizando el diálogo para concretar un acuerdo comercial con China, para lograr el acceso al Acuerdo Transpacífico de Comercio (CPTPP), para –en el marco del Mercosur– concretar el tan ansiado acuerdo con la Unión Europea.

Uruguay no puede limitarse ninguna herramienta de negociación. Seguiremos avanzando en la promoción de una mayor flexibilidad del Mercosur y, a la vez, fortaleciendo las negociaciones bilaterales con mercados estratégicos para la creación de oportunidades para nuestro país.

En un mundo globalizado e interconectado, la política exterior de los estados resulta fundamental para la concreción de objetivos de desarrollo humano sostenible. El desarrollo de Uruguay está intrínsecamente vinculado a su conexión estrecha con el mundo.

La política internacional ocupa un lugar fundamental en el desarrollo económico del Uruguay. A la hora de pensar una estrategia basada en el desarrollo sostenible y en la búsqueda de mayores oportunidades para los uruguayos, la política exterior del Uruguay debe encontrarse en el centro de las políticas públicas del gobierno nacional. En ese sentido, la apertura al mundo resulta un elemento clave. Uruguay debe, necesariamente, estar conectado económica y comercialmente al mundo. Si bien, la integración regional resulta un instrumento relevante, no es suficiente para alcanzar los niveles de integración global y de desarrollo que soñamos y están a nuestro alcance. Uruguay debe ir más allá de la región y utilizar al máximo sus potencialidades.

Vivimos en un mundo en el que las dimensiones territoriales o poblacionales han dejado de ser aspectos centrales para el desarrollo. El mito del “país pequeño” ya no es una excusa válida en contra de un modelo de desarrollo basado en la apertura al mundo. La solidez de las instituciones políticas y la participación de una comunidad de ideas y valores concretos son cada vez más relevantes para explicar el desarrollo de las naciones. Los sueños de convertir a Uruguay en un país industrializado han quedado ya en el pasado, tanto como la idea de que la industrialización es una etapa ineludible del desarrollo económico. La apertura al mundo puede ofrecer a Uruguay, tanto como lo ofrece a otras naciones, la posibilidad de estructurar políticas de desarrollo alternativas.

El comercio internacional, en la actualidad, está regido por una fuerte interconectividad en su producción expresado en las cadenas globales de valor que son el eje de la geoeconomía actual. Esto ofrece grandes oportunidades para los países proactivos y representa una amenaza para aquellos que se cierran y se mantienen al margen de los beneficios. Hoy, un producto comienza su fabricación en un lugar y no siempre termina en el mismo. Las cadenas globales de valor han aprovechado la interconexión logística del comercio haciendo que cada fase de producción busque el lugar en el mundo más conveniente para abaratar los costos del producto.

En este contexto, la política exterior y la estrategia de inserción internacional no pueden ser concebidas si no es en estrecha vinculación con las políticas del sector productivo. Lo que Uruguay ofrece al mundo depende de la calidad de nuestra producción y de la productividad de nuestros sectores económicos, así como también del grado de integración de la tecnología y de la cantidad de conocimiento que poseen los productos y servicios exportados por nuestro país. Esto debe estar acompañado de la apertura de mercados y la reducción de costos de acceso para contribuir al desarrollo económico y la creación de empleo.

Uruguay debe trabajar fuertemente en reducir las distancias y los costos de acceso a mercados, facilitando la exportación de bienes y servicios que permitan generar un salto cualitativo en la generación de empleo.

## ***¿Hacia dónde vamos?***

Hacia un país abierto al mundo a través de una política exterior proactiva y dinámica, con foco en la creación de más oportunidades para los uruguayos y un desarrollo económico sostenible.

En este sentido, nuestros objetivos son:

- Continuar por el camino de lograr mejores condiciones de inserción internacional para nuestros bienes y servicios, integrando conocimiento y tecnología, mejorando así las condiciones de empleabilidad de los uruguayos.

- Que Uruguay continúe ocupando un rol de relevancia en los foros internacionales siendo un defensor del multilateralismo basado en normas, en la institucionalidad democrática y en los derechos humanos.

- Conseguir, a través de una política exterior de integración al mundo, avanzar en el camino del desarrollo económico sostenible.

- Poner especial atención en la población migrante tomando como ejes de acción los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Integración para personas migrantes 2023-2024 tales como: mejor acceso a la documentación y regularización, empleabilidad, educación, salud y vivienda<sup>9</sup>. Los cambios en las dinámicas migratorias hacia Uruguay requieren un abordaje integral, promoviendo una inclusión real de aquellos que llegan al país con intenciones de formar parte de nuestra sociedad e integrarse a la fuerza de trabajo. Esto implica agilizar trámites y fortalecer la coordinación con otros organismos del Estado.

- Trabajar por una gobernanza global más eficiente, que atienda los nuevos desafíos de este milenio, como el cuidado del medio ambiente y el rol de las tecnologías de la información y la comunicación.

