

INTRODUCCIÓN

El Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) fue creado en el año 2003 como institución privada e independiente, de naturaleza académica, pluralista y multidisciplinaria, con el objetivo de contribuir a la formulación y aplicación de la política exterior y la estrategia de inserción externa del Uruguay. Con ese fin el Consejo lleva a cabo estudios y actividades de diversa índole, sobre las relaciones internacionales en general y las del Uruguay en particular.

Las actividades del Consejo priorizan la reflexión y el estudio, con participación académica, empresarial y política. Se orientan a facilitar una mejor comprensión de la sociedad, de los contextos internacional, regional y nacional en cuyo marco se formulan y ejecutan la política exterior y la estrategia de inserción externa del Uruguay.

El objetivo central de estas actividades es brindar elementos para el diseño de una estrategia activa de inserción del Uruguay en el mundo. Cuando hablamos de inserción *activa* nos referimos a la actitud y posibilidad que tienen los Estados de orientar la forma y la dirección en que se integrarán en el mundo y en la región a que pertenecen. Es una actitud que busca influir —dentro de los límites de lo posible— sobre los efectos que la economía global produce en la sociedad y la economía nacional, y que no se resigna a quedar librados a los resultados de la interacción entre los factores externos y la conducta de los agentes económicos locales.

Los límites son fijados por condicionantes de tipo interno y externo. Por una parte, aquellos que definen la *identidad* de nuestro país: su dimensión económica, ubicación geográfica, población y recursos naturales. Por otra, aquellos que nos vienen impuestos de afuera, determinados por los avances en la integración regional y por las características y reglas de la economía global. Pero la existencia de condicionantes y límites internos y externos no debe hacernos caer en el facilismo de atribuir a los factores externos todas nuestras desgracias, ni en la actitud fatalista de pérdida de control de nuestro destino. La modificación de estas actitudes constituye un cambio crítico para practicar estrategias eficaces de inserción externa y desarrollo nacional. La estrategia de inserción externa puede y debe contemplar —entre otros objetivos— la atenuación y administración de la vulnerabilidad de nuestra economía, mediante mecanismos de prevención y respuesta a eventos externos y políticas orientadas a provocar cambios que reduzcan los riesgos actuales.

Finalmente, no hay estrategia activa eficaz si en ella no juega un rol esencial la sociedad. Su formulación no puede estar reservada en forma exclusiva al Estado. Se trata de una responsabilidad compartida entre el Estado y las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, que deben participar en su diseño y actualización.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

En definitiva, la promoción y defensa de los intereses nacionales es una tarea de todos, durante todo el tiempo y tiene que contar con un respaldo social y político sólido y sostenido.

A partir de estos objetivos generales, los documentos que se reúnen en este libro fueron elaborados para respaldar la realización de eventos —en su mayoría encuentros y talleres de trabajo convocados por el CURI— con la intención de que actuaran como disparadores de ideas y motivadores del análisis en grupos amplios y de composición heterogénea, realizados durante los años 2005 y 2006.

Este ha sido un período muy dinámico y complejo, desde el punto de vista de la inserción externa del Uruguay, de la evolución de la situación del Mercosur y de las relaciones políticas y económicas regionales.

El estancamiento del Mercosur se profundizó con la falta de decisiones sobre su futuro y de respuestas a los reclamos de los socios menores, fundados en los efectos de las asimetrías. Para el Uruguay, la compatibilización entre la permanencia en el Mercosur y la negociación bilateral con terceros países se abrió paso como la respuesta a los fracasos de las negociaciones conjuntas y la falta de respuesta de Argentina y Brasil a los reclamos y preocupaciones de los socios menores del Mercosur. Desde fines del 2005, la evolución del conflicto con Argentina por la construcción de plantas elaboradoras de celulosa sobre el río Uruguay condujo a fuertes cambios en la opinión pública y en los actores políticos y económicos, en cuanto a las expectativas sobre las relaciones con los países vecinos, especialmente Argentina, que se extienden al Mercosur. El resultado es la desvalorización de las relaciones de vecindad y del Mercosur como instrumentos de desarrollo económico y prioridad estratégica para la inserción externa.

En el ámbito regional, una parte significativa de los países se incorporó a la tendencia a la negociación de acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países, y redujo sus expectativas respecto de los avances y efectos reales de la integración económica. La búsqueda agresiva de liderazgo por Venezuela, basada en una confrontación verbal extrema con los Estados Unidos, el alineamiento con los países más contestatarios de la política exterior norteamericana, la intervención en asuntos internos de otros países y el uso político de recursos provenientes de su economía petrolera, se sumó a la tendencia anterior para provocar una fragmentación política. En estas condiciones, el ingreso de Venezuela al Mercosur agrega un factor más de complejidad a la ya delicada situación del bloque.

En el ámbito multilateral, las negociaciones de la Ronda Doha se estancaron y recién en el mes de noviembre de 2006 se están relanzando. La disminución de las expectativas sobre las negociaciones multilaterales agrega otro elemento de presión a la proliferación de los acuerdos bilaterales con el formato OMC plus.

