

Debate político uruguayo sobre la aprobación del Tratado de
Libre Comercio con Chile (2016-2018)

Vanessa E. Affonso Casaglia

Tutor: Dr. Camilo López

Trabajo de Investigación Final de la Licenciatura en Relaciones
Internacionales

2019

Universidad de la República

Facultad de Derecho

*Para Edy, José y Carlos,
por sus consejos y apoyo incondicional.*

Agradecimientos

Me gustaría expresar mi reconocimiento a cada uno de los profesores que formaron parte de mi camino por la Facultad, quienes con su pasión por enseñar compartieron conmigo su conocimiento. Especialmente a Camilo López que tuve el especial agrado de tener como mi profesor en el liceo y en la Facultad, quien también me acompañó en mi última instancia de la carrera guiándome a través de la realización de esta Tesis, por su apoyo y por la constante motivación, estoy muy agradecida.

Agradezco infinitamente a mi familia y amigos por apoyarme durante todos mis estudios y acompañarme en cada uno de los momentos de mi vida.

Quiero agradecer también a Mathias por apoyar todas mis decisiones y tener siempre las palabras justas en los momentos que más las necesitaba.

Índice

1.	Introducción.....	5
2.	Problema de investigación.....	6
3.	Marco teórico.....	10
4.	Hipótesis	17
5.	Análisis	18
5.1	Las preferencias de los actores domésticos	18
5.1.1	Preferencias del partido de gobierno	19
5.1.2	Preferencias de la oposición	26
5.1.3	Preferencias de los grupos de interés y de la burocracia especializada.....	27
5.2	Las instituciones domésticas	31
5.2.1	Instituciones estatales	32
5.2.2	Instituciones del partido de gobierno	35
5.3	Las estrategias del negociador principal.....	39
5.4	Las preferencias de los demás Estados	43
5.4.1	Contexto internacional.....	44
5.4.2	Chile y la política de “convergencia en la diversidad”	45
5.4.3	Crisis económica y política en Brasil	46
5.4.4	Cambio de signo ideológico de gobierno y problemas económicos en Argentina	46
6.	Conclusiones.....	47
7.	Referencias	51

1. Introducción

Este trabajo busca analizar el debate que antecedió a la aprobación del TLC entre Uruguay y Chile por el Parlamento Uruguayo. Se parte desde una óptica que integra las Relaciones Internacionales y la Ciencias Política: el Análisis de Política Exterior. La Política Exterior considerada como parte de las Políticas Públicas, se configura a partir de variables internas y externas que se encuentran interconectadas entre sí, variables que se estudiarán en este texto a través de la Teoría de los juegos de doble nivel de Robert Putnam (1996)

El principal objetivo de este estudio es a través de la teoría de Putnam (1996) observar el nivel nacional uruguayo y responder a la interrogante de qué determinó que el acuerdo sea viable políticamente en el Uruguay. Para ello se analizarán las preferencias de los actores involucrados en el nivel nacional uruguayo, las instituciones que los rigen y las preferencias que movilizaron a los negociadores del nivel nacional a buscar el acuerdo y mantener su posición durante el debate.

De este primer análisis se desprende otra cuestión referente a las instituciones del Frente Amplio, partido de gobierno durante el debate y aprobación del TLC, que tienen que ver con la legitimación de sus órganos para formar parte de las discusiones que tienen lugar en el Parlamento.

A partir de la Teoría liberal expresada por Andrew Moravcsik (1997), se busca comprender que hizo que en el ámbito internacional, la decisión de Uruguay de firmar un Tratado de Libre Comercio con el país andino no generara reacciones negativas, especialmente para Brasil y Argentina como los líderes del sistema de integración al cual pertenece nuestro país, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Utilizando este marco teórico y los hechos ocurridos, recogidos de las publicaciones escritas y audiovisuales de noticias durante el período que va de agosto de 2016 hasta agosto de 2018, se busca responder los cuestionamientos mencionados.

En la primera parte de este estudio se realiza una presentación del problema de investigación seguida de un análisis del marco teórico a utilizar del cual se derivan las cuatro hipótesis que marcarán las pautas del análisis posterior. En la segunda parte del trabajo, se estudiarán las preferencias de los actores domésticos, las instituciones nacionales, las preferencias del negociador principal y por último, las preferencias de

Chile como Estado socio de este acuerdo y de Brasil y Argentina como los Estados más relevantes de la región. Finalizando este trabajo con las conclusiones extraídas del análisis llevado a cabo.

2. Problema de investigación

En términos generales, el debate sobre la inserción internacional ha adquirido históricamente un lugar importante en la Política Exterior uruguaya lo cual se desprende de las características estructurales del país que se derivan de su condición de economía pequeña. Su reducido mercado interno y poco diversificado, insuficiente tanto para absorber su producción como para satisfacer la demanda interna, hace que su capacidad de influir en la realidad internacional sea mínima y a su vez, esto lo haga vulnerable a ella. Todo lo cual ha impuesto a lo largo de la historia numerosas restricciones al desarrollo que hacen que el crecimiento del país esté fuertemente condicionado a las relaciones que mantenga con los demás países (Ons, 2010).

Es importante destacar que el debate sobre los caminos que debe transitar la inserción internacional de nuestro país trasciende el período de gobierno frenteamplista y responde a una larga tradición que encuentra su primera etapa hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, momento en el cual Uruguay reconoció la necesidad de adaptarse a la nueva realidad que según se preveía, sería muy distinta a la realidad que imperaría en la postguerra. La búsqueda de un lugar en el nuevo orden internacional no solo determinaría los lineamientos de la inserción internacional uruguaya de ese entonces, sino que también construiría las bases de la discusión hasta la actualidad (Clemente, 2011). Esta búsqueda no ha finalizado sino que se ha intensificado debido a la rapidez e intensidad de los cambios en el contexto internacional y regional, tanto económicos como políticos, y por las dificultades que ha demostrado tener el MERCOSUR.

Es en este contexto que el 4 de octubre del año 2016 la Presidenta de Chile Michelle Bachelet y el Presidente de Uruguay Tabaré Vázquez, firmaron un Tratado de Libre Comercio (TLC) que desde entonces hasta su definitiva aprobación el 31 de julio de 2018, generó en el Uruguay un debate que dividió la interna del Frente Amplio (FA) y que fue fuente de conflictos con la oposición.

Uruguay y Chile ya tenían su comercio recíproco liberalizado a través del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 35 firmado en 1996 en el marco del proceso de integración de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El mencionado acuerdo pacta una Zona de Libre Comercio entre los países parte del MERCOSUR y Chile, por lo que los bienes intercambiados entre ambos países ya cuentan con preferencias arancelarias.

A primera vista, se podría concluir que el TLC no serían más que la profundización de las relaciones entre ambos países, pero lo cierto es que al tratarse de un acuerdo de “última generación” incorpora tal y como se expresa en la exposición de motivos del Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo (2016) del propio tratado, “compromisos que exceden aquellos asumidos con motivo de los Acuerdos de la Organización Internacional del Comercio (OMC)” abarcando temas “más allá del acceso a los mercados de bienes y servicios”, como son aquellos “desconectados de las cuestiones puramente comerciales, como los asuntos medioambientales, la igualdad de género, la reglamentación laboral, la coherencia regulatoria, así como la transparencia y anticorrupción”.

Por este motivo, se ha generado un debate especialmente en la interna del FA, donde convergen distintas posiciones, no solo sobre la aprobación o no de este TLC en particular, sino sobre los TLC como herramienta para la inserción internacional.

Considerando todo el período del gobierno frenteamplista, desde el año 2005 hasta la actualidad, se han dado tres grandes debates con lo que respecta a la integración e inserción internacional uruguaya que anteceden al debate que aquí se estudia: la oportunidad de llevar adelante un TLC con Estados Unidos en el año 2006 (Porzecanski, 2010), el pedido de incorporación como Estado observador al proceso de integración regional Alianza del Pacífico en el año 2012 (Clemente, López y Telias 2015 y López, 2015b) y el ingreso a las negociaciones del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA) en el 2013 (Salgueiro, 2018 y Pose, 2018).

