

# EDITORIAL

El año 2006 y lo que va del presente ha sido relevante para el servicio exterior por varios motivos, pero uno de ellos se destaca: la evidencia de cómo lo que sucede fuera de fronteras -a nivel de vecinos, región y a nivel mundial- afecta a nuestro país de forma cada vez más significativa e inmediata.

El proceso de globalización o mundialización que vivimos ofrece un sinnúmero de oportunidades así como de amenazas a países pequeños y abiertos como el nuestro, para lo cual resulta fundamental estar preparado tanto para aprovechar las primeras como para evitar o disminuir el efecto negativo de las segundas.

Es cierto que hace tiempo que dejamos de ser el enlace exclusivo entre lo que sucedía fuera y dentro de fronteras y que la agenda internacional es cada vez más variada y compleja, pero es justamente por ello que se torna más relevante aún nuestra labor con el objetivo de darle coherencia y continuidad a este accionar.

El servicio exterior tiene un rol fundamental que jugar a fin de mitigar las amenazas y aprovechar las oportunidades que el contexto internacional ofrece. Este papel, para un país sin capacidad de imponer su voluntad, debe desarrollarse a través de la representación, la persuasión y la negociación, tareas para las que se requiere un servicio profesional, actualizado y altamente calificado.

Los funcionarios del servicio exterior del Uruguay debemos trabajar para fomentar nuestras fortalezas y combatir nuestras debilidades a fin de convertirnos en un instrumento de Estado cada vez más eficaz y eficiente no solo en la ejecución de políticas de Estado, también en el proceso de adopción de las mismas, ofreciendo puntos de vista derivados de su formación y experiencia.

En función del proceso de reforma del Estado recientemente iniciado, 2007 se presenta como un año clave en el que la Asociación de Funcionarios deberá redoblar sus esfuerzos y trabajar junto a los demás actores involucrados para que en una eventual reestructura se logren los objetivos fundamentales del servicio exterior y que básicamente pasan por dos ejes:

1) profundizar la profesionalización del servicio y 2) mejorar las condiciones necesarias para un mejor desempeño de las funciones.

Para el logro de estos objetivos, algunos de los aspectos que deberán considerarse en una próxima reestructura de la Cancillería son:

- **Recomponer la pirámide funcional.** Corregir las actuales distorsiones a fin de darle movilidad a la carrera, adecuando su estructura a las necesidades actuales, que son notoriamente distintas y más complejas que aquéllas de hace 30 años.

- **Asegurar la exclusividad del ingreso al escalafón por concurso de oposición y méritos.**

- **Sistema de calificaciones.** Reformarlo a fin de simplificarlo, dotarlo de mayor transparencia, objetividad, así como ampliar su alcance.

- **Asignación de Destinos.** Lograr una mayor transparencia y objetividad en la asignación de destinos en el exterior.

- **Instituto Artigas del Servicio Exterior.** Fortalecimiento a través de mayores recursos financieros y humanos. Aspecto clave en el proceso de formación y profesionalización.

- **Sistema de promoción.** Preservar el concurso como mecanismo idóneo de ascenso entre categorías. Mejorar aspectos puntuales del mismo.

- **Destinos Difíciles. Establecimiento y efectiva implementación de incentivos diferenciales.**

- **Retribuciones en Montevideo.** Mejora tanto por el nivel salarial en sí, como también por sus consecuencias en los aportes jubilatorios. Aspecto además absolutamente necesario para corregir una importante distorsión que afecta a los funcionarios del Servicio Exterior.

Sin pretender abarcar la totalidad de temas que podrían incluirse en una reforma del Servicio Exterior del Uruguay, estos son algunos aspectos centrales que entendemos requieren atención y que de concretarse, le estarían otorgando a este servicio las herramientas adecuadas para que la Cancillería funcione como una verdadera "multinacional" del Uruguay, capacitada para obtener para el país los mayores beneficios posibles que el contexto internacional ofrece.

*Comisión Directiva de AFUSEU*

# POLITICA EXTERIOR DEL PRESENTE

Inscrito en el MEC. (Registro de Ley de Imprenta, N° 01938)

**COMISION DE REDACCION:**

Embajador Agustín Espinosa  
Ministro Enrique Loedel  
Secretario Ma. del Huerto Arcaus  
Secretario Gabriela Civila

**SECRETARIA GENERAL:** Daniela Suárez

*Los artículos publicados en esta revista son  
responsabilidad exclusiva de sus respectivos autores.*



**Encuadernación:** Encuadernadora Ltda.

**Diseño Gráfico:** [contrart@adinet.com.uy](mailto:contrart@adinet.com.uy)

**Diseño de tapa:** Paula Arcaus, [pauafrica@hotmail.com](mailto:pauafrica@hotmail.com)

**Impresión:**  Gráfica Natural S.A. Depósito Legal: 339.765, julio 2007  
[natugraf@adinet.com](mailto:natugraf@adinet.com)

## ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS DE CARRERA DEL SERVICIO EXTERIOR DEL URUGUAY

**COMISION DIRECTIVA**

*Presidente: Lic. Martín Vidal*

*Vice Presidente: Dr. Juan José Arteaga*

*Tesorero: Lic. Alejandra Costa*

*Secretario: Lic. Daniel Castillos*

*Pro-Secretario : Lic. Alejandro Garofali*

*Vocal: Dr. Jorge L. Jure*

*Vocal: Dr. Agustín Espinosa*

### AFUSEU

Colonia 1206, of. 103  
Tel.: 902 1010 (int. 2091)  
E-mail: [afuseu@mrree.gub.uy](mailto:afuseu@mrree.gub.uy)



# ¿Ha sido el Mercosur una plataforma de negociaciones para Uruguay?

## UNA EVALUACIÓN

### 1. El marco global

El sistema multilateral de comercio está constituido por los Acuerdos de la OMC, organización que tiene hoy una membresía casi planetaria. Uruguay es miembro de la OMC desde su establecimiento en 1995 y a pesar de la escasa dimensión comercial del país siempre ha tenido un rol destacado en la organización con una participación intensa.

La OMC cuenta con tres pilares básicos: En primer lugar es un conjunto de normas y disciplinas que sustentan el comercio internacional y dan seguridad jurídica; en segundo lugar es un sistema de solución de controversias con intensa y amplia utilización, y finalmente es un foro de negociación permanente en materia comercial.

Sin embargo, desde su creación en 1995 a la fecha la OMC no ha producido resultados sustantivos en materia de acceso a mercados especialmente para productos agrícolas. Esto puede atribuirse en buena medida a que se alcanzó el "nódulo duro" de las políticas agrícolas de los países desarrollados y de algunos países en desarrollo y también a la complejidad del manejo de una organización con 149 miembros. El sistema multilateral siempre se ha apoyado en rondas de negociación que tenían por objetivo alcanzar compromisos mayores en materia de acceso a mercados siendo la última la Ronda Uruguay, pero desde 1995 a la fecha los resultados son poco significativos.

Este ha sido un factor para que los países procuren acceso a mercados a través de Acuerdos ad-hoc, Acuerdos preferenciales o Tratados de Libre Comercio (TLC). El sistema de la OMC establece requisitos para estos Acuerdos que se encuentran en el Artículo XXIV del GATT 1994 y en la llamada Cláusula de Habi-

litación. Estos requisitos no tienen, sin embargo, el nivel de exigencia necesario para que estos acuerdos no representen una perforación sin justificación económica al principio de Nación Más Favorecida y Trato no discriminatorio bases del sistema multilateral ya que por definición estos acuerdos son discriminatorios. Los TLC han proliferado y su número ha crecido en forma exponencial en los últimos 15 años lo que refleja básicamente la falla de la OMC en resolver los problemas de acceso a mercado; la competencia a nivel internacional por mantener acceso preferencial y evitar pérdidas o erosión de preferencias y también el efecto gravitante que han tenido esquemas integradores exitosos como la Unión Europea. El asegurar acceso preferencial se ha convertido hoy en un tema central en la política comercial e impacta no sólo en las corrientes comerciales sino también en la distribución de inver-

por Embajador Gustavo Vanerio Balbela

Título: Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República Uruguay título obtenido en 1981.

Cursos sobre Integración Europea y Relaciones Económicas Internacionales en el Instituto de Estudios Europeos y en la Universidad Libre de Bruselas 1985-1986.

Cargo: Embajador

Destinos y cargos: 1980 Ingreso por concurso de oposición y méritos al servicio exterior. / 1980 - 1983: Ministerio de Relaciones Exteriores. / 1983 - 1988: Secretario de la Misión del Uruguay ante la Comunidad Europea, Embajada en Bélgica y Luxemburgo. / 1988 - 1991: Dirección de Asuntos Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores. / 1991 - 1996: Consejero en la Misión del Uruguay en Ginebra y organismos internacionales Temas económicos GATT, UNCTAD y la OIT. / 1996 - 2000: Director de Asuntos Económicos Bilaterales, Director de Organismos Económicos, Director de MERCOSUR. / 2000 - 2003: Ministro en la Embajada del Uruguay en Brasil Director del Departamento Económico Comercial de la Embajada. / 2003 - 2005: Embajador Director General de Integración y MERCOSUR en el Ministerio de Relaciones Exteriores. / 2005 - 2007: Embajador del Uruguay en Ecuador.

Publicaciones: Comercio Internacional de Servicios Regulación Jurídica Fundación de Cultura Universitaria 1999. / Artículos en diversas publicaciones sobre temas de comercio internacional.

siones en el mundo especialmente para las economías pequeñas y medianas. Según datos del Banco Mundial anualmente se registra un flujo de U\$ 300.000 millones en materia de inversión directa y los esquemas preferenciales afectan las direcciones de estos flujos.

A fines del 2002 se habían notificado a la OMC más de 250 acuerdos de los cuales 168 están en vigor. Existen dos tipos de acuerdos en función de las obligaciones que asumen sus miembros. Tratados o Zonas de Libre Comercio (TLC) y Uniones Aduaneras (UA). Por lejos el mayor número está representado por los TLC.

El MERCOSUR es una UA y tiene por lo tanto una disciplina más estricta que la de un TLC. La UA tiene la ventaja de que en negociaciones con terceros actúa en conjunto debido a su diseño y arquitectura y por lo tanto pone en juego todo su peso y cada parte incrementa su poder de negociación. Aunque para esto se requiere que se cumplan ciertas condiciones.

## 2. El Mercosur

### 2.1. Consideraciones principales y premisas

El objetivo de este trabajo es intentar establecer qué ha representado el MERCOSUR como plataforma de negociación del Uruguay en los años recientes. Ha sido un lugar común afirmar que el MERCOSUR es la plataforma desde la cual conviene a Uruguay negociar, lo que conlleva el razonamiento de que el MERCOSUR incrementa la capacidad negociadora del país en cualquier foro de negociación.

Pensar que se multiplica o incrementa el poder negociador en función de pertenecer a un emprendimiento mayor con participación de socios mayores parece lógico. Es el caso de pequeños países europeos como Bélgica, Holanda y Dinamarca que al formar parte de la Unión Europea hacen sentir sus puntos de vista y su posición de negociación de una forma mucho más eficaz y con mucho mayor impacto que si tuvieran que hacerlo solos en el concierto internacional. Esta debería ser claramente una de las ventajas de la Unión Aduanera. Ahora bien, para que esta ventaja efectivamente cristalice se requiere el cumplimiento efectivo de varias premisas.

Estas premisas tienen que ver con la etapa en que el proceso se encuentre, vale decir que se trate de un mercado más o menos unificado, que se presente en la mesa de negociación como un todo y por lo tanto haga valer su peso conjunto, y por otro lado es indispensable que

los socios operen como sociedad defendiendo los intereses del conjunto con una visión unificada. Esto requiere también una cierta visión compartida y conjunta de la marcha del proceso de integración. ¿Reúne o ha reunido El MERCOSUR estas premisas? La respuesta a esta pregunta puede dar elementos para explicar que ha pasado en los hechos y si el MERCOSUR ha beneficiado al conjunto y a cada socio en la negociación internacional comercial y en particular al Uruguay.

Otra premisa indispensable que debe resultar de cualquier negociación con una tercera parte, cualquiera sea el estatus que esa tercera parte alcance o se le otorgue, es que siempre debe prevalecer un tratamiento más favorable a los miembros plenos de la sociedad. Este es un test central que el MERCOSUR debería cumplir.

Para evaluar si las negociaciones han beneficiado a Uruguay pueden utilizarse los siguientes parámetros:

- Situación de la cobertura contractual del comercio exterior del Uruguay: ¿Está Uruguay perdiendo espacio preferencial con socios comerciales importantes?, ¿tiene el comercio exterior del país la necesaria sombra de un TLC?
- Resultados de negociaciones culminadas con éxito: ¿han sido los resultados en su conjunto satisfactorios para Uruguay incluso con relación a los otros socios? ¿Debió Uruguay aceptar posiciones o resultados no favorables para su comercio?
- La agenda negociadora del MS ¿la agenda de negociación del MS contempla las preocupaciones e intereses de Uruguay total o parcialmente?
- Equilibrio de los resultados con la calidad del proceso de integración: ¿si los resultados son magros en materia de negociación comercial, se ven compensados por la calidad del proceso de integración o la dimensión del mismo? ¿es mejor tener el estatuto de Chile que el de miembro pleno en estas condiciones?

### 2.2. Cobertura contractual del Comercio Exterior del Uruguay

Conforme a los datos de exportación de los años 2004 y 2005, las exportaciones de Uruguay tienen la siguiente cobertura preferencial o de TLC:

En el 2005 el comercio con cobertura preferencial bajo Acuerdos representó un 32,43% de las exportaciones (se incluye básicamente el MERCOSUR, el resto de Sudamérica y Méxi-

SOCIOS	PORCENTAJE EXPORTS TOTALES		INSTRUMENTO
MS	2004	26,2%	ACE 18 (ARG, BR,PAR,UR)
	2005	22,83%	
Chile	2004	2,1%	ACE 35 (MS CH)
	2005	2,55%	
Bolivia	2004	0,1%	ACE 36 (MS BOL)
	2005	0,14%	
México	2004	4 %	ACE 60 (UR MEX)
	2005	4,1%	
Venezuela	2004	1,1%	ACE 59 (MS VEN,COL,EC)
	2005	1%	
Colombia	2004	0,5%	ACE 59
	2005	0,4%	
Ecuador	2004	0,0%	ACE 59
	2005	0,3%	
Perú	2004	0,8%	ACE 58 (MS, PER)
	2005	1,1%	

(ACE Acuerdo de Alcance Parcial bajo ALADI amparado por la cláusula de habilitación de la OMC).

co). El único comercio bajo preferencias que mantiene Uruguay y que ha registrado un incremento constante es con México. El restante crecimiento es básicamente en el comercio no preferencial.

Ahora bien este porcentaje no es totalmente representativo debido a exclusiones sectoriales importantes en los acuerdos que hacen que la cobertura efectiva sea inferior. En especial, debe destacarse que en muchas ocasiones la exclusión alcanza productos de importancia en la pauta exportadora uruguaya como la carne o los lácteos. Un análisis más detallado de la cobertura de cada acuerdo preferencial resultaría sin duda alguna en un porcentaje considerablemente menor.

El resto del comercio exterior del Uruguay está sujeto a la normativa OMC y no se beneficia de preferencias aparte del SGP y las cuotas negociadas en la OMC con la UE y EEUU.

La fotografía o diagnóstico es claro entonces: Dos tercios del comercio exterior del Uruguay no tiene acceso en base a preferencias negociadas bajo Acuerdos comerciales. Esta no es una situación satisfactoria ya que deja en situación de vulnerabilidad importantes corrientes comerciales del país, que pueden ser afectadas por erosión de preferencias y nos colocan en una situación de desventaja en la competencia internacional por capturar nuevas inversiones. Reconociendo las limitaciones que un análisis estático ofrece, debe resaltarse que los últimos 5 años muestran un comercio preferencial del Uruguay estancado excepto con México y un comercio no preferencial en crecimiento.