## **¿Cómo lo vamos a hacer?**

### **1. Defender la democracia, el republicanismo y la libertad en los foros internacionales correspondientes**

Defenderemos nuestros valores políticos fundamentales como la democracia, el republicanismo, y la libertad. Lo haremos alzando nuestra voz en defensa de la institucionalidad democrática y de los derechos humanos, en todos los organismos pertinentes y en particular aquellos con representatividad y mayor eficacia para pronunciarnos (Naciones Unidas, OEA y la Comunidad Iberoamericana). Evitaremos la dispersión de foros.

### **2. Defender la paz y el derecho internacional**

Promulgaremos una política exterior fiel a nuestros principios batllistas en defensa por la paz y el derecho internacional. Lo haremos defendiendo firmemente el principio de la solución pacífica de las controversias, el arbitraje internacional y el respeto a la Carta de Naciones Unidas y los derechos humanos.

<sup>9</sup> Plan Nacional de Integración para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas. Uruguay 2023 – 2024, <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-integracion-para-personas-migrantes-solicitantes-refugio#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Integraci%C3%B3n,pol%C3%ADticas%20en%20materia%20de%20refugio.>



### **3. Promover una inserción económico comercial que potencie el desarrollo del país, promoviendo el trabajo y el talento de los uruguayos**

Lo haremos promoviendo tanto las inversiones, como la apertura de mercados y los acuerdos internacionales. En consonancia con nuestra política económica trabajaremos por un Uruguay abierto e integrado al mundo. Trabajaremos firmemente para simplificar y abaratar el comercio de importación y exportación; haremos más sencillas las inversiones y reduciremos el costo país, en una labor de equipo interministerial.

### **4. Promover una integración regional más eficiente**

Promoveremos una integración regional más eficiente que no se base en crear nuevas institucionalidades regionales, sino en un mejor uso de los mecanismos de integración ya existentes (por ejemplo, ALADI). No creemos que la integración regional se mejore con más siglas y burocracia de organismos, sino con un manejo dinámico y moderno de las estructuras ya en funcionamiento.

### **5. Promover un debate serio en busca de un sinceramiento del Mercosur que le permita acompasarse a los tiempos actuales**

Buscaremos generar un debate serio en busca de un verdadero sinceramiento del Mercosur que le permita acompasarse a los tiempos actuales. En este sentido, defenderemos nuestra libertad de comerciar y nuestra soberanía plena para llegar a acuerdos con quienes estimemos necesario.

No creemos que el debate se acaba en “Mercosur sí o no”, sino en plantear caminos concretos que faciliten una mayor dinamización del bloque teniendo como principal eje que aquellos países que tengan el interés de abrir más sus mercados con respecto a terceros, puedan hacerlo. Hoy Mercosur no es un mercado común, ni una unión aduanera, ni un área de libre comercio. El Mercosur se encuentra en medio de una larga transición para alcanzar esos objetivos –que reafirmamos– y en tal condición y situación, son plenamente aplicables los principios rectores del Tratado de Asunción de flexibilidad, gradualidad y equilibrio, así como el artículo 8e) que establece las condiciones para poder negociar con terceros países. No descartamos tampoco promover otras experiencias de bilateralización que han sido escalonadas promovidas por organismos regionales que también buscaron en su momento una integración profunda pero que no pudieron alcanzarla<sup>10</sup>. Esto implicaría, por ejemplo, institucionalizar en el Mercosur la posibilidad de negociar acuerdos bilaterales con países de la región. Como segunda fase, esa habilitación debería extenderse a todos los países integrantes de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

## **6. Solicitar el ingreso al Acuerdo de Economía Digital (DEPA) y profundizar los esfuerzos para avanzar en acuerdos comerciales**

Nuestras primeras acciones de gobierno en materia de negociaciones económico-comerciales consistirán en solicitar el ingreso al Acuerdo de Economía Digital (DEPA, por su sigla en inglés), uno de los acuerdos más modernos del mundo, hoy integrado por Chile, Nueva Zelanda y Singapur, para aprovechar el potencial de la Economía Digital y así proporcionar más oportunidades para incluir a las MI-PYMES en la economía global de servicios. Según el BCU, las exportaciones de servicios informáticos totalizaron US\$ 959 millones en 2022, un crecimiento de 20% respecto a 2021<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Por ejemplo, la Comunidad Andina de Naciones planteó una bilateralización en diferentes niveles y hoy permite que sus países miembros puedan gozar de una apertura bilateral más eficiente, y los hechos llevaron a que la comunidad como pase a funcionar como un organismo internacional promotor de diversas agendas regionales y al mismo tiempo los países miembros puedan gozar de una apertura bilateral más eficiente. Vale recordar que ese bloque nace en 1969 cuando cinco países buscando una forma de integración más efectiva suscriben el Acuerdo de Cartagena, tratado constitutivo del Pacto Andino o Grupo Andino (GRAN). En 1996 se da la reestructuración institucional del Grupo Andino que pasa a denominarse Comunidad Andina de Naciones (CAN). El proceso de integración andino –que estableció entre sus miembros un Arancel Externo Común– se planteó una flexibilización en dos niveles: primero con países de la región (la Decisión <sup>322</sup> de 1992), y luego, en 2005 (Decisión <sup>598</sup>) autorizó las negociaciones comerciales bilaterales con terceros países en general. Ver más sobre CAN en: <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/>