En todos estos casos el choque de opiniones en la interna del FA fue intenso, pero en el caso del TLC con Chile generó mayor desconcierto ya que se trataba de una situación diferente. Por un lado, Chile forma parte de la ALADI marco en el cual se insertaría el TLC, no siendo este el caso de Estados Unidos, ni del TISA el cual es un Tratado en el que participan países de distintas regiones. A la vez que, tampoco generó resistencias a

nivel regional, lo cual no tendría consecuencias negativas con la relación de nuestro país y el MERCOSUR, como sí fue el caso del intento de negociar un TLC con Estados Unidos y del acercamiento con la Alianza del Pacífico.

A pesar de las mencionadas diferencias que existen entre el TLC con Chile y sus antecedentes, es visto por aquellos que se oponen a él, como un paso para poder acercarse aún más a la Alianza del Pacífico y como una forma de introducir al Uruguay al modelo de negociaciones que son utilizados en Tratados como el TISA (El País, 22/10/2017:7).

En cuanto a los argumentos en contra del TLC encabezados principalmente por las fracción¹ Casa Grande, el Partido Comunista, Compromiso Frenteamplista (lista 711), el Partido por la Victoria del Pueblo (PVP) y parte del Movimiento de Participación Popular (MPP) y del Partido Socialista (PS), se centran en la pérdida de soberanía y movilidad para la implementación de las políticas públicas. Lo cual se evidencia en las negociaciones de servicios mediante listas negativas, las cuales al dejar todo lo que no se encuentra en la lista, en el ámbito de aplicación del TLC, podrían comprometer en un futuro algún sector aun inexistente que requiera un tratamiento especial del Estado y también al incluir la regulación del Comercio Electrónico. Por otra parte, consideran que existen las denominadas “cláusulas trinquete” o “statu quo”, las cuales no permiten que se vuelva atrás en la liberalización. Cláusulas que fueron un fuerte argumento de la campaña en contra que tuvo la incorporación de Uruguay a la mesa de negociación del TISA (El País, 22/10/2017).

A los argumentos en contra del TLC se suma la desconfianza de la Central Sindical del Uruguay el PIT-CNT, tradicionalmente en contra de este tipo de acuerdos porque “apuntan a degradar las conquistas de los trabajadores” (El País, 18/08/2016).

Contrario a estos argumentos, se encuentran principalmente los del Poder Ejecutivo órgano encargado de llevar a cabo la negociación del Tratado y dentro del mismo sus más acérrimos defensores el Presidente de la República Tabaré Vázquez, el Canciller Rodolfo Nin Novoa y el Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori. La aprobación del Tratado también fue apoyada por el Frente Liber Seregni (FLS) fracción de la cual forman parte Nin Novoa y Astori, la Vertiente Artiguista, un sector del MPP dentro el

¹ Se consideran fracciones a las listas al Senado con al menos una banca en esta Cámara.

cual se destaca el expresidente José Mujica y la actual vicepresidenta de la República Lucía Topolansky y parte del PS.

El primer punto que destaca el grupo que apoya la aprobación del TLC es que la negociación del mismo respondió a la necesidad de llevar a cabo los objetivos que fueron fijados por el programa del FA en cuanto a la inserción internacional del Uruguay. Estos objetivos generaron distintas interpretaciones y según el Canciller Rodolfo Nin Novoa “no se establece en ninguna parte, en ninguna cláusula ni en ningún capítulo que se tiene que negociar Tratados Comerciales con una modalidad especial” (En Perspectiva, 07/05/2018).

Asimismo, el Canciller considera que “muchas gente está leyendo mal el acuerdo”, en cuanto a la cláusula trinquete dice que “los países nunca pierden la posibilidad de perfeccionar los Tratados, y de cambiarlos, mejorarlos y denunciarlos si fuera el caso”. Mientras que, sobre la inconveniencia que podría generar la negociación con listas negativas en sectores aún no existentes, se remite al artículo 7.8 en el cual se establece la posibilidad de incluir nuevas regulaciones (En Perspectiva, 07/05/2018).

En resumen, en cuanto a los puntos de mayor controversia, como son las mencionadas listas negativas, la inclusión de temas como el Comercio Electrónico y las cláusulas especiales, las fracciones del FA que se posicionan a favor del TLC consideran que es necesario analizarlas de forma particular en cada acuerdo y no limitar al país a negociar sin ellas. Consideran que este tipo formas de negociar un TLC podrían perjudicar al Uruguay solo en caso de que no se tomen las debidas precauciones (El Observador, 16/03/2018).

Con la discusión de estos argumentos se demoró la decisión la cual quedó aplazada para ser considerada en abril de 2018. Lo que no se esperaba el FA era que el 21 de abril de 2018 la Cámara de Diputados de Chile aprobara el TLC. Este hecho se tradujo en la necesidad de apurar una decisión para poder darle el tratamiento legislativo que se había postergado.

Es cuando el debate toma otro camino y pone de manifiesto un asunto de fondo que ataca directamente las bases del FA, una discusión a la interna del partido sobre la competencia de sus órganos para llevar adelante la discusión del TLC que el gobierno

ya negoció y que fue elevado al Parlamento, a la vez que se pone en entredicho el carácter “democrático” de las resoluciones que se generan a partir de los mismos.

Las palabras del Canciller resumen la postura que considera que el tratamiento del TLC en la interna frentista responde a un déficit democrático: “en el Parlamento hay votos para apoyar el TLC y no puede ser que se secuestre la democracia uruguaya por minorías que toman decisiones en órganos no competentes” (El País, 07/05/2018:5).

Si bien afirma que “lo que está en juego es la reputación del Uruguay” (El País, 07/05/2018:6), es posible que lo que esté en juego sea la imagen del FA de cara a las elecciones que se llevarán a cabo en el 2020 y en un contexto en el cual la aprobación del gobierno necesita resultados.

El presente estudio tiene como objetivo analizar el debate que se generó en la interna uruguaya tras la firma del TLC entre Uruguay y Chile.

A través de la observación de la discusión interna que generó la multiplicidad de posiciones en el seno del partido de gobierno, se busca constatar la importancia que tienen en el Uruguay las preferencias de los actores domésticos a la hora de definir una orientación de política exterior, sus instituciones y las preferencias de Tabaré Vázquez como negociador principal.

Las instituciones del partido de gobierno adquieren especial importancia en este caso, debido a que cuenta con mayorías parlamentarias, por lo cual necesita alcanzar consensos internos para implementar las políticas que se proponga. Esto plantea una interrogante de fondo sobre el carácter democrático de la toma de decisiones por parte de la fuerza política frenteamplista previamente a la votación en el ámbito parlamentario.

3. Marco teórico

Para lograr una comprensión del complejo debate que generó todo el proceso del TLC entre Uruguay y Chile, es imperioso tomar una postura que tome en cuenta tanto las variables internas derivadas de la Ciencia Política como las variables externas resultantes de las Relaciones Internacionales, lo cual se conoce como Foreign Policy Analysis.

Robert Putnam, politólogo y sociólogo estadounidense, aborda las negociaciones entre Estados desde un punto de vista que integra lo nacional y lo internacional en “Diplomacia y Política Nacional: la lógica de los juegos de doble nivel” (1996), aportando una teoría que explica cómo y en qué circunstancias la política internacional que pertenece al primer nivel (nivel I) se interrelaciona con la política nacional correspondiente al segundo nivel (nivel II). La observación de las negociaciones internacionales como un escenario de dos niveles, facilita el entendimiento de la relación que guarda la mesa de negociación nacional con la internacional, y como esa interconexión determina que se alcance o no el acuerdo.

La metáfora que utiliza parte del hecho de que los líderes políticos nacionales de cada una de las partes participan de dos mesas de negociación simultáneamente. En la mesa internacional los líderes políticos nacionales de cada una de las partes negociadoras junto a sus asesores, buscan establecer un equilibrio entre las presiones nacionales y las internacionales tratando de alcanzar el mayor beneficio posible de ello. La mesa nacional por su parte, está compuesta por sus compañeros de partido, la oposición, grupos de presión de distinta índole, etc. En esta mesa, los líderes nacionales buscan alcanzar coaliciones que les permitan adquirir poder –lo cual puede traducirse en capacidad de hacer en ambas mesas– mientras que aquellos a los que representan estos líderes, buscan influir en sus decisiones para beneficiar la realización de sus propios beneficios (Putnam, 1996).

En la búsqueda de comprender cómo un acuerdo puede ser políticamente viable entre ambos niveles, Putnam (1996) pone especial énfasis en el conjunto ganador de las partes involucradas. Putnam se refiere al conjunto ganador del nivel II como el conjunto de acuerdos posibles en el nivel I que lograrían ser ratificados.