Entre el 2003 y el 2004, conforme a las prioridades definidas en el MS, el Uruguay concentró su esfuerzo negociador en la búsqueda de un acuerdo entre el MS y Perú y entre el MS y Colombia, Venezuela y Ecuador, que actualizara los anteriores acuerdos bilaterales vigentes en el marco de ALADI. Este objetivo se perseguía sin éxito desde 1998. En el 2003 se cerraron los textos centrales y en el 2004 se concretaron los anexos de productos (con un formato bilateral).

En conjunto los 4 países representaron en el 2004 el 2,4% de las exportaciones totales del Uruguay y en el 2005 2,81%. El esfuerzo invertido fue grande y los resultados dejaron que desear. La dificultad básica se centró en que los países andinos no tenían ni tienen intereses ofensivos significativos con el MS, y si por el contrario claros intereses defensivos. Inevitable-

mente, esto los llevó a mantener una posición defensiva a lo largo de toda la negociación.

Al mismo tiempo también se realizó un gran esfuerzo de negociación con la UE -con éxito nulo- (excepto para conocer donde están los problemas). Desde el punto de vista de los intereses del Uruguay, este esfuerzo estaba mucho más justificado, ya que el mercado europeo representa casi el 20% anual de las exportaciones uruguayas. Sin embargo, la posición negociadora de los socios de Uruguay en el MERCOSUR (legítima pero diferente a la de Uruguay) y las enormes dificultades que se presentaron ante la rigidez de algunas posiciones europeas, determinaron la parálisis de esta negociación.

Adicionalmente, en el año 2004 la negociación del ALCA -luego de casi 10 años de esfuerzos- quedó virtualmente congelada y sin perspectivas de prosperar. Esta situación se confirmó en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en noviembre del 2005 y en los hechos EEUU ha continuado su camino de negociaciones bilaterales o regionales en el hemisferio. (CAFTA, TLC con Perú y eventualmente Colombia y Ecuador).

### 2.3. Dificultades concretas

En las negociaciones con Perú y los restantes Andinos se presentaron en forma sistemática y recurrente varios problemas a los que el MS no supo o no pudo responder de forma unificada u orgánica. La metodología de negociación bilateral utilizada -en lugar de negociar bloque a bloque- no favoreció la posición de los socios menores.

Puntos específicos:

- El MS aceptó no cuestionar la franja andina de precios en el Acuerdo (Uruguay sistemáticamente se había opuesto a este criterio dado que afecta la importación de productos agrícolas);
- Brasil y Argentina se separaron de los otros socios en el tema de la salvaguardia preferencial aceptando el criterio de su permanencia en el tiempo una vez completada la liberalización respectiva;
- El MS aceptó extensos cronogramas de liberación para los productos sensibles de 13 a 15 años y algunas exclusiones lo que redujo el impacto comercial de los acuerdos;
- Brasil y Argentina aceptaron la incorporación de un mecanismo de salvaguardia agrícola no aceptado por Uruguay y Paraguay. (como consecuencia de esto Uruguay no tiene las preferencias en vigor con Ecuador);
- Los andinos resistieron partir de la base

del patrimonio histórico de ALADI, lo que actuó en detrimento especialmente de Uruguay, que tenía acuerdos amplios aunque con problemas operativos;

- Los productos originarios de Zonas Francas o especiales se encuentran cubiertos por el Acuerdo (no en el Acuerdo MS Perú) a pesar de que para el comercio intra-mercosur no tienen preferencias, configurando un desequilibrio serio;

El resultado de la negociación refleja las dificultades enfrentadas por las economías más pequeñas del MS. Brasil y Argentina lograron incrementar la cobertura de productos bajo comercio preferencial frente a los acuerdos anteriores de ALADI lo que ni Uruguay ni Paraguay consiguieron.

Cabe realizar una mención específica a dos capítulos esenciales de estas negociaciones. En materia de reglas de origen se acordó un tratamiento menos exigente que el régimen de origen MS favoreciendo a los andinos lo que se constituyó en un nuevo elemento de desequilibrio. El punto debió ser contemplado más tarde en una normativa MS pero solamente después de una compleja discusión.

En lo relativo a la salvaguardia agrícola, el caso de la negociación Uruguay-Ecuador también es un ejemplo de cómo los intereses de los socios menores quedaron desdibujados en este proceso. Virtualmente todo el capítulo agrícola y todo el capítulo textil (más de 1500 partidas) tienen las preferencias suspendidas hasta que se resuelva el desacuerdo bilateral entre Ecuador y Uruguay con respecto a la salvaguardia agrícola y a las reglas de origen.

Algunos de estos temas son propios de la negociación y quizás no son tan centrales (como los plazos de los cronogramas de liberalización) pero el régimen de origen y las salvaguardias hacen a la calidad del acuerdo y en muchos casos son la llave para calificar para el beneficio o para mantener inversiones con vistas al comercio preferencial.

La negociación con la India consistió en un acuerdo limitado pero presentó dificultades a partir de que el socio mayor aceptara la propuesta exigente de reglas de origen de la India. Se trata de un tema que presenta dificultades a los socios menores, en especial debido que podía establecerse una tendencia de cara al futuro. Entre los socios mayores se registra una tendencia natural a procurar un régimen de origen estricto. Si existiera realmente libre circulación de bienes en el MS, esto no sería un problema. Pero ante las fallas notorias de la libre



circulación en el bloque la alta exigencia en reglas de origen se da de lleno contra la estructura productiva de las economías menores.

Naturalmente toda negociación requiere un compromiso y ceder posiciones es lógico en la medida que el resultado final en la balanza sea positivo. Sin embargo, en esta negociación es difícil calificar el resultado final como satisfactorio para los socios menores del MS. Muchas de las posiciones de Uruguay no fueron aceptadas y por sobretodo no fueron defendidas por el bloque.

Asimismo se intensificó el desequilibrio al concederse un trato más favorable a terceros en materia comercial que a los propios socios. Esta tendencia ya se había iniciado con la suscripción del ACE 36 con Chile y se agravó con la firma de los Acuerdos con los andinos. El MS no logra superar en este último punto una prueba central: “Los socios plenos deben recibir mejor tratamiento que los terceros o asociados”. Existe un gran número de casos en los que un bien recibe tratamiento más favorable en su acceso al MS desde un estado asociado que desde un miembro pleno. Estas situaciones de “menor favor al socio” se verifican cuando en los acuerdos de asociación no hay limitaciones en materia de instrumentos comerciales como ser regímenes especiales, draw-back, o en materia de zonas especiales que sí existen en la normativa MS.

## 2.4. Agenda negociadora

El MS parece tener una aversión a la negociación de TLC con países desarrollados o como mínimo no demuestra estar preparado en el corto o mediano plazo. Esta es fundamentalmente una posición de los socios mayores sin duda legítima desde el punto de vista de sus prioridades comerciales, pero difícil de conjugar con las necesidades de economías menores. Hay una enorme dificultad en negociar disciplinas sobre inversiones y resistencia a negociar compras gubernamentales. En bienes, algunos sectores como el automotor presentan dificultades muy serias. Los dos primeros sectores no pueden faltar en la negociación con países desarrollados y el sector automotor es un sector central en el capítulo de bienes. La experiencia en el ALCA, con la UE, con Canadá o incluso con países asiáticos avala esta afirmación.

Adicionalmente los recientes avances bilaterales entre Argentina y Brasil, que han tomado decisiones que hacen a la médula del proceso de integración sin participación de Paraguay y Uruguay indican que continúa fallando en el

MS la condición indispensable de negociar como bloque.

Lamentablemente, persisten problemas en la construcción de una agenda negociadora conjunta y al MS le resulta sumamente difícil enfrentar con éxito los retos de una agenda internacional compleja.

## 3 ¿Los resultados se compensan con la calidad del proceso Mercosur?

### LA CALIDAD DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN MS

Como es sabido el año 1999 marcó un punto de inflexión en el progreso del proceso de integración del MS. Ese año quedó patentemente claro que sin coordinación macroeconómica, cambiaria y monetaria el MS no podría profundizarse en el área comercial y económica.

Desde el 2004 en adelante Argentina intentó reintroducir un mecanismo de salvaguardias al comercio, instrumento que había sido eliminado al completarse el proceso de adecuación a la Zona de Libre Comercio en el 2001. Inmediatamente encontró resistencias de los socios. Sin embargo, entre el 2005 y el 2006 persuadió a Brasil, acordando entre ambos, a principios del 2006 una salvaguardia al comercio bilateral llamada eufemísticamente “Mecanismo de Adaptación Competitiva”.

Resulta difícil imaginar un mecanismo aplicado exclusivamente al comercio bilateral entre Argentina y Brasil por lo que este instrumento seguramente tendrá impacto para los 4. Este factor es un retroceso y de alguna manera inclina la evolución del MS en un sentido similar al proceso del Pacto Andino.

Las deficiencias del MS son notorias a 15 años su entrada en vigencia:

- Falta de coordinación macroeconómica, cambiaria y monetaria;
- Pendiente el tema de libre circulación de mercaderías intra-zona con un avance menor en el 2004 y el 2005;
- Mantenimiento de instrumentos de defensa comercial como antidumping al comercio intra-zona;
- Falta de disciplinas sobre incentivos intra-zona, política de competencia y zonas especiales;
- Debilidad institucional y resistencia a mejorar las capacidades institucionales en especial de la Secretaría General;

- Desequilibrio generado por las negociaciones comerciales con terceros

## 4. Principales conclusiones

- Los resultados del MS para Uruguay en las negociaciones con terceros no son satisfactorios. Uruguay continúa teniendo pendiente ampliar la cobertura de preferencias de su comercio. Esta asignatura está especialmente pendiente con socios fundamentales en el comercio internacional y nos coloca en desventaja preocupante en relación a mercados como Chile y México y que América Central y a varios países andinos que se lo han fijado como objetivo estratégico.
- Esta arquitectura de Tratados de Libre Comercio en el hemisferio incluso podría tener consecuencias en el transporte y la logística de la región afectando negativamente las aspiraciones uruguayas de convertirse en un centro de distribución regional.
- La situación y expectativas del comercio intra MS no compensan esta situación.
- El MS muchas veces se ha apartado de soluciones que contemplen los intereses de los socios menores, sin lograr presentar una posición conjunta siendo los países menores los perjudicados. Hoy parece ser más conveniente tener un acuerdo con el MS que ser socio pleno. El ejemplo paradigmático es el chileno. Chile ha logrado tener el acceso al mercado y al mismo tiempo mantener su autonomía, utilizándola ampliamente y con eficacia para obtener acceso preferencial a múltiples mercados.
- Otros países latinoamericanos han avanzado en su agenda negociadora. México y Chile cuentan con numerosos acuerdos y compiten por los flujos de comercio y las inversiones con este factor a su favor. Chile cuenta con unos 20 TLCs entre los países del hemisferio, la UE y asiáticos como China y Corea. México cuenta con 12 TLC incluyendo el NAFTA y la UE. El rezago del MS en este proceso es llamativo y tendrá consecuencias en erosión del acceso a los mercados norteamericano y europeo y las posibilidades de inversión con consecuencias negativas mayores para los socios de menor mercado naturalmente.

## 5. ¿Qué hacer?

Desde el punto de vista jurídico Uruguay tiene compromisos en el MS que debe respetar. No puede negociar en forma unilateral con un tercero afectando las obligaciones que tiene en el MS. O bien obtiene una exención de los socios para negociar por su cuenta, algo que ya se hizo con México, o bien debe denunciar el

Acuerdo. La denuncia del Acuerdo no es una opción razonable y sería perjudicial.

Sin embargo, los socios deberían reconocer la realidad de la situación y los desequilibrios existentes y la falta de coincidencia en materia de ritmos de negociación que presentan los 4 países. Por lo tanto podría plantearse abrir un período de tiempo prudencial -4 o 5 años- que habilitara a los socios a negociar por su cuenta. Al final de este período habrá que compatibilizar la situación con los compromisos de la UA.

De cualquier forma la negociación de un TLC no es una empresa menor. Se requiere tener la seguridad de encontrar el socio comercial dispuesto y establecer objetivos de mínima con un consenso político fuerte. El resultado final generará ganadores y perdedores –lo cual hay que saber administrar- pero en su conjunto el beneficio debe resultar claro. Una negociación comercial con un país desarrollado incluirá, además de los sectores de bienes con un régimen de origen, capítulos sobre inversiones, servicios, compras gubernamentales y propiedad intelectual y será difícil obtener concesiones amplias en productos de alta sensibilidad tales como la carne, lácteos o arroz. De cualquier forma la propia dimensión de la economía del Uruguay puede operar a favor en cuanto a la magnitud de las concesiones a obtener. El tema más bien estará en el nivel de disciplinas que deba acordarse.

Tanto en el caso de EEUU como la UE las autoridades que negocien requieren un mandato específico. El ejecutivo de EEUU tiene la llamada TPA (Trade Promotion Authority) que generalmente es limitada en el tiempo y la Comisión Europea debe contar con un mandato específico del Consejo Europeo. El ejecutivo canadiense también requiere una decisión específica del gabinete la cual no obtuvo en el 2005 para negociar con el MS lo cual contribuyó en parte a paralizar esa discusión aunque no fue la única razón.

El hecho de que algunos de los países desarrollados mantengan programas de apoyo a la producción local de productos agrícolas no debería impedir que se obtengan mejoras de acceso a mercado. Existen instrumentos de política comercial para confrontar estas prácticas que no tienen porqué abandonarse para el comercio preferencial (antidumping y derechos compensatorios). Estos instrumentos deben mantenerse explícitamente en los acuerdos a suscribir, posición que además mantendrá el interlocutor desarrollado.





# El sistema de inteligencia económica: el rol de la diplomacia

**E**n la sociedad uruguaya en los últimos años se ha instalado el debate sobre la inserción externa del país donde las fuerzas políticas, económicas y sociales polemizan sobre cuál es la estrategia más adecuada que permita obtener el objetivo del desarrollo económico.

Para un país de dimensión pequeña como Uruguay que se focalice un debate de esta naturaleza, no constituye un tema menor y no debe pasar desapercibido.

La principal observación que podemos distinguir, es que actualmente parece existir sobre este tema algunas coincidencias de objetivos y prioridades entre agentes gubernamentales, empresarios, en particular los exportadores y otros actores involucrados en esta actividad. Existen consensos sobre determinadas realidades que emergen como premisas básicas.

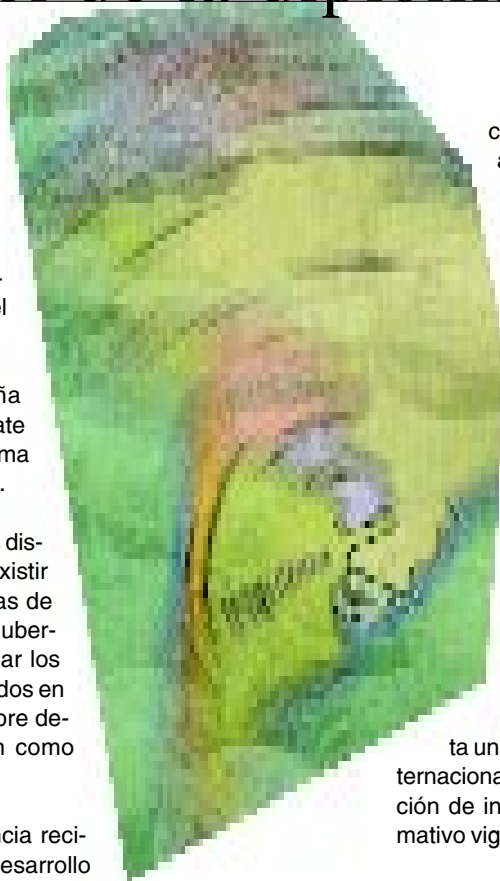
La principal de ellas, es la dependencia recíproca entre la inserción externa y el desarrollo económico.

En efecto, alcanzar un crecimiento económico con equidad implica obtener una escala adecuada para lograr una producción eficiente y para ello es necesario lograr un acceso seguro y predecible a los mercados externos teniendo como marco de referencia una estrategia exportadora.

En suma, un debate que se centra en determinar cuál es la estrategia más positiva de inserción en la economía internacional.