<sup>11</sup> Según datos del BCU, el sector reúne a unas <sup>530</sup> empresas que emplean aproximadamente <sup>24.000</sup> personas. Si se incluyen las microempresas, el empleo asciende a <sup>27.400</sup> personas, según información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>12</sup> Sobre la posibilidad de un acuerdo bilateral entre Uruguay y Perú se viene desde inicios del 2004, ver <https://gestion.pe/economia/mincetur-pronto-habrian-novedades-de-tlc-con-tres-paises-asiaticos-apec-tlc-noticia/>

Seguiremos profundizando los esfuerzos iniciados por Uruguay de cara a avanzar en acuerdos comerciales con economías estratégicas, utilizando tanto una mirada regional como bilateral, con el Acuerdo Transpacífico de Comercio (CPTPP), China, y la Unión Europea.

## **7. Plantear la modernización del acuerdo entre Uruguay y México firmado en 2003**

Si bien para el momento en que se concretó implicó un paso importante para el país, entendemos que es oportuno actualizarlo para acompañarlo a la normativa económica, comercial, y de inversiones actuales. Por ejemplo, Uruguay ya ha firmado bilateralmente una agenda de acuerdo más moderna que la que tiene con México, en el TLC con Chile firmado en 2016. Por ejemplo, como resultado del tratado firmado en 2003, el arancel que paga hoy la carne bovina uruguaya para ingresar a México es de 7%. Sin embargo, tras los sucesivos acuerdos que México ha firmado con el resto del mundo en los que ha otorgado una mayor canasta de beneficios comerciales, nuestro país se encuentra en desventaja frente a otros competidores, que con acuerdos de mayor profundidad lograron, por ejemplo, abatir totalmente el gravamen y dominan el mercado de importación como lo han hecho EEUU y Canadá, tras la modernización del USMCA (anteriormente NAFTA).

## **8. Ampliar la red de acuerdos comerciales en la región (Ecuador, Panamá, y Perú)**

Tomando las experiencias antes mencionadas de los TLCs ya concretados entre Uruguay con México y Chile, propondremos que, en el mismo marco que Uruguay pudo avanzar bilateralmente con esos países, iniciemos grupos de trabajo para negociar acuerdos de libre comercio con países tales como Ecuador, Panamá, y Perú<sup>12</sup> con los que podría existir una buena complementariedad (todos estos países son integrantes de ALADI con los que ya existe una base normativa común en materia comercial).

<sup>12</sup> Sobre la posibilidad de un acuerdo bilateral entre Uruguay y Perú se viene desde inicios del 2024, ver <https://gestion.pe/economia/mincetur-pronto-habrian-novedades-de-tlc-con-tres-paises-asiaticos-apec-tlc-noticia/>

## 9. Creación de la figura del embajador itinerante sectorial

Crearemos la figura del embajador itinerante sectorial siguiendo la experiencia de Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos, entre otros. Será un enviado especial del Presidente en coordinación con el MRREE para asuntos de negociaciones sectoriales de áreas claves para el desarrollo del país. En este marco, comenzaremos con un embajador itinerante agropecuario, que colabore con dinamizar aún más el trabajo de coordinación entre MRREE y MGAP en materia de acceso a mercados y habilitaciones sanitarias de mercados estratégicos. Una vez concretada la implementación de la figura del embajador itinerante agropecuario y su respectiva evaluación, se buscará implementar la figura de embajador itinerante sobre Innovación y Tecnología (en coordinación con MIEM), y embajador itinerante para temas de sustentabilidad (en coordinación MA).

Esta definición de concentrar la diplomacia en áreas estratégicas se basa en la convicción de posicionar a la política exterior como una herramienta fundamental en la política nacional de innovación y desarrollo sostenible. En un mundo cada vez más complejo e interconectado, los países dependen de una estrecha vinculación internacional de sus sectores económicos más relevantes, de sus ecosistemas innovadores y, muy especialmente, de sus sistemas educativos. La política exterior del Uruguay tiene que fortalecer sus capacidades de articulación, trabajando en conjunto con la UTEC, UDELAR, la ANEP, la ANII, Institut Pasteur a los efectos de implementar nuevos y más potentes mecanismos para el desarrollo de la investigación científica, el intercambio de expertos y la movilidad internacional de docentes e investigadores.

## 10. Fortalecimiento de Uruguay XXI

Fortaleceremos Uruguay XXI como agencia para promover las exportaciones e inversiones en constante coordinación con la Cancillería y otros ministerios tales como MIEM, MGAP, MA, y MINTUR. Por ejemplo, se buscará potenciar la sinergia entre el Departamento de Información Comercial, y la Unidad de Análisis Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Uruguay XXI para temas de promoción, inversión y análisis de mercado, aprovechando la estructura, capacitación y experiencia del personal de Uruguay XXI para que sea un espacio de análisis, reflexión y consulta permanente capaz de ofrecer una mirada geopolítica y comercial integral, visualizando oportunidades y amenazas.