De ese concepto se deriva uno de los supuestos básicos de la teoría de juegos de doble nivel: para que se haga efectivo un acuerdo en el nivel I, este debe ser ratificado en el nivel II. Para poder alcanzar los resultados deseados los líderes deben buscar la convergencia entre ambos niveles, los cuales muchas veces no cuentan con los mismos intereses haciendo que una jugada perfectamente coherente en una de las dos mesas, sea inaplicable en la otra (Putnam, 1996).

Otro de los supuestos importantes de esta teoría que según Putnam (1996) determina el éxito o no de una negociación tiene que ver con esa convergencia, la existencia de una

proporcionalidad directa entre el tamaño del conjunto ganador de cada una de las partes y las posibilidades de alcanzar el acuerdo, hace que cuanto mayores sean los conjuntos ganadores mayores serán las probabilidades de que los mismos se superpongan alcanzando el acuerdo y viceversa. A este respecto considera que son tres los conjuntos de factores que determinan el tamaño del conjunto ganador: las preferencias y las coaliciones que existen en el nivel II, sus instituciones y las estrategias que llevan a cabo los negociadores del nivel I.

La distribución del poder, las preferencias y las posibles coaliciones que puedan existir en el nivel II, tienen una fuerte correlación con el tamaño del conjunto ganador según la teoría de Putnam (1996). En este nivel adquiere relevancia el costo que tiene el no acuerdo para los grupos que representan los líderes políticos nacionales y el tamaño relativo de los sectores que se oponen a la cooperación internacional y aquellos que se posicionan a favor. A su vez, plantea dos posibles situaciones a las que se enfrenta el negociador según si los intereses de los grupos a los que representa son homogéneos o heterogéneos. Para este estudio será relevante el conflicto generado cuando los intereses de los grupos a los que representa el negociador son heterogéneos y por lo tanto se genera un conflicto entre grupos. En estos casos el negociador buscará aumentar el conjunto ganador corriendo con el riesgo de caer en una defección involuntaria, concepto que Putnam (1996) acuña para referirse a la conducta de los líderes políticos nacionales cuando por no ser capaces de alcanzar la ratificación en el nivel II no pueden cumplir la promesa del acuerdo.

De este modo, la ratificación en el nivel II es imprescindible en el éxito de un acuerdo, esto se deriva de la imposibilidad de modificar el acuerdo en este nivel, por lo cual si no se ratifica se rechaza, condicionando el fracaso del acuerdo al menos hasta reiniciar la negociación con las nuevas condiciones impuestas creando un nuevo acuerdo con los costes implícitos que esto puede significar (Putnam, 1996).

Otro de los supuesto con respecto a esta primera determinante del tamaño del conjunto ganador, implica que si es más de un asunto el que está en juego, se abre un abanico mucho más extenso de opciones, ya que los grupos pertenecientes al nivel II probablemente tengan diferentes preferencias según el tema y es probable que a pesar de estar en desacuerdo con alguno de ellos, se pueda llegar más fácilmente a una

solución política que satisfaga parcialmente los intereses de los distintos grupos (Putnam, 1996).

El foco hecho por Putnam (1996) en este supuesto se encuentra en los posibles temas a dentro de la negociación del nivel I, lo cual aplica si consideramos que el Tratado de Cooperación en materia de patentes (TCMP)² forma parte de la negociación sobre el TLC con Chile. A pesar de esto, se supone en este trabajo que el hecho de que haya varios temas en juego en el nivel II también mantiene esa misma lógica. Hay más posibilidades de alcanzar una solución política sobre un acuerdo cuando los distintos actores del nivel II se encuentran discutiendo más de un tema en el ámbito nacional, para los cuales hay multiplicidad de intereses y posicionamientos.

Las instituciones políticas del nivel II son también determinantes de que el tamaño del conjunto ganador crezca o disminuya, esto adquiere un papel central en este trabajo debido a la alta incidencia que tienen las instituciones en la política del Uruguay.

Putnam (1996), plantea que cuanto más complejos son los procedimientos de ratificación mayor será el poder negociador del país y menor las probabilidades de alcanzar un acuerdo, por lo que la defección involuntaria es un riesgo corriente. Misma relación guarda el grado de autonomía que los líderes políticos nacionales tengan de los sectores a los cuales representa, a mayor autonomía más posibilidades de alcanzar el acuerdo y menos poder negociador. Putnam se refiere a la ratificación como “cualquier proceso de decisión en el nivel II que deba formal o informalmente aprobar o llevar a la práctica un acuerdo del nivel I” (p.83).

La disciplina partidaria también afecta el tamaño del conjunto ganador, en aquellos casos en los cuales la disciplina partidaria dentro del partido de gobierno es alta, mayores serán las posibilidades de alcanzar un acuerdo siempre y cuando el líder logre alinear al partido tras sus preferencias. En el caso contrario, las posibilidades serán acotadas siendo más factible que no se alcance la ratificación del acuerdo.

² En las negociaciones sobre el TLC con Chile se buscó incorporar al texto la ratificación automática al TCMP o el PCT en su sigla en inglés (Patent Cooperation Treaty), el cual ya se encuentra en vigor en Chile desde el año 2009. Si bien Uruguay rechazó este intento, se acordó agregar al texto en el artículo 10.6 inciso 2 la siguiente disposición: “Cada parte deberá hacer los mejores esfuerzos para ratificar o adherir al Tratado de Cooperación en materia de patentes, enmendado el 28 de setiembre de 1979, a la fecha de entrada en vigor el presente Acuerdo”. Lo cual como se verá más adelante tuvo fuertes incidencias en el tema central de este estudio.

Por último, también las estrategias de los negociadores del nivel I determinan el tamaño del conjunto ganador de las partes. Si bien esta determinante tiene importantes implicancias para ambas mesas de negociación, este estudio estará centrado en la estrategia del negociador nacional uruguayo en el nivel nacional, como promotor de la ratificación del acuerdo ya firmado con Chile.

En el tema que aquí se trata adquieren especial importancia los pagos laterales, los cuales son definidos por Putnam (1996) como aquellos que inciden en las coaliciones de modo que aumenten las posibilidades de lograr la ratificación y no por los beneficios que signifiquen para el país que aprueba el tratado. La imagen del negociador en su país también puede incidir en las coaliciones y en la opinión pública de modo de poder aumentar los pagos laterales y el apoyo a los acuerdos en cuestión.

La incertidumbre del conjunto ganador de la otra parte del acuerdo genera riesgos de defección involuntaria, mientras que las presiones internacionales influyen en la reestructuración de los equilibrios nacionales, logrando movimientos en la mesa nacional y en la opinión pública que suelen agrandar el conjunto internacional y facilitar el acuerdo, sobre todo en los casos en los cuales los países en cuestión tienen mayor relacionamiento (Putnam, 1996).

Es importante destacar el papel que Putnam (1996) le confiere al negociador principal, el cual no solo es el nexo entre ambos niveles, sino que también busca mejorar su posición en el nivel II y alcanzar las políticas nacionales que considera favorables a su propia idea de interés nacional. Muchas veces sus intereses no son congruentes con aquellos que tienen los sectores a los cuales representa. Esto hace que sea un importante actor en sí mismo y que por el costo político que tiene para él los resultados del acuerdo, es que Putnam (1996) considera que presentará aquellos acuerdos que desde su punto de vista requieran menos capital político para alcanzar la ratificación y que tengan mayores probabilidades de alcanzar ganancias políticas para su beneficio, siempre teniendo cierta capacidad de veto.

Para complementar la teoría desarrollada por Putnam, es necesario considerar una teoría que explique qué es lo que motiva a los Estados a tomar ciertas acciones de Política Exterior más allá del ámbito de la negociación entre Estados.

Para ello se considerará la Teoría Liberal de las Relaciones Internacionales plasmada en el texto del año 1997 de Andrew Moravcsik: “Taking preferences seriously: A liberal Theory of International Politics”. Esta teoría plantea que para responder a la interrogante sobre las motivaciones que llevan a los Estados a actuar de una u otra forma en la arena de la Política Exterior se debe atender a las preferencias de los Estados. De esta forma, las teorías liberales brindan una alternativa a las corrientes tradicionales, realistas e institucionalistas, las cuales centran su estudio en las capacidades y en la información respectivamente. La premisa fundamental de esta teoría es que:

“la relación entre los Estados y el contexto social doméstico y transnacional en el que los mismos se encuentran tienen un impacto fundamental en su comportamiento en la Política Mundial. Las instituciones, intereses e ideas sociales influyen en el comportamiento el Estado formando sus preferencias”.³

(Moravcsik, 1997, p. 513).