Lo destacable también es que se empiezan a instrumentar nuevos mecanismos como un paso previo a la definición de políticas concretas en la materia.

En el campo institucional es donde se perciben avances concretos, fundamentalmente



con la adopción de medidas tendientes a ordenar las actividades relacionadas con las políticas vinculadas con la inserción externa que están asignadas a varios Ministerios y Organismos estatales.

En este sentido tenemos que destacar el Decreto aprobado por la Presidencia de la República creando la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX), de fecha 31 de marzo del 2006.

El Decreto de la creación de la CIACEX se sustenta en el informe elaborado por el Grupo Consultivo Interinstitucional creado por Resolución del Poder Ejecutivo N° 615/05 de fecha 12 de abril de 2005, que presenta una propuesta denominada "Inserción Internacional, promoción de exportaciones y atracción de inversiones" que integra el marco normativo vigente.

El cometido de la Comisión es "...definir las principales líneas de acción del país en lo atinente a la inserción comercial internacional, la ne-

El cometido de la Comisión es "...definir las principales líneas de acción del país en lo atinente a la inserción comercial internacional, la ne-

por Embajador Enrique Delgado Genta

Título: Dr. Derecho y Ciencias Sociales

Cargo: Embajador

Cargos y Funciones: Desde su ingreso al Servicio Exterior se ha desempeñado en los siguientes cargos: Director General Interino de la Dirección General de Asuntos Económicos Internacionales (MRREE), Director de la Dirección Regional Europa del Este (MRREE), Subdirector de la Dirección Regional América (MRREE), Subdirector de la Asesoría de Planeamiento e Inspección (MRREE), Primer Subdirector General de la Dirección General de Integración y Mercosur (MRREE).

Ha desempeñado Misiones Permanentes en el exterior en San Pablo, Venezuela, Argentina, El Salvador y México.

Actualmente ocupa el cargo de Director de la Dirección de Programación Comercial de la Cancillería.

gociación internacional, la promoción comercial y captación de inversiones, así como los mecanismos de incentivos.”

En el informe se realiza un diagnóstico sobre los aspectos institucionales destacando la superposición de competencias entre organismos sectoriales y los que tienen responsabilidades globales, así como la necesidad de instrumentar mecanismos que permitan alcanzar una gestión pública integrada en la inserción comercial internacional del país.

Como se señala en el primer considerando del Decreto, “...resulta imprescindible incluir en un único sistema los diversos esfuerzos que en esas áreas se realizan en el sector público.”

Precisamente en el diseño de la estructura organizacional que se crea con la CIACEX el Ministerio de Relaciones Exteriores asume un rol trascendente.

En efecto, por un lado la CIACEX estará presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores pero también preside el Consejo de Dirección del Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios, conocido como “Uruguay XXI.”

Asimismo en el informe se le asignan funciones concretas al prescribir que “...La promoción comercial en el exterior se apoyará en las representaciones diplomáticas y consulares de la República, actuando como oficina de coordinación y enlace en esta tarea, la Dirección de Asuntos Económicos Internacionales del M.RR.EE...”

En otras palabras, mas allá de las competencias naturales que tiene la Cancillería al desarrollar uno de los cometidos esenciales del Estado como lo es el ejercicio de las relaciones exteriores, la norma reglamentaria ratifica un antiguo cometido vinculado con la inserción comercial externa.

Hay una revalorización de la red externa que dispone el país y un mandato que implica un mayor aprovechamiento de la inversión que la sociedad uruguaya tiene a través del servicio exterior, que es en la mayoría de los casos la única fuente de contacto permanente con los mercados externos.

Un desafío que surge en un escenario particular de las relaciones económicas internacionales donde predomina la sociedad de la información, la revolución tecnológica, la integra-

ción económica y la globalización, todo lo cual significa una responsabilidad mayor para la Cancillería y la Diplomacia.

Los objetivos nacionales en materia de comercio exterior son muy ambiciosos. En efecto, implica asegurar mercados geográficamente diversificados, para disminuir las vulnerabilidades de la concentración en pocos compradores; diferenciar e incrementar la oferta de productos exportados incorporando valor agregado; garantizar la estabilidad en el acceso de nuestras exportaciones evitando las barreras creadas políticamente pero también identificar las modalidades mas convenientes para obtener el acceso a aquellos bienes científicos y tecnológicos necesarios para el desarrollo.

Un escenario internacional donde la globalización promueve espacios económicos homogéneos, la apertura de mercados, el establecimiento de padrones comunes de conducta y donde los países de dimensión pequeña como Uruguay tienen que insertarse operando con la realidad internacional.

Tiene que reconocer sus limitaciones pero debe identificar sus fortalezas y buscar sus oportunidades.

Un acercamiento primario a esta realidad, debería estar encaminada por ejemplo a ofrecer al sector privado una mayor aproximación con las tendencias del comercio y de la economía mundial, para que éste pueda tener un acceso más fluido para sus exportaciones.

Por otro lado, la información no puede limitarse a las exigencias del sector privado sino que debe también satisfacer las necesidades de los creadores de las políticas públicas.

La Cancillería tiene que aportar insumos a los responsables de la formulación de políticas, ofreciendo informaciones y análisis que faciliten la integración de los intereses nacionales con la realidad internacional y que revelen cuales son las alternativas que la sociedad tiene disponibles.

No se puede desconocer en un mercado mundial globalizado el componente internacional. Se transforma en un factor necesario para la adopción de decisiones internas no solo en el campo económico, sino en el social, político, cultural, científico y tecnológico.

Esta es una tarea que ya cumplen las representaciones diplomáticas y consulares

pero requiere una reformulación que implique establecer una optimización y priorización en recursos humanos y materiales para lograr el cumplimiento de las funciones asignadas.

En otras palabras, estamos en un mundo de permanentes mudanzas y la diplomacia debe acompañar los cambios renovando sus métodos de trabajo y capacitarse para alcanzar los objetivos que se fijan a nivel nacional.

Para ello, y teniendo como referencia el mandato establecido en el informe que crea la CIACEX, la gestión de la información para las representaciones diplomáticas y consulares de la República se transforma en una componente vital en el desarrollo de sus funciones en el futuro.

Coadyuvando con estos objetivos, la Cancillería se encuentra analizando la viabilidad de establecer un mecanismo que con un enfoque sistémico ordene la información económica.

Un marco general donde se diseñarán y formularán los lineamientos metodológicos para alcanzar una política de información más adecuada y eficaz para cumplir con los objetivos propuestos.

La Cancillería debe optimizar la generación de estudios sobre tendencias de mercado, análisis de la competencia, estudios y análisis de oferta y de demanda, identificación y evaluación de sus socios comerciales, identificación de oportunidades de negocios, evaluación del canal de distribución, seguimiento de importaciones y exportaciones, y gestión eficiente de actividades de promoción en el extranjero, incluyendo ferias comerciales relevantes.

Esta propuesta tiene como objetivo fundamental perfeccionar, estandarizar y difundir la información económica que emana de las misiones diplomáticas y consulares para que contribuya al encuentro de la oferta interna y la demanda externa.

Asimismo, la profundización del seguimiento de los sucesos que acontecen en el escenario internacional contribuirá a mejorar la capacidad de anticipación de los formuladores de las políticas públicas adaptándola a las tendencias de la economía mundial, cuando se adopten decisiones dirigidas a facilitar las condiciones de la inserción o en el diseño de la política exterior.

Es necesario también, uniformizar la gestión



económica y comercial en base a una estrategia general que contemple la dotación de recursos en el exterior y las características de cada mercado en particular.

El desafío de establecer un mecanismo con un enfoque sistémico de la información económica no sólo comprende la reformulación de métodos de trabajo en embajadas y representaciones consulares sino que también se extiende a las unidades administrativas de la Cancillería, para lo cual se debe asegurar un funcionamiento eficiente e integral del sistema organizacional en su totalidad.

Mientras las Misiones y Oficinas deben realizar inteligencia económica en sus respectivas jurisdicciones, en los servicios de la Cancillería se necesita también contar con un equipo capaz de coordinar y orientar los trabajos de las misiones en el exterior desde la perspectiva de los intereses económicos y comerciales del país, partiendo de sus ventajas comparativas y su oferta exportable.

Se debe saber escoger la información más adecuada y analizarla con claridad, para después difundirla en el más amplio espectro posible de interesados, tanto en el sector privado como en el sector público.

Por lo tanto, es necesario mejorar los medios de obtención y procesamiento de la información, que se extienda además al perfeccionamiento de los flujos entre de los servicios de la Cancillería con las misiones diplomáticas y las representaciones consulares.

En síntesis, la creación de un sistema de inteligencia económica es un instrumento indispensable para desarrollar el cometido de definir las principales líneas de acción que deberá adoptar el país sobre la forma de inserción en la economía internacional.

No es una tarea fácil, en la medida que vivimos una coyuntura internacional de extrema complejidad y en permanente transformación.

Sin embargo, la Diplomacia tiene la capacidad de articular una visión de la realidad internacional que vivimos, teniendo como perspectiva un horizonte de mediano y largo plazo y realizar su contribución a la solución de los problemas nacionales.



# «Barreras que caen, muros que se construyen»

Millones de personas no viven en su país de origen. Movidos por razones económicas, sociales y culturales se trasladan en busca de un mejor futuro, respondiendo de esta forma a una globalización irreversible de los mercados laborales y de las propias sociedades. Los avances en las comunicaciones y el transporte favorecen y en cierta medida incentivan este flujo.

En el año 2005 el número de migrantes ascendió a 191 millones. Casi 20 millones de latinoamericanos son inmigrantes y aproximadamente la mitad de ellos ha dejado su país de nacimiento en la década del 90. Solamente en Estados Unidos el número de indocumentados oscila entre 11 y 12 millones de personas.

Sin embargo en medio de esta innegable realidad encontramos claras incoherencias entre el modelo que impulsa y en cierta medida sustenta este constante flujo y las respuestas que el mencionado modelo ofrece a quienes dejan su país de origen. En ese sentido, no resulta consistente seguir realizando esfuerzos para liberalizar los mercados de bienes, capitales y servicios mientras se sigan imponiendo restricciones, cada vez más estrictas, a la libre movilidad de mano de obra.

En ese contexto existen grandes interrogantes que involucran a todos los actores del sistema internacional directa o indirectamente. De este modo sería importante definir: ¿hasta que punto el país de destino tiene la responsabilidad de acoger a ciudadanos de otro Estado que no es capaz de garantizar el bienestar requerido por el migrante?; ¿en que medida esa incapacidad responde a un modelo societario y económico que se basa en las diferencias de desarrollo?; ¿cuál es el punto de contacto entre los derechos de los ciudadanos que emigran y quienes reciben pasivamente la inmigración? Estas son únicamente algunas de las interrogantes sugeridas para comenzar este breve análisis.



## 1. Obligaciones y derechos

Cada Estado tiene la obligación de defender los derechos fundamentales de todos los seres humanos de acuerdo a las normas internacionales vigentes. Sin embargo el derecho internacional cuenta con escasas normas específicas para la protección de los derechos de los migrantes.

Asimismo, cada Estado tiene la posibilidad de otorgar en su derecho interno, un conjunto de derechos más amplio que el previsto en Tratados internacionales. Sin embargo, pocos conceden a los migrantes la residencia permanente en el momento en que son admitidos. En la mayoría de los países, los migrantes entran en virtud de categorías temporales que no garantizan derechos equivalentes a los derechos de los ciudadanos. Esta situación establece condiciones de permanencia y trabajo que reducen sus oportunidades de integración económica y social y generan condiciones de vulnerabilidad que exponen a los migrantes a distintos tipos de abusos.

Ello vuelve necesario incrementar los esfuerzos colectivos por avanzar en el fortalecimiento de la normativa internacional vigente, de modo de alcanzar consensos que permitan un desarrollo armónico y ordenado de la migración.

por Lic. Natalia Novoa Pallas

Título: Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho.

Cargo en el Servicio Exterior: Tercer Secretario

Destinos y cargos: Enero 2005: Ingreso al Ministerio de Relaciones Exteriores. / Enero a Marzo 2005: Dirección de Protocolo y Ceremonial de Estado. / Abril a Noviembre 2005: Dirección de Organismos Económicos Internacionales. / Noviembre 2005 a Enero 2007: Dirección General para Asuntos Políticos. / Enero 2007: Subsecretaría.

## 2. “Clasificación” de la migración en migración calificada y migración no calificada

La migración calificada ha crecido notablemente en las últimas décadas y se espera que esta tendencia prosiga en el futuro cercano. Esta situación se traduce en una doble problemática: el país de origen pierde capital humano en el cual ha invertido tiempo y dinero, mientras que el migrante calificado suele percibir un salario menor que cualquier nacional del país de acogida por un mismo trabajo. Ello se debe no sólo a su falta de documentación, sino también a los obstáculos en el reconocimiento de títulos y certificados obtenidos en el extranjero. Asimismo, esta situación presiona a la baja el conjunto de salarios, lo que afecta directamente a los ciudadanos del país de acogida. Este efecto en los salarios, se ve acentuado en el caso de la migración no calificada, la cual se ve forzada a aceptar trabajos que la sitúan en una posición de particular vulnerabilidad.

Asimismo se favorece un círculo vicioso en el cual el país de origen al ver mermado su capital humano también ve comprometida su posibilidad de desarrollo.

## 3. Perspectivas de un mundo interculturalizado

No obstante, en este contexto se comienza a diseñar una nueva cultura, forjada en base al interrelacionamiento de diversas realidades y costumbres. Una identidad resultante del enfrentamiento y la negociación entre configuraciones culturales de diverso origen nacional. Una identidad que, más allá de las barreras que enfrenta, va imponiéndose día a día como resultado de una evolución que excede cualquier política pública que pretenda ordenarla, y que, lejos de aculturizar, esta rediseñando idiosincrasias siempre permeables y evolutivas.

La interculturalidad entendida como una relación no jerarquizada entre culturas diferentes y como posibilidad de favorecer el intercambio de rasgos en un plano de equidad, provee los ámbitos para incluir en el proyecto de Nación a todos los contextos culturales existentes dentro de la frontera política.

Los movimientos migratorios son en la actualidad uno de los mayores impulsos de cambio social y de transformación de las estructuras políticas vigentes. Han hecho resurgir el debate nacionalista y el concepto de Estado Nación.

Por otra parte cabe señalar que si bien los conflictos sociales se han fervorizado, y que ello se ha traducido en ciertas reacciones contrarias a la migración, toda política de exclusión está destinada a fracasar a corto o mediano plazo, debido a los peligros que ésta conlleva y a la inminencia de un impulso y una configuración mundial irreversible.

## 4. Conclusiones

Podemos discutir si existe o no el derecho a migrar como un derecho en sí mismo, sin embargo no podemos negar que todos los individuos tiene el derecho a un trabajo digno, a recibir una educación, a acceder a la salud y a buscar un bienestar mínimo independientemente de su condición migratoria.

En este complejo entramado es inútil buscar culpables o atribuir mayores o menores responsabilidades a sus diversos actores. Se vuelve urgente, sin embargo, encontrar soluciones que permitan revertir esta paradójica realidad, que lleva a la marginación de la migración y a la creación de “subclases de ciudadanos”.

Las alternativas parecen encontrarse por la vía del compromiso y el diálogo multilateral constructivo. Diálogo capaz de enfrentar las propias contradicciones del fenómeno y a través de cual se alcance una solución equitativa, en donde cada parte adquiera un rol decisivo.



# AUTOGIRO

Corporación de Gestión Udelar

# El Servicio Exterior, las oficinas consulares y la diáspora uruguaya

Las impactantes transformaciones del último cuarto de siglo han cambiado el mundo anteriormente conocido y los modelos reinantes desde mediados del siglo XX.

En este sentido, las nuevas agendas que derivan de estos cambios y de la creciente mundialización han alterado por completo el panorama de las Cancillerías y de los estudiosos de la política internacional.

Muchos -y seguramente los más importantes- problemas que los países se ven obligados a resolver pasan cada vez más por la cooperación internacional y por el trabajo conjunto, dado que exceden y desbordan las dimensiones nacionales de soluciones.