Los documentos que se presentan a continuación van recogiendo los efectos de todos esos eventos sobre el sistema de integración regional y el diseño de la estrategia de inserción externa del Uruguay.¹ Constituyen la expresión literaria de un proceso

¹ Las opiniones contenidas en estos documentos no constituyen posiciones institucionales del Consejo.

de reflexión continua que aspira a que la política de inserción externa del Uruguay pueda mantenerse fiel a un hilo conductor con principios y objetivos centrales, capaz de adaptarse, con flexibilidad y dinamismo, a escenarios regionales y globales sumamente dinámicos. Esta característica determina que ciertos conceptos, que hacen a la esencia de ese hilo conductor, se reiteren en los diferentes documentos, a veces con variantes o matices que responden a los cambios en el contexto.

La reunión de estos documentos en una única publicación ofrece al lector —en particular, al lector ajeno a la realidad nacional uruguaya— la posibilidad de conocer la perspectiva de uno de los socios menores del Mercosur. La mayoría de los documentos presentados enfocan la formulación de una estrategia activa de inserción externa, y al sistema de integración, desde la perspectiva de una economía menor, pero sin desconocer que la viabilidad de las soluciones depende de que se contemplen equilibradamente los intereses de todos los socios del Mercosur.

El primer documento se titula “Reflexiones sobre el espacio de libre comercio de la ALADI como opción estratégica para el proceso de integración” y fue elaborado en noviembre de 2005 como parte de la respuesta a una invitación formulada por el secretario general de la ALADI a los Consejos miembros de la Red de Consejos del Cono Sur para realizar un taller de trabajo dedicado al tema “La Comunidad Sudamericana de Naciones en el marco de la integración regional”. En el taller participaron el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI), el Centro Paraguayo de Estudios Internacionales (CEPEI) y el CURI. En el documento mencionado se expone el rol que puede jugar la formación del *espacio de libre comercio* —en esos momentos, proyecto de la ALADI— como instrumento de la convergencia entre los programas de liberación y compromisos de regulación del intercambio del Mercosur, la CAN y los acuerdos de alcance parcial de la ALADI, y como base para la formación del área de libre comercio de América del Sur, prevista en el programa de acción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

El segundo documento que se presenta, “La inserción externa del Uruguay: una visión política y estratégica”, fue elaborado a fines de enero de 2006, con el objetivo de proporcionar una base conceptual y estratégica para el tratamiento en el ámbito político de las principales cuestiones de la inserción externa del Uruguay y de su participación en el Mercosur. El documento presenta a la inserción externa como instrumento y condición del desarrollo económico y promueve un enfoque estratégico que pueda imponerse a las presiones de temas coyunturales.

El tercer documento, “Quince años del Mercosur”, fue presentado en el seminario “Quince años de Mercosur: evaluación y perspectivas”, organizado por el Memorial da América latina, en San Pablo, en mayo del 2006. El documento muestra que la evolución del Mercosur fue relegando las expectativas originales; analiza los aspectos críticos de la situación del sistema de integración hacia mediados del 2006 y explora las posibles vías para recuperar su rol como instrumento de desarrollo e integración.

En ese tiempo, ante la necesidad de apoyar la búsqueda de bases de consenso para reactivar el Mercosur, el CURI propuso a la Fundación Konrad Adenauer desarrollar una serie de reuniones en las cuales fuera posible un *ejercicio de sinceramiento* entre actores

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

relevantes nacionales y de los cuatro Estados partes del Mercosur, en el cual —sin comprometer las posiciones de los gobiernos— se analizaran los aspectos críticos del proceso de integración y se exploraran las condiciones y acciones para superarlos.

La primera reunión fue desarrollada en el nivel nacional en junio de 2006, con el propósito de promover un enfoque uruguayo, pero que tuviera en cuenta los intereses y posiciones de los demás Estados partes, de modo de aproximarse a propuestas viables. El título del cuarto documento de este libro, “Un Mercosur viable”, fue el mismo que convocó al taller de trabajo.

El segundo taller fue realizado los días 31 de agosto y 1.º de setiembre de 2006. Su finalidad fue la misma del taller nacional —reflexionar acerca de la actual situación del Mercosur y elaborar propuestas para un Mercosur viable— pero con participación de representantes del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), el Consejo Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI) y el Centro Paraguayo de Estudios Internacionales (CEPEI). Para este encuentro el CURI elaboró el documento “Propuestas para un Mercosur viable”, quinto en el presente libro, a partir de las conclusiones del taller nacional, pero incorporando una visión regional que superara las particularidades propias de los intereses uruguayos.

Finalmente, el último documento —“La inserción económica externa y la situación del Mercosur”— trata, con base en los anteriores, algunos aspectos relevantes del escenario y características actuales de la inserción externa —como son la asociación entre la estrategia de desarrollo y la de inserción externa, y la compatibilización entre las relaciones basadas en la vecindad y la inserción en la economía global— y analiza ciertas condiciones que deberían darse para una recuperación del rol del Mercosur como instrumento de desarrollo para los países que lo integran, que tienen que ver fundamentalmente con el compromiso, responsabilidad y solidaridad de los Estados partes hacia el sistema de información. Como en los documentos anteriores, el enfoque desde la perspectiva de los intereses uruguayos, se combina por la preocupación de contemplar los intereses de todos los países socios.

Agradecemos el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer que hizo posible la publicación de este libro.