Esta premisa tiene como base tres supuestos básicos, de los cuales el primero de ellos establece que los individuos y grupos privados son los actores fundamentales de la Política Internacional, los cuales se presume actúan de forma racional y con cierta aversión al riesgo cuando buscan satisfacer sus demandas. Estos individuos definen sus intereses separadamente de la política y cuantos más beneficios se espera obtener del intercambio político y la acción colectiva, se ven incentivados para perseguir sus intereses por esos caminos. Esa búsqueda se da en un contexto de conflicto entre los intereses de los distintos actores sociales debido a la escasez y la diferenciación las cuales generan que compitan entre ellos (Moravcsik, 1997).

³ *“the relationship of states to the domestic and transnational social context in which they are embedded—have a fundamental impact on state behavior in world politics. Societal ideas, interests, and institutions influence state behavior by shaping state preferences, that is, the fundamental social purposes underlying the strategic calculations of governments.”* Traducción del texto original en idioma inglés por el autor.

Resumidamente, “la teoría busca generalizar sobre las condiciones sociales bajo las cuales la conducta egoísta de los actores converge hacia la cooperación o el conflicto”⁴ (Moravcsik 1997, p.517). El hecho de que los individuos tengan o no similares creencias, que exista o no una escasez de bienes y que haya o no desigualdades en el poder político, son tres factores determinantes para que el comportamiento de los actores sea conflictivo o armónico.

El segundo supuesto establece que el Estado u otras instituciones políticas, por su parte, no son actores en sí mismos sino que representan un subconjunto de la sociedad doméstica, que con sus intereses particulares definen las preferencias estatales y actúan en la política mundial. Las identidades, los intereses y el poder de los individuos y grupos sociales, son determinantes a la hora de que estos actores a través de las instituciones representativas y prácticas sociales presionen a los tomadores de decisiones con el fin de que estos favorezcan políticas estatales que les sean convenientes para sus preferencias, incidiendo en las preferencias estatales. Este postulado se diferencia de la visión tradicional del Estado como actor unitario y racional que mantienen las posturas realistas e institucionalistas que consideran que el Estado busca maximizar un “interés nacional” fijo. La teoría liberal considera que el Estado busca perseguir el interés nacional que los grupos domésticos más poderosos consideran como tal (Moravcsik, 1997). Esto facilita la observación de la política exterior uruguaya la que se encuentra determinada por las preferencias de los actores centrales, que son los partidos políticos y sus fracciones.

Con estas dos suposiciones, Moravcsik (1997), concluye que a diferencia de las concepciones realistas y estructuralistas, el Estado no persigue un interés preconcebido y fijo de los intereses básicos como pueden ser la seguridad, la soberanía y la riqueza, sino que persigue distintas interpretaciones de esos intereses los cuales dependen del contexto social que le otorgan los individuos que se encuentran representados en las instituciones sociales.

La última de las tres suposiciones centrales coloca al Estado dentro del Sistema Internacional, argumentando que las preferencias de los Estados son interdependientes entre sí, lo que hace que no siempre puedan hacer lo que quieren hacer, sino que deben

⁴ “*Liberal theory seeks to generalize about the social conditions under which the behavior of self-interested actors converges toward cooperation or conflict*”. Traducción del texto original en idioma inglés por el autor.

ajustarse a la configuración de preferencias de los demás Estados, las cuales determinan su propio comportamiento.

La interdependencia política explica la relación entre las preferencias estatales y el comportamiento de uno o varios Estados, este concepto es definido como:

“el conjunto de costos y beneficios creados por las sociedades extranjeras cuando los grupos dominantes en una sociedad buscan llevar a cabo sus preferencias, es decir, el patrón de externalidades transnacionales que resultan de los intentos de perseguir propósitos distintivos nacionales”.⁵

(Moravcsik 1997, pp. 520)

En resumen, los Estados buscan alcanzar sus propias preferencias siempre que se lo permitan las limitaciones que le suponen las preferencias de los demás Estados. Por lo cual, en aquellos casos en los que las políticas unilaterales inciden positivamente o directamente no inciden en las preferencias de los demás Estados es probable que exista cooperación y sus relaciones no tengan grandes conflictos. Por el contrario, cuando las políticas unilaterales atentan con las preferencias de los demás Estados, sus relaciones serán conflictivas (Moravcsik, 1997).

4. Hipótesis

1- Las preferencias de las fracciones que integran el partido de gobierno, actuando como una coalición con respecto a los temas de Política Exterior, terminaron generando un consenso en el Plenario que finalmente llevó al partido de gobierno a aprobar el TLC con Chile en el ámbito Parlamentario.

2- Las instituciones del nivel nacional que pautan los procesos de toma de decisión permitieron que se votara a favor del TLC con Chile en el Parlamento.

3- Las preferencias del Presidente Tabaré Vázquez como negociador principal del acuerdo, determinaron las estrategias llevadas a cabo en el nivel nacional,

⁵ “costs and benefits created for foreign societies when dominant social groups in a society seek to realize their preferences, that is, the pattern of transnational externalities resulting from attempts to pursue national distinctive purposes”. Traducción del texto original en inglés por el autor.

las cuales consistieron en la búsqueda de apoyos en la interna del FA para lograr la aprobación del TLC con Chile.

4- La relativa indiferencia de la región sobre el resultado de la decisión sobre el TLC con Chile permitieron que la región no se convirtiera en un obstáculo para su aprobación.

5. Análisis

Para comenzar con el análisis se partirá de la idea propuesta por López (2015) al plantear la política exterior uruguaya como una política de partidos, por lo cual son los partidos políticos, sus fracciones y las agrupaciones de fracciones los actores centrales a la hora de definir la orientación de política exterior. Esto se debe a que poseen una identidad con la que elaboran estrategias, que luego pueden llevar a cabo porque cuentan con recursos para la acción dentro de los límites de ciertos marcos institucionales. A pesar de ser los actores centrales, no son los únicos que influyen en la orientación de la política exterior. Los grupos de interés y las burocracias también son actores importantes con intereses particulares que buscan satisfacer a través de los partidos políticos y sus fracciones.

Por la importancia que suponen los actores del nivel nacional en la orientación de la política exterior del Uruguay, es que en los siguientes apartados se analizará sus preferencias y luego las instituciones que enmarcan sus estrategias como determinantes de que la orientación que ellos persiguen se haga o no efectiva.

5.1 Las preferencias de los actores domésticos

Hipótesis 1: Las preferencias de las fracciones que integran el partido de gobierno, actuando como una coalición con respecto a los temas de Política Exterior, terminaron generando un consenso en el Plenario que finalmente llevó al partido de gobierno a aprobar el TLC con Chile en el ámbito Parlamentario.

Esta primera hipótesis basa su argumento teórico en el supuesto de Robert Putnam (1996) en el cual establece que la distribución de poder, las preferencias y las posibles coaliciones de los grupos representados del nivel II son determinantes del tamaño que tenga el conjunto ganador de las partes y, por lo tanto, se pueda o no alcanzar la aprobación del acuerdo en cuestión.

Como cabe esperar, el principal objetivo que tienen los partidos políticos es alcanzar los votos necesarios para poder acceder al poder, y en el caso ideal obtener mayorías parlamentarias que les permitan implementar sus políticas de forma sencilla, siempre apelando a la disciplina partidaria de sus miembros. Correlativamente, en la interna de cada partido, las distintas fracciones compiten entre sí buscando tener la mayor representación posible en los distintos órganos. En el Parlamento, ocupando las bancas según la cantidad de votos obtenidos para sus listas en las elecciones y en el Ejecutivo una vez que el Presidente de la República decide quien lo acompañará en su Gabinete.

De esta forma, las fracciones representadas en los distintos órganos, logran influir en la orientación de la política exterior, como se expresó anteriormente son los partidos y fracciones los actores centrales de la formulación de esta política pública y por esa razón es de especial relevancia estudiar sus preferencias y matrices ideológicas para poder comprender porque se posicionaron de una u otra forma ante el TLC con Chile.