La seguridad y estabilidad internacionales, la paz mundial, la mejora de las capacidades de las organizaciones internacionales, el crimen organizado, el terrorismo, las epidemias, el medio ambiente, la desigualdad y pobreza extremas, son sólo ejemplos de aspectos que han modificado por completo el modelo clásico de reacción por parte de los Estados nacionales.

Enmarcados en esta mundialización, se deben comprender también los movimientos migratorios transfronterizos, que si bien no resultan un fenómeno novedoso por completo (siempre ha habido traslados humanos, incluso masivos, entre diferentes territorios o países) en el día de hoy adquieren una dinámica más compleja y difícil de abordar.

Las desigualdades extremas, así como los avances en los medios de comunicación y transportes, entre otros, han potenciado un fenómeno que está presente en todas las agendas nacionales e internacionales, tanto para los países emisores de emigrantes como para aquellos caracterizados por ser destinos habituales de corrientes migratorias.

Nuestro país, si bien no como receptor masivo de inmigración en la actualidad (aunque en



décadas anteriores esta manifestación se encuentra en la esencia del ser nacional), no es ajeno a este fenómeno, habiéndose constituido -en relación a su población- en un fuerte emisor de compatriotas al exterior.

Según datos estimativos, alrededor de 450.000 uruguayos residen en el extranjero, concentrados mayoritariamente en doce países, entre los cuales se destacan cuantitativamente aquellos radicados en Argentina, España y Estados Unidos de América.

Esta cifra implica que un porcentaje superior al 13% de nuestros compatriotas se encuentran fuera de los límites del Uruguay.

Si bien el hecho de estar radicados fuera de nuestras fronteras geográficas disminuye forzosamente el relacionamiento diario de estas personas con el Estado uruguayo, esto no desdibuja ni anula automáticamente los vínculos de todo tipo que poseen con nuestro país y los planteos que, legítimamente, requieren de la Administración.

Este aumento significativo de la población uruguaya en el exterior encuentra a los Consulados como referentes institucionales del país de origen de estas personas en su nueva tierra de residencia.

Por imperio de esta situación los ya borrosos contenidos tradicionales de la diplomacia y ta-

por Consejero Lic. Gonzalo Koncke Pizzorno

Título: Licenciado en Relaciones Internacionales

Cargo en el Servicio Exterior: Consejero

Destinos y cargos: 1995 - 1997 Funciones en la Secretaría del Ministro de Relaciones Exteriores / 1997 -2002 Segundo Secretario (luego Primer Secretario) y Encargado de la Sección Consular en la Embajada del Uruguay en Francia / 2002-2004 Funciones en la Dirección de Protocolo y Ceremonial de Estado / 2004 a la fecha, Cónsul General en Santiago de Compostela.



reas consulares, y por añadidura, de la formación de los funcionarios de los servicios exteriores -representar, negociar, informar-, vienen a adquirir y requerir un componente adicional: el de interlocutor y prestador de un amplio abanico de servicios para un muy significativo número de compatriotas.

Desde este punto de vista, si consideramos la tarea consular como la atención y protección (en el sentido más amplio del término) de los nacionales uruguayos en el extranjero, ésta se transforma en una de las obligaciones más trascendentes y abarcativas que competen al servicio exterior en la actualidad.

El trabajo consular -que en muchos aspectos representa la extensión del ordenamiento jurídico nacional allende las fronteras del país- redundando en múltiples ocasiones en la definición de problemas puntuales de máxima importancia para el ciudadano y, en su conjunto-teniendo en cuenta el alto número de uruguayos en el exterior-, afecta a un altísimo porcentaje de la sociedad.

Expedición o renovación de pasaportes, funciones notariales, inscripciones de registro civil y consulares, certificados de existencia, orientación y apoyo a compatriotas en diferentes situaciones (muchas veces sin haber resuelto su posición documental en el país de acogida), legalizaciones de documentos, atención de las más variadas consultas de nacionales uruguayos, casos humanitarios, accidentes, repatrios, robos, extravíos, compatriotas detenidos, y tareas de vinculación, entre muchas otras variedades, suelen formar el quehacer cotidiano de una oficina consular.

Y funcionan como “ventanilla única” para la atención de las necesidades de los compatriotas, que canalizan ante la oficina consular ges-

tiones que en nuestro país tratarían con diferentes reparticiones públicas: Ministerios, Intendencias Municipales Entes o Servicios Descentralizados, personas para-estatales, etc.

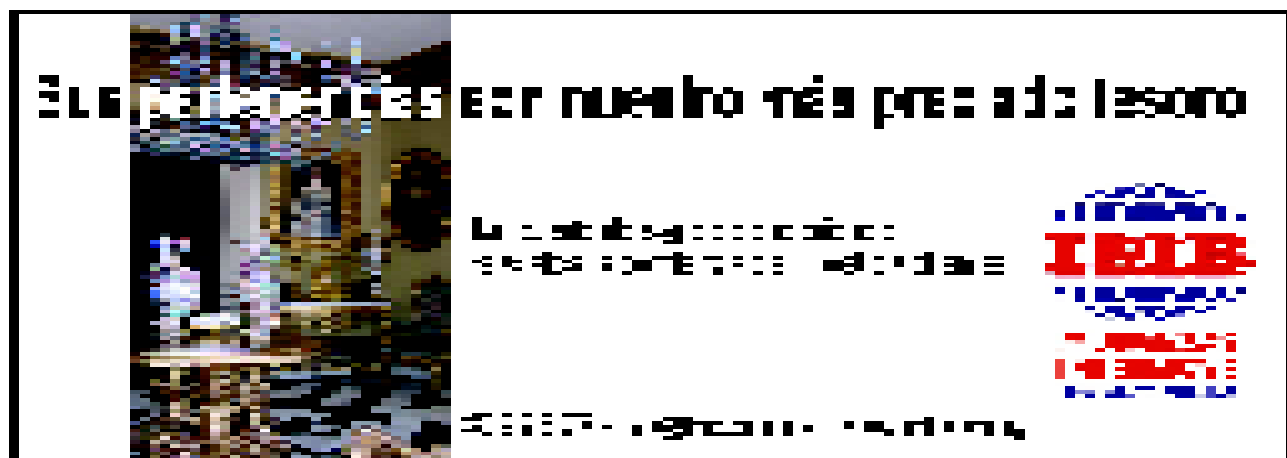
Igualmente, la dispersión geográfica de la colonia uruguaya, sumada a que, en ocasiones, los integrantes de la misma se encuentran en situaciones económicas precarias, hacen necesaria la realización regular de funciones de “consulado móvil” en ciudades o núcleos urbanos con alta concentración de uruguayos.

Al mismo tiempo, aquellos consulados instalados en regiones o ciudades que no son capitales estatales, y donde por ende no existe Embajada del Uruguay, deben cumplir también múltiples funciones de relacionamiento bilateral: representación y contacto político ante las autoridades locales, gestiones económico-comerciales, culturales, de cooperación, etc.

A título de ejemplo, y para citar el caso del noroeste español, cuyo conocimiento me resulta más cercano, la colonia uruguaya en Galicia supera en poco los siete mil habitantes, a los cuales se añaden más de dos mil quinientos residentes en el Principado de Asturias y otros mil entre Cantabria y el País Vasco, para completar una cifra cercana a los once mil habitantes.

Esto hace que el Consulado correspondiente a dicha jurisdicción deba realizar habitualmente -con las entendibles e insalvables limitaciones de dotación de personal y de medios- un trabajo en cuanto a documentación de viaje, registro civil, certificados de existencia y otros aspectos, similar al de la población de una ciudad mediana de nuestro país, como, por ejemplo, Bella Unión, Nueva Helvecia, Rosario o Río Branco.


También cabe destacar, a modo de ejemplo comparativo de los tiempos, que, según los re-



gistros correspondientes, hace 30 años la colonia uruguaya en Galicia no superaba la cantidad de algunas pocas decenas de personas.

Este aumento superlativo de nacionales uruguayos residiendo en el exterior genera un fuerte desafío a las oficinas consulares, especialmente aquellas ubicadas en los países que han recibido guarismos más altos de compatriotas, y cuyas estructuras de funcionamiento y dimensiones no han acompasado este crecimiento.

## Algunas reflexiones

 Estructuras consulares de aquellos países caracterizan por ser fuertes emisores de atención reciente resultan en ocasiones desbordadas por el volumen, calidad y especificidad de la atención requerida y las situaciones de urgencia registradas.

Estructuras adaptadas a otras realidades -y a presupuestos necesariamente limitados-, las oficinas consulares en muchas oportunidades se pueden ver superadas en sus capacidades de reacción en los casos de aquellos países con diásporas numerosas.

En aras de la mejor atención consular al compatriota resulta por ende importante la tarea de buscar la adecuación de medios con propósitos, y procedimientos con finalidades.

Para la más correcta atención integral a los nacionales en el exterior, la mayoría de las naciones ha optado por la creación de estructuras específicas y especializadas de elaboración y coordinación de políticas, bajo la figura de Subsecretarías, Direcciones Generales, Secretarías Generales, etc.

Así los casos de los países europeos con altas poblaciones en el exterior (España, Francia, Italia) y muchos de los de América Latina, incluyendo el nuestro, con la reciente creación de la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación (Departamento 20).

Se trata de importantes avances hacia el adecuado tratamiento y gestión de esta nueva situación.

Desde estas reparticiones se busca conciliar no solo la importancia de los aspectos burocráticos y de lo asistencial y puntual en el trato con las colonias, sino, en las concepciones más modernas, capitalizar la trascendencia y el valor estratégico de los nacionales residentes en el exterior como red de apoyo a la difu-



sión del país -y en algunos casos hasta de "lobby"- en los diferentes ámbitos: económico, cultural, científico-tecnológico, etc.

Se parte de la idea de que la mera existencia de oficinas es insuficiente por sí sola para alcanzar muchos de los objetivos trazados, y que el trabajo conjunto con la diáspora organizada, redundará en beneficios mutuos para el Estado y este segmento específico de la sociedad civil constituido por los residentes en el exterior.

Se entiende que la propia -e insalvable- escasez de recursos estatales obliga a este trabajo conjunto, no sólo como mecanismo de difusión y búsqueda de objetivos estratégicos o de interés para el país, sino en aras de la mejor atención a la propia comunidad, redundando en la creación de mecanismos de alerta temprana para detectar las principales inquietudes del colectivo, o como sistema solidario y de contribución al trabajo compartido.

El correcto desempeño de las indelegables obligaciones consulares (nuevamente, en el sentido más amplio) de los Estados requiere necesariamente la ya mencionada creación de estructuras específicas para su coordinación y ejecución.

Más aún, para aquéllos países con comunidades numerosas en el exterior se trata de una etapa absolutamente necesaria.

No obstante ello, al igual que todo fenómeno social, entiendo que el presente aspecto cuenta con tres dimensiones concatenadas: la teoría, la realidad concreta y la administración de dicha realidad concreta.

Esto induce a pensar que tan importante como la adecuada planificación y diseño de los objetivos a cumplir en materia de atención y protección a los nacionales en el exterior, resulta la correcta ejecución de las políticas escogidas, necesariamente acompañada por la suficiente dotación de medios humanos y recursos materiales para su puesta en práctica.

Y el rol del servicio exterior en la materia aparece como insustituible.

Tanto a la hora de afrontar los nuevos desafíos que se presentan, como a la de capitalizar con éxito las oportunidades derivadas del mayor acercamiento a la sociedad.



# La Comunidad Iberoamericana de Naciones

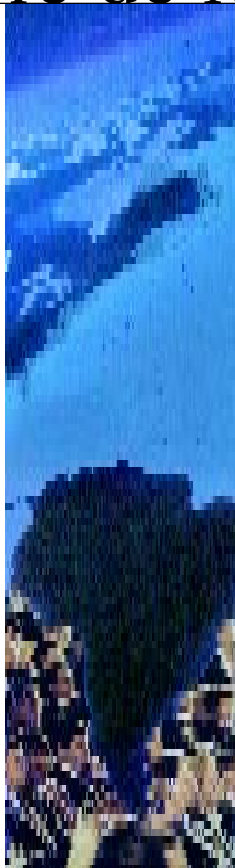
## XVI Cumbre de Montevideo

La reciente Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos en Montevideo (3 a 5 de Noviembre de 2006) constituyó un acontecimiento que permite diversos abordajes y merece, sin duda, amplios comentarios.

1. La Comunidad Iberoamericana de Naciones constituye una realidad relativamente nueva en el panorama internacional. Si bien hunde sus raíces en vínculos históricos, culturales y lingüísticos originados hace más de 500 años, la Comunidad como tal comenzó a reunirse en 1991 en Guadalajara (México). Al principio careció de toda institucionalidad, pero el surgimiento de proyectos comunes de cooperación entre los estados parte hizo necesaria la creación de una Secretaría para darles seguimiento y administrar sus recursos.

En la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia, 2003), se resolvió crear un organismo internacional -la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB- con el fin de concretar y ejecutar los mandatos emanados de las Cumbres. Una vez que los Estados ratificaron el Tratado que dio origen a este organismo, nuestro compatriota Enrique Iglesias fue elegido por unanimidad como el primer Secretario General Iberoamericano. Fue justamente la voluntad política de superar la esterilidad o la verborragia de algunas Cumbres, lo que llevó a crear la SEGIB como instrumento necesario para ejercer el papel ejecutivo, dar seguimiento a los temas y proyectos, y promover la presencia de la Comunidad Iberoamericana en el escenario internacional, así como sus relaciones con otras organizaciones internacionales.

2. El apoyo de Uruguay a la Comunidad Iberoamericana y a la SEGIB constituye una apuesta al fortalecimiento del multilateralismo, es decir de los escenarios colegiados basados en la igualdad de los Esta-



dos, y en el fomento de la cooperación entre los mismos. De ahí la importancia que tuvo la presencia del entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan y del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza entre los representantes de organizaciones internacionales en la Cumbre de Montevideo. Especial destaque merece además el hecho de que el Gobierno uruguayo haya sido el anfitrión de la despedida y el homenaje a Kofi Annan, por parte de los países de la región, tras 10 años al frente de las Naciones Unidas.

Del mismo modo debe destacarse la participación de Benita Ferrero-Waldner, miembro de la Comisión Europea, como una muestra del interés que despierta la Comunidad Iberoamericana, fuera de ella.

3. Siendo una Comunidad que comparte una cultura común, tuvo gran importancia la aprobación por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Carta Cultural Iberoamericana.

Pensando en la gente joven y, especialmente en los estudiantes universitarios, se

por Embajador Juan José Arteaga

Ex-presidente de la Comisión Organizadora de la XVI Cumbre.

Título: Licenciado en Historia, Doctor en Historia especialidad Historia de América (Universidad Complutense . Madrid).

Cargo en el Servicio Exterior: Embajador

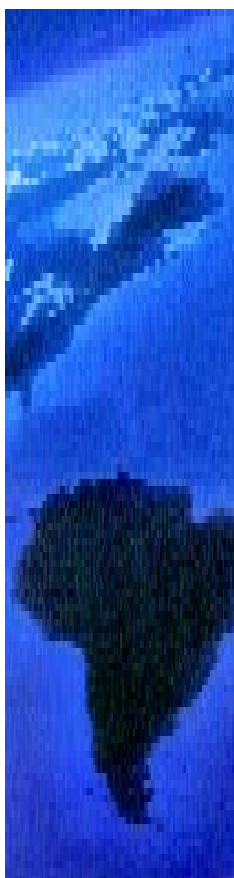
Cargos y funciones: 1976 - Ingresado por concurso al Servicio Exterior como Tercer Secretario. / 1991 - 1996 Ministro Consejero en la Embajada del Uruguay en España.

/ 1996 - 1999 Director General para Asuntos Culturales - Ministerio de Relaciones Exteriores. / 1999 - 2004 Embajador en Venezuela. / 2004 - 2005 Director General para Asuntos Políticos - Ministerio de Relaciones Exteriores. / 2005 Director Académico del Instituto Artigas del Servicio Exterior - Ministerio de Relaciones Exteriores y sin perjuicio de este, su actual cargo, fue designado en 2006, Presidente de la Comisión Organizadora de la XVI Cumbre Iberoamericana.