En los siguientes apartados se procederá a analizar detalladamente las preferencias dentro del partido de gobierno sobre este asunto y atendiendo a sus más importantes divergencias, como también las preferencias de la oposición y las de ciertos grupos de interés como son el empresariado y el PIT-CNT.

5.1.1 Preferencias del partido de gobierno

Desde el primer período de gobierno del FA (2005-2010), la inserción internacional y la visión de cada uno de los sectores sobre cuál es la estrategia correcta para llevar adelante en este ámbito ha generado múltiples debates. Considerando que el FA cuenta con mayoría parlamentaria, una vez que el TLC fue enviado al Parlamento, la discusión se desplazó a su interna hasta que la fuerza política consiguiera dar con un consenso sobre si aprobar o no el TLC.

Los lineamientos que integran las Bases programáticas del Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio en el período 2015-2020, establecen que la integración regional es “un aspecto central de la propuesta política del FA” (s.f., p.25) y a su vez que:

“Las negociaciones comerciales de inserción internacional deberán plantearse desde la Agenda Externa del MERCOSUR. Al respecto, se procurará que la misma sea amplia y diversificada en cuanto a países y producción exportable, impulsando Uruguay la profundización de los

Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con los países de Latinoamérica y el Caribe (Frente Amplio, s.f., p.146).

Estas líneas generales aprobadas por el Congreso del FA, el cual necesita de al menos 2/3 de los votos de la mayoría absoluta de sus miembros como así lo indica el artículo 111 del Estatuto, podrían interpretarse como que estaban dadas las condiciones para que se alcanzara rápidamente un consenso en la interna del FA, ya que considerando que Chile es un país de la región y parte de ALADI, la profundización de las relaciones comerciales con el país andino, coincidían con el Programa de Gobierno.

A pesar de eso, la necesidad de que la Comisión de Asuntos Internacionales del Frente Amplio (CARIFA) tuviera que elevar dos documentos distintos, uno que explicitaba los posibles inconvenientes que podrían impactar al país en caso de aprobar el TLC apoyado especialmente por Casa Grande, el PCU y otro con los aspectos positivos que beneficiarían al país defendido principalmente por el FLS, dejó claro que la división interna era fuerte y sería difícil alcanzar un consenso.

En cuanto al debate que se generó sobre el TLC, podemos ver que se conformaron tres grupos. Uno de ellos se posicionó a favor e integró una coalición de fracciones, entre ellas el FLS, la Vertiente Artiguista, contando con el apoyo del Poder Ejecutivo quien impulsó la firma de este TLC, con el Ministro de RREE Rodolfo Nin Novoa, el Ministro de Economía Danilo Astori y el Presidente de la República Tabaré Vázquez como los principales voceros de esta postura, es importante también considerar en este grupo al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, frenteamplista no sectorizado que se pronunció a favor del TLC. Por otra parte, una segunda coalición en contra de la firma del TLC en el cual alinearon fuerzas Casa Grande, el PCU, la lista 711, la Liga Federal y el PVP. Por último, el PS y el MPP, ambas fracciones con posiciones encontradas en su interna.

El punto de inflexión de las divisiones puede encontrarse en las distintas interpretaciones del Programa del FA sobre las condiciones aceptadas por la fuerza política para negociar aquellos tratados que pudieran presentarse en el tercer período de gobierno, las cuales se resumen en este extracto:

Cualquier abordaje de negociación tendiente a suscribir tratados bilaterales o multilaterales comerciales deberá garantizar las

necesidades y los objetivos del desarrollo nacional. Los términos en que se acepte negociar áreas tales como normas de competencia, compras gubernamentales, propiedad intelectual, servicios o barreras técnicas al comercio, no deberán perjudicar el desarrollo sustentable del país, sus fuentes laborales ni su potestad de aplicar políticas públicas para alcanzarlo. Particularmente, no se deberá afectar la estrategia de integración que se viene llevando a cabo, en especial nuestra pertenencia prioritaria al MERCOSUR (Frente Amplio, s.f., p.146).

Esta parte del programa genera una lectura diferente por parte de las distintas fracciones, ya que algunas de ellas consideran que las características del TLC con Chile podrían llegar a perjudicar el desarrollo sustentable del país y su potestad para aplicar políticas públicas y otras por el contrario consideran que favorecen al desarrollo nacional, haciendo que el debate genere asperezas en la interna del partido de gobierno.

El primero de los inconvenientes que suelen darse en la interna del FA cuando entran en discusión este tipo de acuerdo, es el debate en términos generales sobre el TLC como herramienta de inserción internacional, ya que genera cierta reticencia de algunas fracciones. Putnam (1996) plantea que los costos del no acuerdo, no suelen ser iguales para todos los grupos representados, por lo que muchas veces ciertos grupos rechazan los acuerdos del nivel I sin considerar el contenido del acuerdo, el cual obviamente influye, pero no siempre es determinante.

En el caso de los temas de política exterior, tanto en el ámbito interpartidario como en el intrapartidario, la diversidad de preferencias se hace más evidente que en otros ámbitos de la política. Esto se debe a que no parece tener tanto impacto en los votos a la hora de las elecciones, como ocurre con otros temas. Por lo cual, un debate más intenso entre los partidos y las fracciones de los partidos, no es tan relevante para el electorado, siempre y cuando, los mismos no se aparten de sus lineamientos tradicionales en política exterior (López, 2015). Por lo tanto, cabría esperar que las elecciones nacionales no fueran un ámbito en el cual pudieran ganar o perder demasiado con este tipo de temas, siempre y cuando no decidan salirse demasiado de sus propios lineamientos. Esto en parte explica porque ciertos sectores son tan poco flexibles con este tipo de asuntos. La no aprobación de este tipo de acuerdos, se encuentra en su propia matriz ideológica, que es lo que en definitiva lo diferencia del resto de las

fracciones y le da su lugar en la competencia interna que se disputa en las elecciones nacionales por los puestos en los órganos legislativos, en estos casos, podemos inferir que el costo de aprobar el TLC y no ofrecer resistencia sería alto, este podría ser el caso de Casa Grande y el PCU entre otros. Las preferencias de los sectores del FA se construyen a través del diálogo con las bases electorales, las cuales “castigan” ese tipo de desviación.

En una entrevista para En Perspectiva (09/05/2018) Constanza Moreira representante de Casa Grande, expresó al respecto los motivos por los cuales suelen posicionarse en forma contraria a la aprobación de los TLC por preferir las negociaciones multilaterales a las bilaterales: “especialmente si en esa negociación multilateral nosotros nos podemos amparar con otros que están en condiciones parecidas. El problema no es Chile, sino esas cláusulas del tratado que imponen límites, no al presente sino que imponen límites al desarrollo futuro”. En la misma línea, con el TISA y el TPP, a pesar de ser acuerdos multilaterales, Constanza Moreira y su sector, argumentó en contra de las cláusulas que no permiten retroceder en la liberación y la negociación en base a listas negativas.

Por su parte, Rony Corbo, delegado del PCU en la comisión de asuntos internacionales expresó también su postura y la de su sector:

“Creemos que este tipo de tratados no son el camino para el desarrollo que Uruguay necesita, no es solo que estamos en contra de este acuerdo con Chile, rechazamos la forma de libre comercio como posibilidad de inserción internacional para Uruguay. Hay un tema más de fondo. Creemos que este tipo de tratados son establecidos por las multinacionales, las cuales tienen el poder de decisión y afectan a la soberanía nacional y a la capacidad de los Estados. Establecen una legislación supranacional que tiene consecuencias sobre nuestras leyes. Por eso hay que ser muy cuidadosos” (La República, 17/10/2017)

Sobre esto, Enrique Pintado senador de Asamblea Uruguay, expresa que los TLC generan una doble reacción: “La derecha se enamora de los TLC y algunos sectores de izquierda se oponen sin mirar el contenido” (El Observador, 17/10/2017)

A este respecto también se pronunció el Ministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Nin Novoa en una entrevista para *En Perspectiva* (02/11/2017): “lo más significativo de esto es que no se va a denominar TLC, porque esto el día que se sancione hay que inscribirlo en la ALADI y entonces va a ser un ACE” “Y guiarse por el término TLC como un cliché indudablemente es una visión equivocada del abordaje del análisis.”

Tomando como ejemplo estos comentarios entre muchos otros, puede verse la dicotomía que enfrenta la interna del FA frente a la posibilidad de establecer acuerdos de este tipo, lo cual genera que la resolución que tome el partido al respecto se de en un clima de negociación y no a través del consenso.