Publicaciones: " Breve Historia Contemporánea de Uruguay" ( 2000), "El Tratado de 1750 y la desarticulación de la frontera demográfica del Uruguay" ( 1999), "Evolución Constitucional del Uruguay" (1992) con Héctor Gros Espiell, entre otras publicaciones.

aprobó la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), que incluye una iniciativa de cooperación en materia de movilidad académica. También se aprobó el programa IBERESCENA para fomentar las coproducciones, las redes de teatros y de festivales, el apoyo de la autoría iberoamericana y la formación de profesionales en éstas áreas. Se renovó además el "Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica", con el objetivo de superar en el 2015 el grave problema del analfabetismo. La creación del Fondo Iberoamericano para el Acceso al Agua Potable, propuesto por España, es una evidencia más de la vitalidad de la Comunidad.

4. El sistema quiere estar abierto a la Sociedad Iberoamericana. Desde el año pasado comenzaron a reunirse los Encuentros Cívico y Empresarial y el Foro Parlamentario, cuyas segundas ediciones se realizaron durante el 2006 en Piriapolis, Punta del Este y Montevideo respectivamente. De este modo sus voces pudieron llegar a los Jefes de Estado y de Gobierno. Este diálogo puede no tener consecuencias tangibles inmediatas pero enriquece, retroalimenta y democratiza a la Comunidad.
5. Al contrario que en la Cumbre de Salamanca el Uruguay quiso proponer un tema central para esta conferencia. Se sabía que el tema de Migraciones no era sencillo ni de fácil consenso, pero nadie puede negar que tenía y tiene una inmensa actualidad en nuestra región.  
El "Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo" constituye un documento que marcará un importante escalón en el proceso iberoamericano para garantizar a los migrantes la vigencia de sus derechos. Es necesario leerlo con detenimiento, analizarlo y divulgarlo, por ser un documento que recoge avances en política migratoria no alcanzados hasta ahora en el ámbito de Naciones Unidas ni tampoco en la Unión Europea.
6. Los críticos de esta Cumbre olvidan en general que ésta es la coronación de un año de trabajo jalonado por las reuniones preparatorias y sectoriales. Nuestro país organizó exitosamente las reuniones Ministeriales de Administración Pública, Educación, Cultura, Turismo, Energía e Industria, Vi-



vienda y Desarrollo Urbano, Salud Pública, Infancia y Adolescencia. En cada una de ellas hubo avances que recoge la Declaración de Montevideo. Fue el Gobierno Uruguayo quien convocó por primera vez en la historia de la Comunidad Iberoamericana a una reunión de Ministros de Energía e Industria, con el fin de introducir el tema del desarrollo de las energías alternativas, de gran importancia para Uruguay y nuestra región.

7. Los días de la Cumbre, el Uruguay recibió a miles de visitantes y pudo desarrollar satisfactoriamente, con una muy buena organización reconocida y destacada por muchas delegaciones, el más importante evento internacional en nuestro territorio desde la Reunión del GATT en Punta del Este, hace ya 20 años. El Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo a su cargo la coordinación de todas las unidades y grupos de trabajo que estuvieron involucrados en la preparación y en la logística de la Cumbre, habiendo desarrollado su personal diplomático y administrativo, asistido por un eficiente grupo de pasantes honorarios, todas esas responsabilidades con un resultado totalmente satisfactorio.  
Aún con algunas ausencias -no imputables a la organización- llegaron delegaciones de alto nivel de todos los Estados que conforman la comunidad Iberoamericana, así como centenares de periodistas que ubicaron a nuestro país como centro de atención y generador de noticias internacionales. Para ello fue necesario un especial dispositivo de seguridad, que puede haber ocasionado algunas distorsiones en la rutina de nuestra ciudad, pero permitió que la Cumbre se desarrollara normalmente y sin ningún tipo de incidentes, manteniendo así la bien ganada reputación del Uruguay como lugar seguro.
8. Por iniciativa del Secretario General de la SEGIB, Enrique Iglesias, la población montevideana pudo acceder durante el mes previo a un nutrido programa de diversas actividades culturales, con reconocidos artistas de varios países que llegaron a nuestra capital, culminando el sábado 4 de noviembre con un acto multitudinario en el Estadio Centenario. Recordamos que 14.000 personas siguieron el concierto de Ana Belén y Víctor Manuel en las Canteras del Parque Rodó el 28 de octubre y que más

de 20.000 aplaudieron el concierto de rock en el Estadio Centenario.

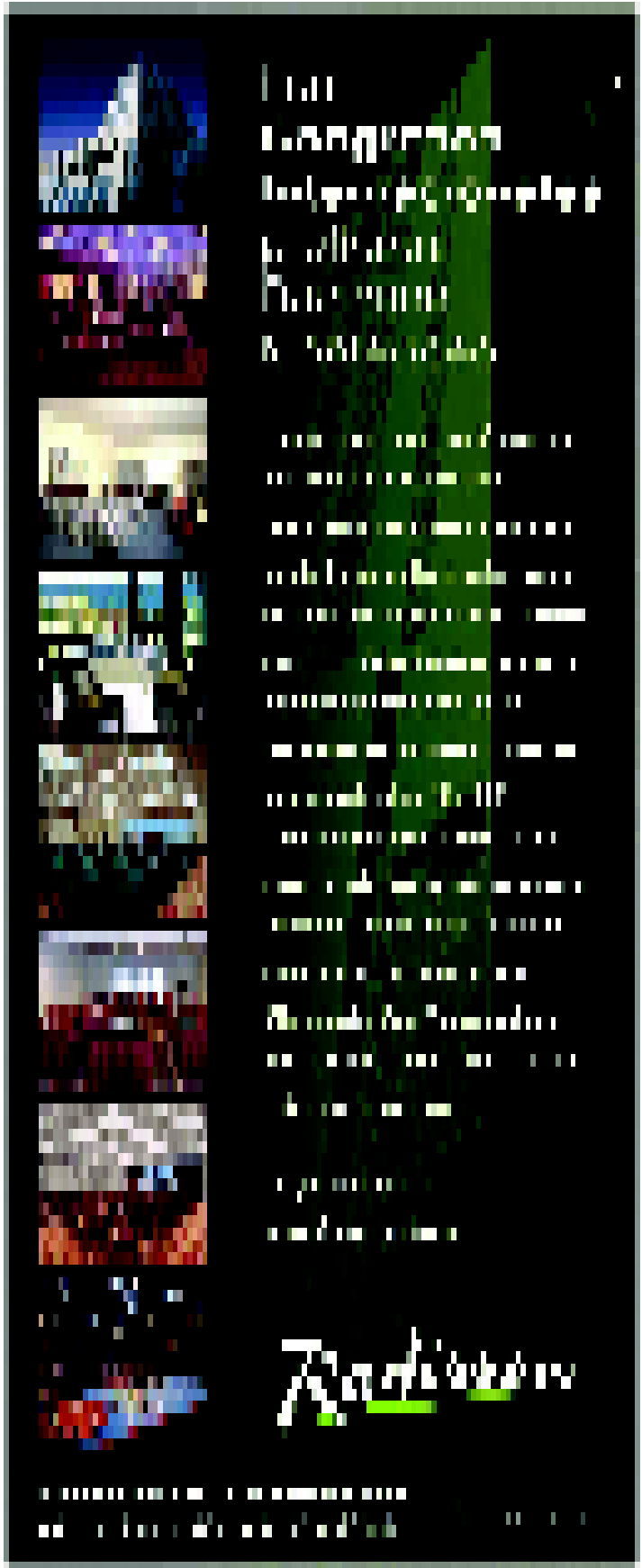
Las actividades culturales organizadas por la SEGIB en Montevideo durante todo el mes, y la respuesta del público que obtuvieron, también fueron un índice de la creatividad y la diversidad enriquecedora de esta Comunidad.

9. Por último, hay que darle tiempo a la SEGIB. Lleva un único año de funcionamiento y todavía es muy pronto para evaluarla. Los Estados pretenden que sea un organismo pequeño pero eficiente. Confiamos en su capacidad para ejecutar los mandatos de la Cumbre, y en el liderazgo de Enrique Iglesias.

10. La Comunidad Iberoamericana no constituye un programa de integración económica y comercial. Puede que ese sea un punto débil que explica también la diversidad de intereses de sus miembros. Unos forman parte del NAFTA y otros del SICA, CAN, MERCOSUR o de la Unión Europea. Andorra y Chile no son miembros plenos de ningún esquema de integración.

Si bien no se negocian temas comerciales en el seno de la Comunidad Iberoamericana es bueno señalar que las Cumbres también son positivas, en cuanto habilitan un ámbito de encuentro que facilita el diálogo y los acuerdos entre los Jefes de Estado y de Gobierno, algo que sin duda también aporta beneficios a sus pueblos. En este marco debe destacarse la aceptación por parte del rey de España de la misión de "facilitador" en el conflicto que sobre la instalación de una planta de pulpa de papel a orillas del río Uruguay divide a Argentina y Uruguay, actualmente en curso.

11. El Poder Ejecutivo Nacional se había marcado tres objetivos principales para esta Cumbre. Ellos eran la aprobación del "Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo", la aprobación de la "Carta Cultural Iberoamericana" y la reunión de los ministros de Industria y Energía para analizar e impulsar las energías alternativas, reunión que se realizó en el Laboratorio Tecnológico de Uruguay (LATU) con el apoyo de la ONUDI y que fue inaugurada por el señor Presidente de la República. El Uruguay puede estar satisfecho por el trabajo realizado. Los tres objetivos se cumplieron.



# La participación de Uruguay en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: una herramienta de diplomacia multilateral

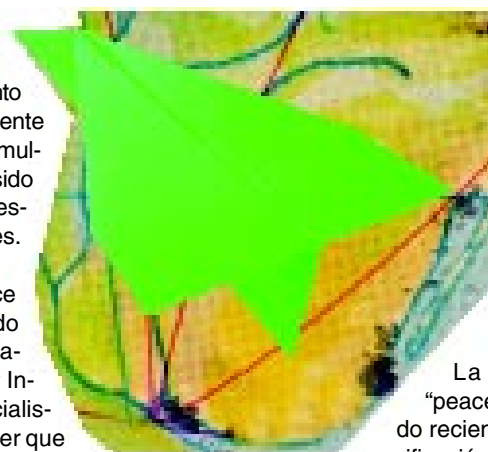
## Definición y funciones

Para definir las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, es importante señalar previamente que la necesidad de establecer una fuerza multinacional para la defensa del Derecho ha sido una meta de la comunidad internacional desde la época de la Sociedad de las Naciones.

La Carta de las Naciones Unidas establece en sus artículos 43 a 49 normas regulando la creación y utilización de fuerzas nacionales bajo la dirección de un Estado Mayor Internacional. Sin embargo, muchos especialistas coinciden en que no es posible sostener que las disposiciones del capítulo VI o VII sean la base jurídica de las operaciones de mantenimiento de la paz tal cual hoy las conocemos ya que su definición ni siquiera aparece en la Carta. Por ello, podríamos afirmar que las operaciones de mantenimiento de la paz actuales son el resultado de la evolución de la práctica internacional, como resultado de las potestades de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

De esta forma, podemos definir a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz como Misiones de carácter militar, policial y civil internacional, cuyo fin es establecer una separación o barrera entre facciones en conflicto para evitar su contacto directo, promoviendo la estabilización e impidiendo que se reanuden las hostilidades para facilitar los procedimientos de conciliación. Como resultado, las Naciones Unidas cuentan con un mecanismo relativamente eficaz que contribuye al objetivo de mantener la paz y seguridad internacionales. Dicho mecanismo ha ido evolucionando en sus funciones hasta llegar al concepto que hoy conocemos como "Misiones Multidimensionales".

Las actividades principales de las Misiones de Paz de las Naciones Unidas comprenden: la



prevención de conflictos, la construcción de la paz y el mantenimiento de la paz.

La prevención de conflictos es una tarea a largo plazo que busca tratar las raíces estructurales del conflicto para de esta forma lograr la pacificación y evitar el estallido de los mismos. Hoy día podemos decir que es un "ideal".

La construcción de la paz o "peacebuilding" es un concepto incorporado recientemente, que supera a la etapa de pacificación e incluye medidas para asegurar su durabilidad, tales como la reintegración de los combatientes a la sociedad civil, la reforma de la seguridad, el fortalecimiento del Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el apoyo al desarrollo democrático, económico y social.

Sin embargo, en términos operacionales y financieros, la actividad mas visible y costosa de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz o "peacekeeping". Dicho concepto ha evolucionado rápidamente en los últimos 15 años, ya que

por Lic. Santiago Wins Arnabal

Título: Licenciado en Relaciones Internacionales.

Cargo: Primer Secretario del Servicio Exterior.

Destinos y Cargos: Jefe del Departamento de Asuntos Especiales del MRREE. /

Delegado del MRREE ante el Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones

de Mantenimiento de Paz (SINOMAPA). / Presidente de la Comisión Interministerial para la Prohibición de las Armas Químicas (CIPAQ). / Presidente de la Comisión

Interministerial para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Ligeras.

/ Representante Alterno ante el Instituto Antártico Uruguayo. / Miembro del Comité

de Presupuesto y Finanzas de la Corte Penal Internacional.



por ejemplo en los primeros 40 años de Naciones Unidas solamente hubo 13 misiones y en los últimos 20 años se han desplegado 47 misiones. Actualmente el Presupuesto para Operaciones de Mantenimiento de la Paz es altamente superior al Presupuesto Regular de las Naciones Unidas, (US\$ 5.245.000.000 anuales para OMP contra US\$ 3.600.000.000 bianuales correspondientes al presupuesto regular para el funcionamiento de toda la Organización).<sup>1</sup>



## El proceso de establecimiento de una OMP

De acuerdo a la Carta de las Naciones Unidas, la responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales corresponde a los miembros del Consejo de Seguridad (art. 24) que tienen la potestad de considerar la situación en determinado país o región y decidir el establecimiento de una Misión u Operación de Mantenimiento o Estabilización, compuesto por personal de varios países, pero bajo el comando y dirección política de las Naciones Unidas. Cada Misión cuenta con un Mandato, que no es otra cosa que una descripción de las tareas a desarrollar y que el Consejo de Seguridad revisa periódicamente.

El Secretario General a través del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dirige y administra las Misiones e informa a los Estados Miembros sobre su desarrollo. La mayoría de las Misiones son dirigidas por un Representante Especial del Secretario General, que asesora al mismo en la dirección política y sobre los procedimientos operacionales.

La Asamblea General tiene el rol de aprobar el presupuesto de cada misión, la dotación de personal y a través de distintos mecanismos, supervisar el desarrollo de las misiones con la ayuda de Comités técnicos, como el Comité Especial para OMP (C34), el Comité para el Estudio de Reembolsos, etc.

## Desarrollos recientes

Para comprender la evolución de las OMP, debemos recordar que las mismas en sus inicios se enmarcaban en el período de Guerra Fría y normalmente trataban conflictos entre Estados a través de personal militar con armamento liviano bajo el comando de Naciones Unidas.

Actualmente, las Misiones de Paz son el resultado del rápido crecimiento de conflictos en un número de zonas que traspasan fronteras nacionales y cuya complejidad permitió aprender múltiples lecciones para mejorar este me-

canismo. A modo de ejemplo, mientras se desarrollaban cada vez misiones más complejas con éxito, tales como Camboya y Mozambique, también se debió aprender de graves fracasos en Srebrenica (Bosnia-Herzegovina) y Rwanda.

Todo ello determinó una necesaria reforma de las OMP, especialmente enfocada en la necesidad de una mejor conducción, rápido despliegue y mandatos acordes a las realidades de cada región. Se pasa de un modelo militar para observar cese de fuego y separación de combatientes, a Misiones que integran nuevos elementos que abarcan cuestiones de seguridad civil, derechos humanos, género, asistencia electoral, fortalecimiento democrático y desarrollo económico y social a través de lo que se ha denominado "Misiones Multidimensionales".