El 9 de febrero de 2018 la Mesa Política del FA aprobó la integración de una Comisión de inserción internacional ad hoc compuesta por José Bayardi (Presidente de CARIFA e integrante de la Vertiente Artiguista), Gustavo Buquet (Casa Grande), Julio Bango (Partido Socialista), y el subsecretario de Cancillería, Ariel Bergamino⁶ para tratar el tema y desarrollar un resumen de las distintas posiciones dentro del partido (El Observador, 10/02/2019).

El documento que resultó de esta comisión explicita los puntos en los cuales se da un consenso y aquellos que generan mayor roce entre las fracciones del FA. Por el carácter restrictivo que ciertos sectores le confieren, la negociación en base a listas negativas para regular el comercio transfronterizo de servicios y la inclusión del comercio electrónico, son de los puntos más controvertidos. Ambos según las fracciones contrarias a aprobar el TLC, especialmente Casa Grande, el PCU y Compromiso Frenteamplista, se configuran en cláusulas “trinquete” o “statu quo”, ya que evitan que se pueda retroceder en los beneficios otorgados y por lo tanto podría comprometer la capacidad del Estado para regular aquellos sectores que en un futuro pueden crearse, o aquellos que puedan verse aumentados o que necesiten de apoyo estatal, ya que los mismos no se encuentran explicitados en el texto actual del Tratado y por lo tanto quedarían liberalizados.

En el mensaje y proyecto de ley del TLC con Chile que el Poder Ejecutivo entregó a la Cámara de Senadores, se explica capítulo por capítulo el acuerdo y ofrece un análisis

⁶Ariel Bergamino acompañó y asesoró a Tabaré Vázquez en la campaña para la Intendencia de Montevideo a la cual se presentó y ganó en 1989, y desde entonces ha formado parte de su equipo y es considerado uno de sus hombres de confianza.

distinto al argumento que presentaron algunos sectores del FA para no aceptar el TLC. En el texto afirma, entre otras cosas, que “la modalidad anterior de negociar con listas positivas ya no es una opción en el concierto internacional.” (Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, 2016, p. 5) y que en el Anexo II del tratado, se posibilita la adopción de reservas a futuro y la opción de establecer nuevas medidas. Por lo tanto, aquellos sectores que requieran cierto trato diferencial en el futuro, podrían considerarse a través de ese Anexo

Gustavo Buquet economista y asesor de Casa Grande, una de las fracciones más firmes en su postura contraria al TLC, considera que las similitudes con el TPP y el TISA son demasiadas, haciendo referencia expresa al capítulo sobre comercio transfronterizo de servicios. Similar argumento tuvo con lo que respecta al comercio electrónico, dijo no entender cuál es la necesidad de liberalizar el comercio electrónico cuando la regulación del mismo se encuentra en permanente evolución y agregó que el acuerdo con Chile “es un paso inmediato para firmar un acuerdo de libre comercio de servicios a nivel global conocido como Transpacífico” (La República, 18/11/2017).

Por su parte, en el documento mencionado anteriormente, se considera que la inclusión del comercio electrónico al Tratado “brinda claridad, transparencia y ayuda a la previsibilidad del marco normativo nacional”, al mismo tiempo que elimina barreras y fomenta su desarrollo (Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, 2016, p. 5).

Otro de los puntos que se transformó en un obstáculo para que el TLC fuera tratado más rápidamente, fue el envío al Parlamento del TCMP. Este acuerdo, a pesar de no tener carácter estrictamente vinculante, generó alarma en algunas fracciones del FA ya que en el artículo 10.6 numeral 2 expresa que, “Cada parte deberá hacer los mejores esfuerzos para ratificar o adherir al *Tratado de Cooperación en materia de Patentes*”. Este asunto fue otro de los argumentos de las fracciones contrarias al TLC, los cuales consideraban que en cierta forma era un compromiso que se generaba y les inquietaba la posibilidad que aceptar este acuerdo traería problemas a la industria farmacéutica la cual se beneficia de la producción de medicamentos genéricos, los cuales se verían afectados por el registro de patentes.

Siguiendo la línea teórica de Putnam sobre la importancia de las preferencias de los actores para alcanzar o no un acuerdo, debemos considerar que el hecho de que el tamaño del conjunto ganador alcanzara un número tal que hiciera posible la aprobación

del TLC con Chile en el Parlamento el 10 de julio de 2018, se debió a que entre “el tamaño relativo de las fuerzas aislacionistas (que en general se oponen a la cooperación internacional) y de los internacionalistas (que ofrecen una disposición total para el apoyo de cualquier tipo de acuerdo” (Putnam 1996, p.92) , estos últimos lograron imponerse en el Plenario del FA.

El motivo por el cual esas “fuerzas internacionalistas” fueron superiores, sin embargo, no refleja en todos los casos las preferencias reales que cada una de las fracciones de los partidos tenían sobre el asunto en cuestión; esto puede verse especialmente dentro del gobierno en el que se encontraban mayores diferencias y fracciones en contra de la aprobación del TLC. A pesar de que el asunto de discusión puede verse separadamente de los demás acontecimientos que ocurren y que se encuentran también en debate por partidos y fracciones, la realidad es que todos ellos en mayor o menor medida pueden hacer que la balanza se equilibre para uno u otro lado. Las preferencias de los actores van más allá del TLC, abarcando múltiples áreas y temas, lo cual llevó a muchos de los actores a reconsiderar su postura frente al TLC.

En este trabajo se consideran dentro del debate, la decisión sobre qué caminos tomar en el ámbito de la inserción internacional hasta el fin del mandato y también el TCMP, el cual como se dijo anteriormente, se encontraba también en el Parlamento para ser aprobado. Ampliar la discusión y considerar estos temas, hace que se pueda ver más fácilmente como ciertos sectores se decidieran por aprobar el TLC, como es el caso del PS y MPP.

Es por esta razón que si consideramos otros temas como la inserción internacional que se llevaría a cabo hasta el fin del mandato y si consideramos el TCMP el cual también se encontraba en el Parlamento para ser aprobado, podemos ver que el documento "Orientaciones políticas para la inserción comercial internacional del país en los próximos dos años" escrito por la comisión de inserción internacional y aprobado por el Plenario Nacional del FA el día 23 de junio de 2018, logró que el MPP se posicionara a favor del TLC, con lo cual, por su relación con las bases hizo que aumentaran los votos que llevaron a que el FA aprobara del TLC en el Parlamento.

5.1.2 Preferencias de la oposición

El debate que se llevó a cabo en la interna del FA, fue aprovechado por la oposición para presionar al partido de gobierno, posicionándose a favor del TLC y de discutirlo lo antes posible en el Parlamento.

La demora por parte de la interna frenteamplista para darle discusión al asunto fue utilizado por la oposición para argumentar que sus decisiones se basaban en cuestiones ideológicas, el Partido Colorado con Pedro Bordaberry como referente, Luis Lacalle Pou por el Partido Nacional y Pablo Mieres representante del Partido Independiente, se posicionaron a favor del TLC y utilizaron este hecho de división del FA como estrategia para presionar al partido de gobierno.

El senador Luis Lacalle Pou del Partido Nacional, puso los votos de su partido a disposición del Presidente Tabaré Vázquez, asegurando que su partido votaría a favor lo cual viraría la balanza a favor del TLC con Chile. Vázquez respondió que esa decisión debería tomarla el partido de gobierno, lo cual se ajusta a la tradición del FA de tratar estos temas dentro de la fuerza política, buscando lograr un consenso interno para luego sí votar unido en el Parlamento. Esto hizo que los partidos de la oposición hicieran mayor hincapié en el hecho de que a pesar de que los votos ya eran suficientes para votar la moción en el senado, el partido de gobierno decidía posponerlo para decidirlo en sus órganos internos, los cuales según la oposición y varios miembros del Poder Ejecutivo, principalmente el Canciller, no contaba con la misma legitimidad que si el debate se instalaba directamente en el Parlamento.

La ofensiva se intensificó cuando, en el Plenario Nacional del FA del 5 de mayo del 2018 que se mencionaba anteriormente, se decidió levantar un cuarto intermedio para esperar que se hiciera un estudio de impacto y de esta forma aplazar la decisión hasta el siguiente Plenario del día 13 de mayo de 2018.