Finalmente un ícono en el proceso de reforma de las OMP, que es continuo<sup>2</sup>, fue el conocido Informe Brahimi (ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia) que examina las OMP y busca la forma de hacerlas más eficientes, a través de un necesario vínculo entre el mandato, objetivos, resultados esperados y los recursos para cada Misión.

## La participación de Uruguay en OMP

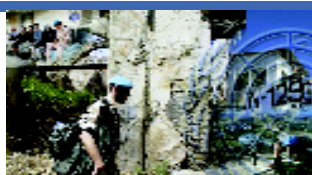
La participación de Uruguay en Misiones de Paz no es un fenómeno nuevo, ya que encontramos antecedentes que nos remiten a 1935 con la firma del Acuerdo de Paz del Chaco Boreal (Bolivia y Paraguay) donde nuestro país participó con personal del Ejército.

Más recientemente y en el marco de Naciones Unidas, encontramos presencia uruguaya en la Misión de Naciones Unidas para India y Pakistán (UNMOGIP 1952) y en la Fuerza Multinacional de Observadores en el Sinaí (1982), que son Misiones distintas en sus arreglos administrativos a las Misiones de Mantenimiento de la Paz.<sup>3</sup>

Sin embargo, es importante destacar que como resultado de una intensa acción diplomática por parte de la Cancillería, nuestro país comienza a participar con una presencia realmente importante en distintas Misiones de Paz en la década del 90', destacándose los casos de Camboya y Mozambique, en las que se desplegaron 1330 y 2518 personas respectivamente.<sup>4</sup> Dicha apertura para la participación de Uruguay en OMP fue un importante éxito diplomático de nuestra Cancillería que no ha sido debidamente destacado, perfilándose lo

MISIÓN	PERSONAL*	PERIODO
IRAN-IRAK (UNIIMOG)	35	1988-91
CAMBOYA (UNAMIC-UNTAC)	1330	199-92/1992-93
IRAK-KUWAIT (UNIKOM)	39	1991-2003
MOZAMBIQUE (ONUMOZ)	2518	1992-94
RWANDA (UNAMIR)	46	1993-96
LIBERIA (UNOMIL)	40	1993-97
TAJIKISTAN (UNMOT)	8	1994-2000
ANGOLA (UNAVEM III)(MONUA)	1638	1995-97/1997-99
GUATEMALA (MINUGUA)	1	1997
SIERRA LEONA (UNAMSIL) (UNOMSIL)	11	1998-99/1999-2005
CACHEMIRA (UNMOGIP)	62	1949-PRESENTE
SINAI (MFO)	1668	1982-PRESENTE
SAHARA OCCIDENTAL (MINURSO)	29	1991-PRESENTE
GEORGIA (UNOMIG)	8	1993-PRESENTE
ETIOPIA-ERITREA (UNMEE)	41	2000-PRESENTE
REP.DEM. CONGO (MONUC)	1564	2001-PRESENTE
HAITÍ (MINUSTAH)	794	2004-PRESENTE
COTE D'IVOIRE (UNOCI)	3	2004-PRESENTE
TIMOR LESTE (UNTAET)(UNMISSET)(UNMIT)	5	1999-2002/2002-2005/2006-PRESENTE

\* Datos correspondientes al último año de participación en cada Misión (fuente ONU).



que podemos denominar como una nueva herramienta de participación en la Diplomacia Multilateral.

## ¿Cuáles son las ventajas de dicha participación para el país?

La Diplomacia Multilateral representa un importante mecanismo de posicionamiento internacional para los países de menor peso político, puesto que debido a los procedimientos de trabajo y adopción de decisiones (regla del

consenso) el trabajo de diplomáticos profesionales permite abrir puertas de participación en muchas negociaciones logrando que la posición del país sea tenida en cuenta. Este tratamiento como pares, es más difícil de alcanzar a nivel bilateral, especialmente cuando se trata del relacionamiento con alguna potencia. Hay muchos ejemplos de exitosas políticas de diplomacia multilateral por parte de países de menor tamaño relativo, tales como los casos de Cuba o Singapur, entre muchos otros países que privilegian su presencia multilateral.

En cuanto a las ventajas para el país, mucho se ha dicho sobre la compensación económica que reciben los participantes en OMP y el hecho de que entre los principales 10 contribuyentes de tropas, se encuentren varios países en desarrollo, lo que parecería confirmar dicha opinión.<sup>5</sup> Sin embargo, debe decirse que el efecto más positivo no es tanto en términos financieros, aunque representan aproximadamente unos US\$ 40.000.000 anuales de ingresos en sectores de la población con bajos recursos; sino el hecho de que se logra una importante profesionalización y capacitación del personal que participa en las mismas, además de una difusión del Uruguay, especialmente en Naciones Unidas y los países donde se despliega el personal, además de una positiva imagen del Ejército al servicio de la sociedad y cercano a la gente.

La realidad indica que la fuerte participación de Uruguay en las Misiones de Paz de Naciones Unidas representan una herramienta diplomática que marca una mayor presencia internacional de nuestro país. El hecho de ser un país de menor tamaño relativo en el contexto de la principal Organización Internacional Universal, con 191 Estados miembros y que no ha tenido situaciones de conflicto, hace que para Uruguay sea más difícil tener un rol destacado en las distintas negociaciones multilaterales.

Desde hace varios años, Uruguay es el único país de América Latina que figura entre los principales diez contribuyentes de tropas a las Naciones Unidas, lo que ha puesto a nuestro país en el foco de atención y representa una valiosa oportunidad que puede ser beneficiosa para mejorar nuestra participación en el sistema multilateral como herramienta de posicionamiento internacional, reforzando el auténtico y sincero compromiso de nuestro país con la paz internacional y la solidaridad con pueblos que han sufrido sangrientos y duraderos enfrentamientos y en la creencia de que para los países de nuestro tamaño, el respeto del Derecho Internacional es la única garantía de supervivencia con la que contamos. Por ello,

Uruguay debe participar mas activamente en el sistema multilateral ya que puede hacer un aporte honesto, con una visión de país en desarrollo, solidario y cuya participación no oculta ambiciones políticas o comerciales.



## Posibles rumbos de acción

Para contribuir al objetivo de la paz y seguridad internacionales, es posible orientar el posicionamiento multilateral de Uruguay para alcanzar algunos objetivos pendientes en la materia. Por ejemplo, a nivel de la Secretaría de las Naciones Unidas, Uruguay no cuenta con funcionarios nacionales en cargos de confianza política en los niveles mas cercanos al Secretario General (USG o ASG), así como tampoco tiene ningún Representante Especial del Secretario General en el terreno. Esto se debe a que no hemos priorizado la identificación de candidatos para ocupar lugares de decisión en organismos internacionales, sin considerar las posibilidades que puede abrir dicha presencia de alto nivel para el país y a su gente.

También cabe destacar que si bien recientemente se obtuvo la designación del Segundo Comandante de la Fuerza en Haití, en realidad Uruguay está en condiciones y debería aspirar a obtener el cargo de Representante Especial del Secretario General en Haití u otra OMP.

Otra tarea sobre la que se esta trabajando, lógicamente siendo el séptimo principal contribuyente de tropas y el principal del continente americano, es integrar la Comisión para la Consolidación de la Paz, importante resultado del proceso de reforma de la organización.

Un objetivo más a largo plazo para un país que participa tan activamente en Misiones de Paz, es integrar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, órgano en el que Uruguay no actúa desde 1966, siendo uno de los pocos países de la región con tan baja participación en el órgano principal que resuelve no solo el establecimiento de las OMP y sus mandatos sino todas las acciones de los principales temas de la agenda internacional.

Integrar órganos de este tipo y contar con funcionarios en puestos claves, representan una mayor presencia política y también a pesar de no ser el objetivo buscado, oportunidades comerciales en los países de despliegue y en el sistema de Naciones Unidas. Se debe tener en cuenta que son países que tienen grandes necesidades y con escasa o ninguna infraestructura. El mercado de adquisiciones de Naciones Unidas representa oportunidades comerciales por US\$ 1.800.000.000 anuales.

Uruguay también debe apuntar a participar del mismo y si bien lo esta haciendo progresivamente, es un impulso que requiere un mayor esfuerzo e inversión estratégica.

Estos rumbos de acción, representan importantes posibilidades para nuestro país, pero como sabemos, el trabajo no termina en el momento de alcanzar la incorporación a determinado órgano, sino que allí comienza y por esto, es necesario reforzar las Misiones Multilaterales, asignándole el personal diplomático necesario con una visión de inversión en política exterior como vital herramienta de actuación en el actual contexto internacional.

A modo de conclusión, podemos decir que la participación en OMP ha posicionado a Uruguay multilateralmente en un rol destacado que permite que nuestro país pueda tener un rol protagónico en sus negociaciones, buscando fortalecer su presencia internacional y también aprovechar sus distintas oportunidades. Por ello es importante tener claro las metas a alcanzar. Sería sumamente positivo contar con un "Think Tank" permanente en la Cancillería, para definir hacia donde vamos y que objetivos nos proponemos en materia de política multilateral. También es cierto que para lograr una mayor participación internacional y participar proactivamente en la agenda internacional, nuestro país tiene pendiente una importante tarea de reestructura y actualización de la plantilla destinada al Servicio Exterior, que siendo altamente profesional, se siente limitada en composición numérica para hacer frente a una agenda internacional que ha visto una multiplicación de temas altamente sensibles.

<sup>1</sup> ONU tiene un presupuesto regular para financiar 35 secciones y un presupuesto específico para financiar las operaciones de mantenimiento de la paz en el cual el aporte de los miembros del Consejo de Seguridad es superior.

<sup>2</sup> En estos momentos el nuevo Sec.Gral de ONU propone una nueva reestructura completa del Departamento de OMP de las Naciones Unidas.

<sup>3</sup> Financiadas por el Presupuesto Regular y aportes de países involucrados en la Misión.

<sup>4</sup> En ese entonces (1992 y 1993) no se contaba con la presencia de los Agregados Militares ante ONU.

<sup>5</sup> Son principales contribuyentes de tropas: Pakistán, Bangladesh, India, Jordania, Ghana, Nepal, Uruguay, Italia, Nigeria y Francia.



# El Reino Unido y la zona del Euro

*«Todo paso dirigido a convertir a Europa en más próspera y más pacífica sirve a los intereses británicos ...pero nosotros tenemos nuestro propio sueño y nuestra propia tarea. Nosotros estamos con Europa pero no somos parte de ella. Estamos unidos pero no comprimidos. Estamos interesados y asociados pero no absorbidos.»*

*Winston Churchill, Universidad de Zurich, Septiembre de 1946*

*«Ellos no son mas europeos que nosotros; son solamente mas federales»*

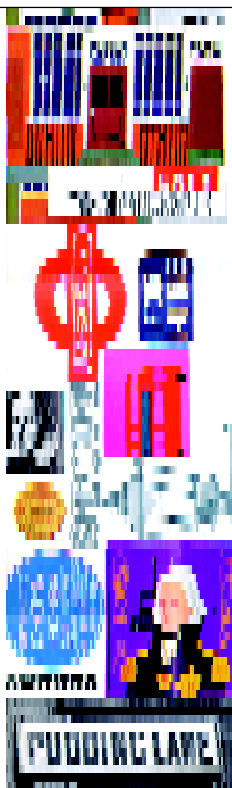
*Lady Margaret Thatcher, 27 de julio de 1991*

Uno de los temas centrales de discusión en el Reino Unido durante los años 80 fue el del ingreso de este país a la Unión monetaria europea. Aún hoy se recuerdan las diferencias entre la primera ministra Margaret Thatcher y su entonces Ministro de Economía Nigel Lawson, proceso particular que termina por otros muchos motivos políticos con la renuncia de la entonces Primer Ministro.

Son también temas de política con mayúscula las valoraciones sobre la pertenencia a un sistema de moneda única, que se definen en términos económicos pero que se terminan resolviendo a la luz de los intereses políticos y a la conveniencia de cada Estado. En los años 90, la creación del euro da la pauta de la maduración política y el ingreso a las últimas etapas de la verdadera integración europea. el Canciller Kohl de Alemania y el Presidente Mitterrand de Francia deciden impulsar la unión monetaria dejando en el tratado de Maastricht la posibilidad de que Gran Bretaña se mantenga al margen. En enero de 1999 se produce el lanzamiento del euro en tanto sistema; en enero de 2002 comienza a circular el papel moneda.

El Reino Unido no acude a la cita; se pregunta si una vez ingresado al sistema lo podrá abandonar. El tema constitucional sobre las compatibilidades con el tratado de Roma y principalmente Maastricht y todas las demás complicaciones, inclusive prácticas, en su fuero íntimo confortan a los británicos euroescépticos, haciendo entonces que uno de los principales socios de Europa no participe del sistema. No se trata de cualquier miembro; es la ex-potencia mundial que intenta conservar su buen nombre e individualidad, con capacidades propias en lo económico financiero, que no quiere perder su propia identidad.

En la actualidad el tema continua vigente y por tener ribetes funcionales y constitucionales de



suma importancia permanece en la agenda. El gobierno laborista ya ha resuelto que el ingreso a la moneda común se decidirá por medio de una Ley, la que será sometida a referéndum. Asimismo, el Ministro de Economía Gordon Brown ha puesto en funcionamiento un mecanismo de análisis económico que consta de cinco capítulos principales, cuyos contenidos deben dar resultados favorables en forma «clara y precisa».

El primer criterio se refiere a la convergencia sustentable entre Gran Bretaña y el grupo de países con una moneda única. Al respecto sobre este punto, interesa el impacto en el mercado inmobiliario, los ciclos económicos y el tipo de cambio. el segundo elemento de análisis se refiere a los necesarios ajustes en el mercado laboral y las políticas fiscales. El tercero guarda relación con las inversiones y el costo del capital. El cuarto tiene que ver con el impacto sobre el sector de servicios financieros y su incidencia en los mercados de Londres y Edinburgo. Por último, el quinto tiene

por Embajador Ricardo Javier Varela Fernández

Título: Doctor en Diplomacia. / Master en Ciencias Políticas

Cargo: Embajador

Destinos y cargos: 1979 Ingreso al Servicio Exterior - Funciones como Tercer Secretario en la Dirección de Protocolo y Ceremonial de Estado. / 1982 Funciones en la Embajada de la República Oriental del Uruguay en Washington D.C. / 1988 Funciones en la Dirección General para Asuntos Políticos de la Cancillería. / 1989 Funciones en la Delegación Permanente de la República Oriental del Uruguay ante UNESCO, París. / 1995 Sub-Director de la Dirección de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores. / 1995 Sub-Director de la Dirección de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores. / 1996 Jefe de Gabinete de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo. 1997 Funciones en la Misión Permanente de la República Oriental del Uruguay ante la O.E.A, Washington, D.C. / 2002 Director de la Dirección de Protocolo y Ceremonial de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores. / 2004 Embajador de la República Oriental del Uruguay ante el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. / 2006 Embajador de la República Oriental del Uruguay ante Irlanda.



que ver con la incidencia en el empleo, incluyendo los efectos sobre el comercio exterior y los propios precios de los bienes.

El Ministerio de Economía junto con el Banco de Inglaterra tiene un equipo de 30 personas que vienen analizando constantemente estas variables. En junio de 2003 publicaron sus primeras conclusiones, habiendo anunciado el Canciller que uno solo de los capítulos, el número 4, relacionado al sector de los servicios financieros, había ya alcanzado las metas necesarias para el ingreso de su país en el esquema de una moneda única. Por otra parte el hecho que Suecia en septiembre de 2003 dió el no a la moneda común inclinó en Gran Bretaña a muchos miembros del parlamento a enfriar el tema.

Mas allá del análisis particular que hace el gobierno Británico para considerar su ingreso al sistema, la teoría económica tiene mecanismos propios para medir los costos y los beneficios así como para atacar los distintos argumentos y pruebas que los actores sociales manejan constantemente. Suenan de manera insistente tres elementos principales en favor de la moneda única: en primer lugar una reducción en el costo de las transferencias que obliga el cambio de monedas; en segundo lugar también se evitarían los riesgos por diferencias de cambio, lo que habilitaría a que aumente el comercio y la inversión en el conjunto de los países europeos. Asimismo, y como un tercer elemento, la captación de capitales se hace más fácil, aumentando su transparencia y permitiendo una precisa comparación de costos y precios.