Hasta último momento la oposición utilizó como estrategia las discrepancias dentro del oficialismo. En la votación realizada el 10 de julio de 2018 en el Senado, aprovecharon la ausencia de Constanza Moreira para mostrar que el TLC con Chile se aprobaba por su colaboración y que el FA anteponía su ideología ante este tipo de decisiones. Según una publicación de La Diaria (11/07/2018) la Senadora de Casa Grande se ausentó en un primer momento de la votación con la intención de no tener que ir en contra del partido

votando negativamente ni tampoco ir en contra de su opinión votándolo, tal y como había acordado en una reunión con sus compañeros de bancada. El problema se dio cuando a la hora de votar, momento en el cual la oposición decidió estratégicamente no votar a favor del TLC en primera instancia para hacer visible la falta del voto de uno de sus integrantes. Luego pidieron repetir la votación y en esa segunda instancia se aprobó el documento del TLC en general. Este hecho hizo ingresar a sala a Constanza Moreira para la votación del TLC en particular y demostrar que el FA tenía la unidad de acción intacta (La Diaria, 11/07/2018).

Este caso, como lo fueron los demás antecedentes sobre debates de inserción internacional, dejan en claro que dentro del FA hay ciertas fracciones que se encuentran más cercanos con los partidos tradicionales que con las demás fracciones de su propio partido (López, 2015).

El único posicionamiento en contra que tuvo el TLC por parte de la oposición se dio en la votación en la Cámara de Diputados que se realizó el 31 de julio de 2018, por parte del único representante que tiene el partido Unidad Popular⁷, Eduardo Rubio. Este se alineó con el pensamiento que mantienen las fracciones contrarias al TLC con Chile en particular y en contra de este tipo de acuerdos en general, por verlos como una forma de limitar las posibilidades del Estado y una pérdida de aquellos derechos que fueron conquistados (La Diaria, 01/08/2018).

5.1.3 Preferencias de los grupos de interés y de la burocracia especializada

Como se citó al inicio del análisis, la definición de la orientación de la política exterior tiene como actores centrales a los partidos políticos, mientras que los grupos de interés influyen a través de ellos, de forma indirecta ejercen presión para que los partidos políticos tomen posturas que les beneficien en aquellos temas que tienen cierto interés (López, 2015, pp. 111-112). Dentro de estos grupos de interés es importante mencionar a los sectores empresariales y los sindicatos, los cuales se identifican generalmente con distintos sectores de la política, como expresa López (2015, p.50): “Los actores empresariales, de los sectores primario, secundario y terciario, han expresado generalmente posturas liberales en economía, mientras que los actores sindicales han reivindicado el rol del Estado en esta arena”, todo lo cual aplica a este caso.

⁷ Unidad Popular es un partido de izquierda fundado en el año 2013, que obtuvo una banca en la Cámara de Representantes en el período de gobierno 2015-2020.

En el caso del sector empresarial, se hará referencia a un análisis realizado por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay para tratar los temas que atañen al tratado y para presionar al gobierno para que evite seguir postergando la aprobación del TLC.

En el documento realizado por el Departamento de Comercio Internacional de la Cámara (2018) analizan brevemente las relaciones comerciales tanto desde el plano de los bienes como de los servicios. Con el exponencial crecimiento de estos últimos, consideran que la firma de este acuerdo que supone la profundización del ya existente, sería muy beneficioso para el sector.

Entre las ventajas del TLC mencionan la creación de una institucionalidad que tiene como función tratar los obstáculos que puedan existir como son el caso del Comité de Comercio de Bienes, los Comités de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y de Obstáculos Técnicos al Comercio, la inclusión de un capítulo que busca la facilitación del comercio, la normativa referente a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), cuestiones laborales, Medio Ambiente, Género y Comercio y Transparencia y Anticorrupción. Asimismo, mencionan aquellos puntos que se encuentran en discusión en el seno de la interna frenteamplista, como es el comercio electrónico, propiedad intelectual y el llamado a formar parte del TCMP y el comercio de servicios con el sistema de listas negativas explicitando el asunto de la existencia del Anexo II que funciona de salvaguarda para la implementación futura de nuevas medidas.

Consideran que para que el país pueda alcanzar un crecimiento sostenido es necesario que la apertura comercial forme parte de la estrategia comercial y que la forma es a través de este tipo de acuerdos generadores de comercio y de inversiones.

Tres de los puntos expuestos en el documento llaman la atención, en primer lugar el hecho de que consideran importante la aprobación del TLC con Chile porque supone un acercamiento del país a la Alianza del Pacífico, la cual a su vez puede ser utilizada como una “puerta de ingreso a Asia Pacífico”. En segundo lugar, la aclaración de que dentro de sus preferencias el TLC con Chile se encuentra incompleto ya que si se incluyeran en él la negociación de los mercados monopólicos y regulados por el Estado, los beneficios para el sector privado serían aún mayores. Por lo cual no solo quieren el TLC sino que en cierta forma está incompleto y que se puede llegar más lejos en la liberalización.

Todos estos puntos, muestran grandes coincidencias con la posición tomada por la oposición y por el sector del FA que defiende este tipo de acuerdos. La importancia que estos le dan al proceso de integración de la Alianza del Pacífico, en cierta forma trata de subsanar las fallas que muchos ven en el MERCOSUR, configurándose como un posible camino para los que están a favor de la apertura y una alternativa al proceso de integración regional.

Por su parte, el Presidente de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI), expresó que la aprobación o no del TLC no generarían cambios sustanciales en el sector, a pesar de que se ha hablado mucho de los beneficios que presentaría para la industria del Software. Sin embargo, agrega que cualquier apertura comercial es beneficiosa en la medida que dinamiza el ambiente de negocios y crea oportunidades nuevas oportunidades. Consideran beneficioso también la posibilidad de que el TLC nos acerque a la Alianza del Pacífico, principalmente por la necesidad de buscar nuevos mercados debido a las políticas proteccionistas que tras la elección de Donald Trump se instauraron en Estados Unidos, país que concentra gran parte de las exportaciones del sector (Crónicas, s.f.).

Los comentarios del Presidente de CUTI, contradicen en cierta forma uno de los más fuertes argumentos para demostrar la importancia de que el Tratado incluya un capítulo de Comercio Electrónico, el documento del Poder Ejecutivo al mencionar las bondades del mismo, agrega que le daría un gran empuje al sector del Software. Argumento que fue repetido numerosas veces por aquellos que se mostraban a favor de que el TLC fuera aprobado.

El PIT-CNT en contraposición con el sector empresarial, considera que los TLC no son el camino que debería seguir el país ya que como expresa Fernando Gambera, Secretario de Relaciones Internacionales del PIT-CNT, ponen en peligro la soberanía y la democracia de los países, como así también, los derechos que detentan los trabajadores, preocupación que fue tratada por las demás centrales sindicales del mundo en el XVI Foro Social Mundial del cual participó (PIT-CNT, 17/08/2016)⁸. En términos generales, se oponen a los TLC como herramienta para la inserción internacional, pero en términos particulares, el TLC con Chile no solo lo consideran negativo por ser un

⁸ El XVI Foro Social Mundial fue celebrado en Montreal, Canadá entre el 9 y el 14 de agosto de 2016, este foro reúne a distintas organizaciones y grupos de la sociedad civil con el fin de discutir problemas de actualidad.

acuerdo de ese tipo, sino también porque consideran que configura un acercamiento con el TPP. El sector sindical se encuentra alineado con la idea que mantienen las fracciones partidarias que están posicionados en contra de la aprobación del TLC, especialmente Casa Grande, el PCU y Compromiso Frenteamplista.

Es importante agregar que el Ministro de Trabajo Ernesto Murro, en una entrevista con el Espectador, dijo que el Ministerio está a favor de este tipo de acuerdos que incluyen temas laborales y de seguridad social y que en este caso por encontrarse dadas las salvaguardas para proteger al país confirma su postura positiva al mismo (El Espectador, 07/05/2018).

López (2015) plantea que el Servicio Exterior uruguayo, al igual que los grupos de interés, no es un actor central a la hora de establecer la orientación de política exterior. Si bien su conocimiento técnico y su participación en la política exterior son importantes para los resultados de la misma, no cuenta con una posición propia y es su relación informal con los partidos la que construye la idea de cómo debería ser la orientación de la misma (López, 2015).