El primer argumento de relacionamiento con los costos producidos por cambios de moneda en apariencia se muestra como un obstáculo importante en el proceso de transacciones financieras y comerciales. En realidad el sistema bancario europeo, y principalmente este país, es por demás eficiente, utilizándose mecanismos de conversión entre las propias empresas multinacionales, sistemas integrados, usualmente gerenciados por las tarjetas de crédito, que no inciden mayormente en el total de los intercambios. Se calcula que si este costo fuera de mil millones de libras por año solo representaría el 0.1 del producto bruto interno británico. Mas aún, algunos sostienen que si al final se decide ingresar al euro habría un costo, si bien único, producido por el propio cambio de las monedas, es decir los cajeros automáticos y los siste-

mas de contabilidad, que ha sido calculado en muchos millones de libras.

El segundo argumento principal que se maneja es como dijimos la eliminación de los riesgos motivados por el tipo de cambio. Al respecto se sostiene que esto viene a significar el levantamiento de una barrera comercial que facilita el comercio y la inversión, dándole estabilidad y previsibilidad a los negocios. Lo que aparece como tentador, visto con mayor profundidad no ofrece tantas ventajas, dado que el Reino Unido, como muchos otros países, realiza sus negocios basados en las regiones del dólar. Si bien Europa es su principal cliente, tiene una importante balanza comercial favorable con los Estados Unidos y con el resto del mundo y siempre hay una clara relación al dólar. Sin duda en la década pasada, si bien la inflación en esta parte del mundo ha sido controlada, no ha evitado alteraciones en los tipos de cambio, principalmente entre el dólar y el euro. Esto ha invitado a pensar que tal vez el Reino Unido pueda obtener un mayor provecho conservando la libra, buscando el equilibrio cuando tanto el euro o el dólar se disparan.

Efectivamente, en relación a este último punto el mismo guarda directa relación con el tercer argumento, es decir el impacto sobre la captación de capitales y de inversión. El factor determinante de los movimientos de los flujos de inversión externa, según los estudios mas reconocidos, no esta basado en criterios de tipos de cambio, teniendo este una incidencia menor. Son las políticas domésticas y el estado general de las economías los que generan oportunidades e invitan a recibir las tan necesitadas inversiones. El Reino Unido tuvo problemas de captación de capitales en las décadas del 70 y 80 cuando no tenía controlada la inflación y no se seguían sanas políticas monetarias. Una vez superados estos inconvenientes la libra una vez mas pasa a recobrar importancia; como prueba de esto, los rendimientos de sus bonos son comparables a los de otras monedas e inclusive muestran un mejor comportamiento. De igual manera resulta claro que el exceso de petrodólares que se viene generando en razón del incremento del precio del petróleo busca su lugar seguro en la city londinense y en el mercado inmobiliario, otorgándole ventajas a este país que se verían de otro modo atemperadas si estuviera dentro del sistema del euro donde sería entonces igual invertir en Italia o en Alemania que en el Reino Unido.

El secreto entonces para asegurarse el éxito económico radicaría en el manejo de los propios países. El peligro radicaría principalmente dentro de los países mal gerenciados, vulnerables a las crisis provocadas por las recesiones mundiales y los ciclos económicos; con políticas monetarias deficientes y mercados de trabajo que no responden a las realidades ni cuentan con la seguridad suficientes para adaptarse a los requerimientos que la economía exige. Para los países que se encuentran en la situación anteriormente descrita, como puede haber sido la situación de Italia antes de su acceso al euro, representa una verdadera ventaja entrar en esquemas que garanticen conductas adecuadas y donde todos los beneficios aparecen como verdaderos e inmediatos.

Es entonces que las uniones monetarias son un claro indicativo de la adecuada articulación y los lazos que unen a dos o mas países y que puede resultar mas importante contar con los mecanismos aptos para el comercio que la propia Unión Aduanera. De esto último se da como ejemplo el caso de Canadá con los Estados Unidos, donde el progreso de su relación comercial se centraliza en el cambio de la armonización de sus regulaciones, los procedimientos legales y los tramites aduaneros, y donde se comprueba que la unión monetaria sería solamente un elemento mas de importancia, pero siempre condicionada a que todos los demás mecanismos funcionen en forma adecuada. Es mas, han habido países como Suecia, Dinamarca y Noruega, los cuales en 1873 terminaron con la unión monetaria pero donde su comercio no se vió alterado de manera alguna. Similar escenario se vivió cuando en 1979 Irlanda se desvinculó de la unión monetaria que poseía con el Reino Unido, sin efectos perjudiciales, confirmando una vez mas que lo determinante son las ventajas comparativas y no tanto los factores monetarios o inclusive una unión monetaria.

En todo este debate queda en evidencia una vez mas que mas allá de los aspectos económicos quedan por definir claramente los objetivos políticos. Francia y Alemania han hecho valer su liderazgo y han sabido promover un proceso de centralización de poder y un esquema federal; es por eso que en la agenda se insiste tanto en la armonización y se busca la libertad de mercados, pero se insiste mas allá de la competitividad que pueda tener la euro zona en lograr los equilibrios que las so-

ciudades democráticas exigen. El Reino Unido no quiere por su parte perder uno de los principales elementos de su prestigio: el Banco de Inglaterra, quien con su capacidad de su independencia para alterar las tasas de interés y con el respaldo de una economía floreciente ofrece un producto distinto y en la actualidad muy atractivo.

Londres es uno de los tres principales centros financieros del mundo, junto con New York y Tokyo. La Bolsa de Londres y el mercado de seguros de Lloyd's por su confianza le dan ventajas comparativas; su sector bancario es el tercero mas grande del mundo, después de Estados Unidos y Japón y sus bancos figuran entre las primeras compañías en el Reino Unido.

Todos estos elementos hacen que el Reino Unido, a la hora de discutir estos asuntos, analice sus resultados para así evitar cumplir con un compromiso que seguramente tendrá que responder algún día. Hace pocos días se informaba que Noruega, con un fondo de pensiones de 239 mil millones de dólares había decidido incrementar sus encajes en libras siguiendo la tendencia de muchos bancos centrales del mundo. Según los informes del fondo monetario internacional, este cuenta con depósitos en libras por el valor de 115 mil millones de dólares, pasando a ser la moneda de reserva mas popular a nivel mundial, después del dólar y del euro. Otro ejemplo lo constituye el Banco de Italia, que hasta el año 2004 no contaba con depósito en libras y el cual hoy tiene reservas en esta moneda por el 24 %, siguiendo también la tendencia de un número importante de bancos del Medio Oriente.

El caso que hemos comentado pone de manifiesto la singularidad del Reino Unido, quien analiza con realismo su situación regional vis a vis la propia. No es contrario a la evolución europea pero mide su oportunidad.

Esta fórmula es válida para todas las regiones, quedando claro que sus actores deben profundizar sus procesos de integración de manera acompasada, y que de nada vale proponer esquemas superiores, llámense unidades monetarias o esquemas institucionales mas complejos, cuando aún no se han cumplido con las definiciones básicas.





# Turquía y su complejo proceso de adhesión a la Unión Europea

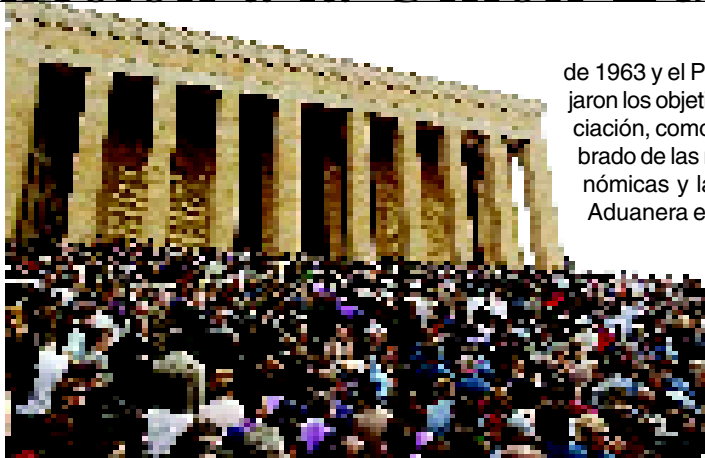
**E**l proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea presenta una serie de características que ameritan un análisis detenido desde diversos ángulos, especialmente en los últimos meses donde la realidad política del país parece introducir nuevos elementos que podrían retrasar la adhesión.

Desde un punto de vista netamente económico, el ingreso de Turquía concita gran atención por el peso específico del candidato y las conjeturas de cómo se insertará e impactará este mercado de 70 millones de habitantes en la dinámica comunitaria. De acuerdo con proyecciones realizadas, con el ingreso de Turquía como miembro de pleno derecho, el área de la comunidad se incrementaría en un 24%, su población en un 17%, y el PIB en un 5%. Pero además de la dimensión económica, de este proceso podrán extraerse elementos claves en la futura conformación del mapa político-religioso eurasiático.

Estas dos vertientes -económica y política- se entrecruzan en una serie de informes y comunicaciones emitidas por la UE. Así, la adopción del acervo comunitario por Turquía se ha basado en una *estrategia de pre-adhesión* centrada en un planteamiento gradual a través de los siguientes documentos:

- el Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y Turquía de 1963, así como su Protocolo adicional de 1970;
- la Comunicación de la Comisión, de 4 de marzo de 1998, titulada «Estrategia europea para Turquía»;
- los Informes periódicos de la Comisión sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión;
- la Decisión del Consejo, de 19 de mayo de 2003, sobre los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones de la Asociación para la adhesión de Turquía.

**El Acuerdo de Asociación** (denominado **Acuerdo de Ankara**) entre la Comunidad y Turquía



de 1963 y el Protocolo adicional de 1970 fijaron los objetivos fundamentales de la asociación, como el refuerzo continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas y la instauración de una Unión Aduanera en tres fases. Uno de los objetivos del Acuerdo de Ankara es la libre circulación de los trabajadores, que no ha podido sin embargo alcanzarse según el calendario previsto por

**r a z o n e s** socioeconómicas. El 31 de diciembre de 1995 se

inició, mediante la Decisión 1/95 del Consejo de Asociación, la tercera fase de la Unión Aduanera, que dio un impulso importante a la adecuación de la legislación turca a la legislación comunitaria. Para garantizar el buen funcionamiento de la Unión Aduanera, Turquía ha tenido que asumir, antes de su entrada en vigor, una buena parte del acervo comunitario, en particular en materia de aduanas, política comercial, competencia y protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial.

A raíz de la invitación del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997, la Comisión adoptó el 4 de marzo de 1998 la **Comunicación «Estrategia europea para Turquía»**. La aproximación de las legislaciones y la adopción del acervo figuran entre los principales elementos de la estrategia de preadhesión de Turquía. Además de la extensión de la Unión Aduanera a los sectores de los servicios y de la agricultura, la Comunicación propone el refuerzo de la cooperación CE/Turquía y una aproximación de las legislaciones en algunos ámbitos. Turquía notificó más tarde sus suge-

por Ministro Consejero Luis Bermúdez

Títulos: Procurador / Master en Cooperación y Desarrollo

Cargo: Ministro Consejero

Destinos y cargos: 1989 - 1990 Secretario Representación Permanente del Uruguay ante ALADI. / 1990 - 1995 Secretario de Embajada del Uruguay en Egipto y Cónsul en Egipto y Jordania. / 1998 - 2004 Consejero Embajada del Uruguay en España (1998-2004). / 2004 - 2007 Director de MERCOSUR y Coordinador Nacional Comisión de Comercio del MERCOSUR. / En la actualidad Cónsul General del Uruguay en Dubai - Emiratos Arabes Unidos.

rencias sobre las propuestas de la Comisión, en un documento de 17 de julio de 1998 titulado «Estrategia de desarrollo de las relaciones entre Turquía y la Unión Europea - Propuestas de Turquía». Este documento estuvo, en general, en sintonía con el texto de la Comisión.

El Informe sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión, publicado en noviembre de 1998, hacía suya la metodología seguida para los dictámenes sobre los países de Europa Central y Oriental (PECOs). Se basaba en el artículo 28 del Acuerdo de Asociación y en las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo. En la redacción de este informe, la Comisión encontró -no obstante- algunas dificultades para obtener rápidamente todas las informaciones necesarias a fin de evaluar la capacidad de Turquía para asumir el acervo comunitario, aparte del ya integrado en la Unión Aduanera o del mencionado en la estrategia europea para este país.

Desde la publicación del primer informe en noviembre de 1998 la situación ha evolucionado y se han presentado, anualmente, informes que precisan los progresos realizados por Turquía en la vía hacia la adhesión. El análisis -aunque breve- de cada informe anual excedería la extensión asignada a este artículo. Sólo nos detendremos en el Informe de 1999 en el cual la Comisión Europea reconoció a Turquía el estatuto de país candidato. Sin embargo, destacó que sólo se abrirían negociaciones cuando se cumplieran los criterios políticos (esto aconteció en 2005). Mientras tanto, Turquía se beneficiará, en el marco de la estrategia europea actual, de una estrategia de preadhesión destinada a fomentar y apoyar sus reformas. A este respecto, la Comisión tenía prevista la aprobación de una serie de medidas que tendrían como objetivo:

- reforzar el diálogo político con una atención particular a la cuestión de los derechos humanos además de hacer partícipe a Turquía de las posiciones y acciones comunes definidas en el marco de la PESC;
- coordinar todas las fuentes de asistencia financiera de la Unión de cara a la preadhesión en el marco de un único dispositivo;
- prever la plena participación en los programas comunitarios y en las organismos de la Comunidad;
- aprobar una Asociación para la adhesión que se ha de incorporar a un programa nacional para la adopción del acervo;
- definir mecanismos similares a los establecidos en los Acuerdos europeos para proseguir la aplicación de la Asociación para la adhesión, e iniciar un proceso de examen analítico del acervo con el fin de armonizar la legislación y las prácticas con Turquía.

La Asociación de adhesión de Turquía es el principal instrumento que orienta a Turquía en

su preparación para la adhesión y está apoyada -como ya fue dicho- en la estrategia de preadhesión. Se elaboró en 2001 y se revisó en dos ocasiones, en 2003 y en 2006. Se trata de un instrumento flexible y con vocación de evolucionar en función de los progresos realizados por Turquía.

El Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) reconoció que Turquía era un país candidato a la adhesión sobre bases equivalentes a las de los demás países candidatos, aun cuando se beneficiara de una estrategia de preadhesión específica. Esta estrategia agrupa los distintos instrumentos referentes a la definición de las prioridades, la asistencia técnica y financiera y las negociaciones de adhesión. Ofrece así un programa coherente de adhesión a Turquía, permitiéndole al mismo tiempo familiarizarse con los procedimientos y las políticas de la Unión Europea, en particular a través de su participación en los programas comunitarios.

## Prioridades

Las prioridades revisadas en 2006 constituyen la base de las evaluaciones futuras de la Comisión.

La Asociación de adhesión clasifica las prioridades en dos categorías: a corto plazo, que deben realizarse en el transcurso de uno a dos años, y a mediano plazo, que deben llevarse a cabo en el plazo de tres a cuatro años.

Las prioridades a corto plazo se refieren tanto al reforzamiento del diálogo político como a los criterios políticos y económicos y al acervo, vale decir:

- la democracia y el Estado de Derecho, que incluye la consolidación de la Administración pública por medio de reformas, las relaciones entre la sociedad civil y el ejército, el sistema judicial y la política contra la corrupción;
- los derechos humanos y la protección de las minorías, que implican el respeto de la legislación internacional;
- los derechos civiles y políticos, que afectan a la prevención de la tortura y los malos tratos, el acceso a la justicia, las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica y la libertad religiosa;
- los derechos económicos y sociales, que se refieren a los derechos de las mujeres y los niños, los derechos sindicales y culturales, y los derechos de las minorías, así como a la situación en el Este y el Sureste;
- las cuestiones regionales y las obligaciones internacionales relativas a Chipre, a la solución pacífica de las diferencias fronterizas, a las obligaciones derivadas del Acuerdo de Asociación y a los criterios económicos;

- la capacidad para asumir las obligaciones derivadas de la adhesión, es decir, las obligaciones derivadas del acervo, que está constituido por las políticas y actos, originarios y derivados, de la UE.

Las prioridades a mediano plazo son:

- los criterios económicos, que afectan a las privatizaciones, la reforma del sector agrícola, los regímenes de pensiones y seguridad social, la educación y la salud;
- la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión en los ámbitos comunitarios que la Asociación para la adhesión enumera específicamente.

Se ha aprobado también una *ayuda financiera de preadhesión* destinada principalmente a reforzar las capacidades institucionales de Turquía (aproximadamente el 30 % de los recursos disponibles) y a las inversiones (70 % de los recursos).

Sobre esta base, en 2002 se asignó una dotación de 149 millones de euros. En 2003, el programa nacional de ayuda financiera de preadhesión contó con 144 millones de euros. El programa de 2006 incluyó una dotación de 500 millones de euros. El programa consta de un capítulo nacional y de financiaciones conexas a cuenta de otros programas de carácter multinacional, así como otro tipo de ayudas para financiar acciones de comunicación y de gestión.

## Nuevos elementos surgidos de la agenda política interna.

A raíz de las elecciones presidenciales del presente año, nuevos elementos agregan mayor complejidad a la adhesión turca a la UE. El actual gobierno turco surgió como consecuencia de la convocatoria de elecciones libres en las cuales resultó triunfador el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP). Este partido de tendencia islamista moderada tiene al Primer Ministro Recep Tayip Erdogan como su principal dirigente y desde su triunfo en 2002 no ha dado ningún tipo de señal confrontatoria ni rupturista con Occidente. Esto ha sido especialmente apreciado en el marco del proceso de adhesión.

Sin embargo, la intención del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) de presentar su candidatura para la Presidencia de Turquía ha desatado desde el pasado mes de abril una ola de protestas ciudadanas e inquietantes pronunciamientos militares, en defensa del valor más preciado de la sociedad turca: el laicismo secular.

El candidato propuesto por AKP fue el Ministro de Relaciones Exteriores Abdullah Gül pero a raíz de las protestas y del rechazo a su candi-



datura por falta de quorum para ser votada en el Parlamento (por dos veces consecutivas), ha decidido retirarla. Hasta ahora, la elección del candidato a Presidente de Turquía (Jefe de Estado) la realizaba el Parlamento.

La oposición laica ha boicoteado estas dos instancias ausentándose de la Cámara e impidiendo que pudieran sumarse algunos votos a aquellos de los 353 legisladores del AKP, que por sí solos eran insuficientes para alcanzar los dos tercios de votos del órgano legislativo, necesarios para elegir al Jefe del Estado. (Hacían falta 367 legisladores presentes). No ha aceptado la candidatura de Gül ni de ningún otro candidato del AKP por las posiciones islamistas (aunque moderadas) del partido de gobierno. Les acusan de tener una “agenda islamista para el país” y esto atenta contra el laicismo plasmado en la Constitución turca, principal legado de Mustafa Kemal Atatürk.

Las recientes concentraciones y movilizaciones callejeras en las principales ciudades contra el AKP y exigiendo un país más secular dominan la escena política turca de las últimas semanas y ponen una señal de alerta desde Bruselas.

El Ejército turco también intervino en la polémica el pasado día 27 de abril con un comunicado en el que reafirmaba su papel de defensor de la laicidad y advirtiendo que el «esfuerzo enmascarado del islamismo» destinado a socavar la República secular se ha convertido en «un desafío abierto al Estado» y que entonces “cumplirá con sus obligaciones”. Esto ha sido considerado por muchos como un anticipo de golpe de Estado.

Ante el rechazo de su candidato Abdullah Gül, el AKP propuso en el Parlamento una enmienda Constitucional que habilite a que el Jefe del Estado pueda ser electo por sufragio universal. La nueva propuesta de modificación de la Constitución ha sido aprobada por 370 diputados, es decir, obtuvo más de los 367 votos - dos tercios del total de 550 escaños parlamentarios- requeridos para su aprobación. En la votación participaron 397 parlamentarios.

La nueva ley requiere aún de la aprobación del actual presidente de Turquía, Ahmet Necdet Sezer, o del visto bueno de la población expresado en un referéndum. Si la enmienda es adoptada, Turquía elegirá por voto directo a su nuevo Jefe de Estado por un período de cinco años, en elecciones que prevén dos vueltas. El Canciller Gül declaró recientemente que si la elección de Presidente fuera por sufragio universal su candidatura obtendría el 70% de los sufragios.

A la luz del cumplimiento de Turquía de la pautas

para adherir a la UE como miembro pleno y de los recientes acontecimientos políticos, se pueden extraer algunas conclusiones:

a. En la batalla por el control político del país entre la oposición secular y el gobierno de raíz islamista, los secularistas parecerían tener un aliado natural en la Unión Europea. En efecto, la UE ha estado presionando a Turquía para avanzar en reformas democráticas como la prohibición de la pena de muerte, el rechazo a los crímenes de honor o la despenalización del adulterio.

Sin embargo, al mismo tiempo la UE enfrenta una delicada tensión diplomática en sus intentos para asegurar que Turquía se mantenga en el camino de su transformación hacia una democracia al estilo occidental. La tensión viene dada por el hecho de que la oposición secular respaldada por los militares, generalmente se presenta como menos democrática que el gobierno del primer ministro Erdogan, quien hasta ahora ha cumplido más que cualquier otro líder, con hacer a Turquía apta para integrar la UE.

b. En Turquía, el papel que cumplen los militares merece estudiarse detenidamente. Mientras los generales se consideran así mismos garantes de los valores seculares, tienen también en la historia de Turquía antecedentes de haber promovido golpes de Estado (el último en 1997) cuando consideraron que esos principios estaban amenazados. Curiosamente, en Turquía, la imagen de los militares derrocando a un gobierno -como lo han hecho cuatro veces en 50 años- es vista como parte integral del sistema democrático.

Esto se explica en parte porque el ejército turco (un millón de efectivos y el segundo más grande de la OTAN después del de los Estados Unidos) ocupa un papel central en el imaginario nacional. El fundador de la República, Mustafa Kemal Atatürk, fue un héroe de guerra que utilizó al ejército como un instrumento de construcción de la nación, creando un Estado moderno a partir de las ruinas del Imperio Otomano. Desde la niñez, los turcos son enseñados que las fuerzas armadas son los principales defensores del sistema ideado por Atatürk, quien cambió el alfabeto turco por el romano, habilitó el voto femenino y limitó las vestimentas islámicas en lugares públicos. Acorde con esta percepción, las encuestas de opinión pública ubican a los militares entre las instituciones nacionales en las que más confían.

c. Las multitudinarias manifestaciones contra el gobierno democráticamente electo despiertan dudas sobre si los secularistas comprenden realmente que los verdaderos cambios en la dirección del país están mejor hechos a través de las urnas que en la calle.

Por esa razón, cuando desde Bruselas se advirtió recientemente a los militares a que no interfirieran en el proceso político turco, algunos observadores interpretaron que la UE estaba enviando un mensaje de apoyo al Primer Ministro Erdogan.

Bajo el liderazgo de Erdogan, Turquía ha reformado la justicia, modernizado su sistema penal, liberalizado la economía y -tal vez paradójicamente- impulsado valores seculares en el seno de un proyecto islamista

d. El año pasado, durante la ceremonia de entrega del informe y presentación de las conclusiones del Grupo de Alto Nivel de la Alianza de Civilizaciones al Secretario General de Naciones Unidas, el primer ministro Erdogan fue explícito en informar sobre uno de los principales obstáculos que en aquel momento se presentaban en las negociaciones de Adhesión a la UE: la negativa a abrir los puertos y aeropuertos turcos a barcos y aviones de Chipre (país con el que Ankara no mantiene relaciones diplomáticas desde la división de Chipre en 1974). Nadie presagiaba en aquel momento, las nuevas dificultades emanadas de la agenda política interna.

e. Los gobiernos de España y Turquía vienen co-patrocinando la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones donde el tema central será conseguir mecanismos de diálogo que superen o al menos disminuyan, la tensión que actualmente enfrenta a Occidente con Oriente y más concretamente, aquellas que tienen al islam como referencia.

La presión de algunos parlamentos de países europeos, como el francés, que a iniciativa del ex-Presidente Chirac ha emitido declaraciones sobre la necesidad del reconocimiento turco del genocidio armenio de 1915 introdujeron durante 2006 un nuevo elemento en este proceso.

En definitiva, el escenario político de Turquía reúne una serie de factores (muchos de ellos opuestos entre sí) a los que habrá que considerar en el seguimiento de su proceso de Adhesión a la UE: continuidad de las reformas democráticas y cumplimiento de pautas económicas, su arraigado laicismo secular, una población mayoritariamente musulmana, el papel de las fuerzas armadas, el reconocimiento del genocidio armenio, y la cuestión kurda, entre otros.

En medio de este extenso proceso, el principal desafío para el gobernante Partido AKP sigue siendo poder transformarse en el más firme exponente de islamismo político ponderado, respetuoso del Estado de Derecho y de las libertades individuales y adaptado a la modernidad.



# Espacio Santos, un espacio cultural a partir de un espacio

**T**odos los desafíos implican un reto, y enfrentarse a las limitaciones naturales, a las impuestas, y a la capacidad para administrarlas.

El pretender transformar un espacio silencioso, monocromático y sólo recorrido por los iniciados, en un centro de actividad cultural, abierto, colorido, dinámico y joven en su propuesta, implicaba -en el caso concreto del denominado “patio colonial” del Palacio Santos, uno de esos desafíos que movilizan voluntades y sueños.

Para empezar la “obra” era necesario, primero, estar convencidos de que se puede, como lo dicen las estrofas de una canción -tiempo después entonada en ese mismo espacio- en segundo lugar, contar con los apoyos de aquellos que deciden, a ello, agregarle una ingeniosa capacidad de administración de rubros humanos y financieros y lo más importante, el lograr despertar ese duende mágico que habita ese patio y que reviste mil formas y colores.

Ese duende, ese sueño, ese desafío, contaron con la complicidad y confianza de los responsables funcionales de la Dirección, en la cual ese espacio se integra y lo que es más gratificante aún, con la presencia constante y la voz amiga de muchos funcionarios y de las máximas jerarquías de la Administración.

Definida la idea, era necesario ponerla lentamente en práctica con los recursos limitados que siempre se cuentan en estas tareas, en un país que no se caracteriza por el gusto al “riesgo” y menos aún, al desafío que implica lo “nuevo” o el cambio de lo que “siempre fue así”.



Lo más difícil de lograr era convencerse de la necesidad de la apertura física de ese espacio, y en ello iba implícito el cambio de tiempos y de actitud. Para ello se contó y hay que decirlo claramente, con la decidida y manifiesta voluntad del jerarca máximo de esta Casa. Luego fue más fácil transitar el camino, que en ocasiones llevó a lograr, que ya en horas tempranas de jornadas frías y poco propicias al paseo, vecinos y paseantes esperaran la apertura de ese señorial portal, para recorrer de la mano de ese duende habitante, exposiciones que llegaban de lejanos horizontes y ponían alas a la imaginación de aquellos que muchas veces sólo viajan con sus sueños.

Hoy en día un espacio cultural ha de ser abierto pero recoleto, colorido pero sobrio, luminoso pero con luces y sombras que permitan destacar y movilizar los detalles, contemporáneo en su concepción pero respetuoso de las

por Consejero Dr. Carlos Barañano

Títulos: Doctor en Diplomacia.

Cargo en el Servicio Exterior: Consejero.

Cargos y funciones: Ingresó al Servicio Exterior de la República en el año 1985. / Realizó cursos de Historia del Arte en el Instituto de la Academia del Louvre de París y ha volcado su experiencia en el área del urbanismo y de la Protección del Patrimonio Histórico, desempeñándose como Presidente de la Comisión de la Plaza Zabala y de la Coordinadora de Grupos de la Ciudad Vieja de Montevideo. / Integró, a título personal, la Comisión designada para la elección del envío nacional a la Bienal de Venecia de Arte 2007. / Se ha desempeñado desde el año 2005 en la Dirección General para Asuntos Culturales como Director de Arte del Espacio Santos.



tradiciones, y sobretodo, ese espacio deberá contar necesariamente, con una gestión moderna que involucre a todos los sectores de la administración a la cual se integra.

El **espacio santos** debía así ir buscando su propio “espacio”, en un circuito cultural que comenzaba a despertar con fuerza, pero algo alejado de lo que fuera el centro tradicional de la actividad ciudadana, contactarse y trazar lazos con críticos de arte, prensa especializada, gestores y empresarios culturales, medios especializados fuera de fronteras y nuevamente la complicidad de funcionarios propios y contratados fue el camino que ayudó a llegar lenta pero firmemente a la meta propuesta.

Este tipo de centros necesitan de contenidos atractivos y accesibles que de tanto en tanto admitan otros, de más compleja lectura y todo en un contenedor ágil, moderno y versátil que dará posibilidad para albergar desde una presentación de un libro, un concierto de rock, una presentación de un cuarteto de cuerdas, un desfile de creadores jóvenes de la industria de la moda, la presentación de juguetes tradicionales de Japón por ejemplo, o una presentación de cartografía antigua portuguesa, que sustituye a una muestra de pintura contemporánea en gran formato.

Es imprescindible que los jóvenes se apropien de esos espacios, que los hagan suyos y para ello el contar con los medios técnicos era condición para empezar la tarea, visitas de escolares y estudiantes secundarios, que asistían a charlas de maestros y plásticos, lograban paso a paso ir abriendo esas puertas que hoy parece que nunca estuvieron cerradas. La complicidad, el apoyo y las sugerencias de los propios funcionarios, fue un importante aliciente para concretar la tarea.

El **espacio santos** requería de una identificación que lo insertara en un circuito, una programación coordinada que le permitiera captar contribuciones artísticas y culturales y una agenda ágil que habituara al visitante a su amplio contenido. Pero sobretodo necesitaba ir generando un espíritu de cuerpo y una “marca” que le distinguiera y lograra que desde el montaje de una exposición, hasta su iluminación y el diagramado de un catálogo o progra-

ma musical, involucrase todas las voluntades que trabajan con un solo fin: el llegar a ese nuevo público que transita con ojos ávidos e inquietos esos pasajes, hasta hace poco casi nunca transitados.

Muchos quizás desconozcan que por ejemplo, para cada exposición hay un diseñador gráfico que aporta su ingeniosa idea, un iluminador que mágicamente baña con luz las obras expuestas, un equipo de montajistas que clavan, pintan, reubican paneles expositores, vidrieristas que arman cajas transparentes para mostrar brillantes creaciones de artesanos, fotógrafos que registran esos pasos y aquellos de los visitantes, periodistas que acercan su micrófono y su cámara para que otros que esperan “ver” conozcan lo que hay que “ver”, sonidistas que montan y crean espacios musicales registrados para cada muestra, y así una gran variedad de personas que conjuntamente con un grupo de funcionarios logran, que se llegue al día de la apertura con esperanzada tranquilidad.

Hoy en día quien ingrese a sus casi 300 metros cuadrados, podrá por ejemplo conectarse directamente al Centro Pompidou, al Malba de Buenos Aires o al Hermitage, recorrer páginas de revistas internacionales donde figuran los plásticos nacionales o, por ejemplo los más destacados arquitectos uruguayos que tienen obras por el mundo y así dejar pasar el tiempo aprendiendo a conocernos más y a abrirnos hacia otras realidades.

Muy pronto aquel que recorra el espacio cultural, también podrá además de tomarse un café, adquirir un libro coeditado por la Casa, un afiche de una exposición o un recuerdo que le sirva como testimonio de la visita a este espacio que pretende ser una puerta de entrada que nos guía a una forma de conocimiento más rico y participativo.

En fin, el desafío se está cumpliendo y los sueños de muchos han despertado el sueño de ese “duende” que habita no sólo en ese Palacio Museo, sino en todos nosotros.