Esa relación informal de los diplomáticos con los partidos políticos, hace que el Servicio Exterior sea relativamente flexible a los cambios políticos y por lo tanto no tenga la suficiente autonomía como para conformar una burocracia aislada de las preferencias de los partidos políticos. Esto también se puede ver a través de las designaciones de los puestos de mayor jerarquía o destinos más valuados, como también es el caso de la designación de los embajadores por el Ministro de Relaciones Exteriores, los cuales se realizan por designación del Ministro tal como establece la normativa (López, 2015).

La orientaciones políticas que los partidos le fueron dando al Ministerio de Relaciones exteriores han formado las prácticas institucionales que le dieron una identidad, la cual responde a una tradición más que nada colorada, con ciertos matices generados por la participación nacionalista en las decisiones, bloqueando iniciativas que iban en contra de su idea de política exterior (López, 2015).

Por estas razones, se concluye que el Ministerio de Relaciones Exteriores a pesar de formar parte de la negociación, no es un actor en la arena de la política exterior y a pesar de tener recursos y capacidades, no tiene una estrategia independiente de los

partidos políticos. No tuvo influencia propia e independiente en el curso del debate, pero sí forma parte importante del mismo por ser el Ministerio encargado de negociar los Tratados y encontrar en él representadas las preferencias de los partidos políticos y especialmente del Ministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Nin Novoa quien fue un fuerte defensor de la aprobación del TLC.

5.2 Las instituciones domésticas

Hipótesis 2: Las instituciones del nivel nacional que pautan los procesos de toma de decisiones determinaron que se votara a favor del TLC con Chile en el Parlamento.

En el análisis de la hipótesis anterior pudimos ver que los partidos políticos, sus fracciones y agrupamientos de fracciones influyen con sus preferencias en la orientación de la Política Exterior, desde el Poder Ejecutivo y desde el Poder legislativo. A esa idea es necesario insertarle una salvedad, que una orientación de política exterior pueda llevarse a cabo:

“depende de un conjunto de factores institucionales, entre los que deben señalarse el poseer o no mayorías propias; la composición interna del gabinete y el Parlamento en términos del peso de las fracciones; la pertenencia partidaria y fraccional del Presidente y el Canciller; y la disciplina partidaria del partido o la coalición” (López, 2015, p. 146).

Las instituciones entendidas como aquellas reglas formales (contenidas dentro del derecho positivo) o informales (aquellas que son formuladas a partir de una percepción de cómo funciona o como se considera que debería funcionar) son las encargadas de regir el comportamiento de los actores u organizaciones y a la vez son el resultado de los mismos (López, 2015, pp. 58-59). A su vez, según Putnam (1996), las instituciones determinan el tamaño del conjunto ganador de una negociación, con ello haciendo o no posible que un acuerdo sea ratificado en el ámbito nacional.

En este sentido, cuanto más complejos sean los procedimientos decisorios de un país, más difícil será que se alcance la ratificación del mismo. El Uruguay es reconocido a nivel regional por contar con uno de los procesos más complejos de ratificación.

El análisis de esta hipótesis se dividirá en dos instancias, en primer lugar, las instituciones de los órganos del Estado y en segundo lugar, las instituciones que rigen la

orgánica frenteamplista donde las distintas fracciones del FA decidieron aprobar el TLC en el Parlamento.

5.2.1 Instituciones estatales

La Constitución de la República como principal institución formal de nuestro país, establece en el artículo 168 las competencias del “Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros”, entre las cuales se encuentra en su numeral número 20, la potestad de “concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo”.

A través de este artículo puede verse que la influencia ejercida por los partidos políticos y sus fracciones puede diferenciarse en dos ámbitos, por un lado, desde el Poder Ejecutivo los partidos pueden influir directamente en la Política Exterior. Los Ministros pueden participar de esta instancia a través del Presidente o del Canciller según cual sea el caso. Es así como aquí intervino fuertemente Astori, posicionado a favor del TLC, seguro de la importancia del mismo y alineado con Vázquez y Nin Novoa defendieron su aprobación. A pesar de la relevancia que tuvo este Ministro, no fue el único involucrado, Rodolfo Nin Novoa para una entrevista En Perspectiva (11/10/2016), aseguró que diez de los trece Ministerios participaron activamente siendo consultados en las respectivas áreas para la negociación del TLC. En este sentido adquiere especial relevancia la composición del Gabinete para el cual el Presidente Tabaré Vázquez basó su elección en la experiencia y principalmente en el vínculo con los Ministros (Luján y López, 2016). Esto es de suma importancia ya que permitió que el Poder Ejecutivo, aceptara la iniciativa del TLC y enviara el 29 de diciembre del 2016 el texto del Tratado al Parlamento.

Por otra parte, las fracciones y los partidos políticos influyen de forma indirecta sobre la política exterior a través de su participación en el Parlamento, donde por un lado intervienen ratificando todo tipo de normativas concernientes al tema, y por el otro, a través de la fiscalización y control político que tiene el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

El artículo 85, numeral 7º establece el veto que tiene el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en cuanto a los tratados, éste deberá “aprobar o reprobado por mayoría absoluta de votos del total de los componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza,

comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras”. La dificultad que genera llegar a una mayoría dentro del Parlamento, tiene como consecuencia directa la reducción del conjunto ganador y altas probabilidades de que el negociador principal, en este caso el Presidente de la República incurra en defección involuntaria, es decir que, por razones de que no alcance el apoyo necesario en su mesa nacional, haga que deba retirarse de la negociación internacional en cuestión. Si bien este no fue el caso del tema de estudio de este trabajo, si fue el caso de sus antecedentes, como el TLC con Estados Unidos y el retiro del TISA en los que no hubiesen contado con el apoyo de la totalidad del FA.

En la siguiente Tabla se puede observar la composición de Poder Legislativo según las bancas ocupadas por cada uno de los partidos con representación en ambas Cámaras.

Tabla 1

Distribución de escaños por partido en el período 2015-2020

Partido	Cámara de Senadores	Cámara de Representantes
Frente amplio	15+1(*)	50
Partido Nacional	10	32
Partido Colorado	4	13
Partido Independiente	1	3
Unidad Popular	0	1
Total	31	99

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. (*)Se agrega un escaño más porque la Presidencia de la Cámara corresponde al Vicepresidente de la República, puesto que corresponde al Frente Amplio.

Para que el TLC con Chile se aprobara se requería de al menos 16 votos en la Cámara de Senadores y 50 en la Cámara de Representantes, votos que por sí solos podría llegar el FA por tener mayorías parlamentarias. El inconveniente como vimos en el apartado anterior, fue que las preferencias de las distintas fracciones del FA no coincidían y debido a su característica búsqueda de consenso entre las distintas fracciones del partido para luego proceder a votar como un bloque, no era viable la propuesta de Lacalle Pou de brindar su apoyo para que les permitiera con los votos de la oposición aprobar el TLC.

En la tabla 2 se puede observar el peso de las fracciones del FA en el Senado, lo cual muestra a nivel nacional cuales son las fracciones con mayor caudal de votos en la interna frenteamplista. De los 16 representantes que tiene el FA en la Cámara de Senadores, solo cuatro representan a las fracciones que no están a favor del TLC las cuales son el PCU, Casa Grande y Compromiso Frenteamplista, este es uno de los motivos por el cual se introdujo en el debate, la idea de algunos sectores de que la decisión se tome en el ámbito interno del partido de gobierno generaría un déficit democrático.

Tabla 2

Distribución de bancas en el senado del FA según las fracciones que representan (setiembre de 2017-actualidad)

Fracción	Bancas en el Senado
Movimiento de Participación Popular (MPP)	6 (+1)
Frente Líber Seregni (FLS)	3
Compromiso Frenteamplista (711)	2
Partido Socialista (PS)	2
Partido Comunista del Uruguay (PCU)	1
Casa Grande	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y actualización en base a renuncia del Vicepresidente Raúl Sendic y asunción de Lucía Topolansky el 13 de setiembre de 2017, por lo que la lista 609 cuenta con un voto más.

La amplia mayoría de votos fueron para el MPP, fracción que si bien no suele estar de acuerdo con este tipo de tratados y a pesar de haber tenido gran oposición en su interna, decidió votar a favor del TLC. En esta decisión influyó la aprobación del documento de orientación internacional que funcionó como incentivo para aquellos que dentro de la fracción eran reacios a la aprobación. También el visto bueno de José Mujica y Lucía Topolansky como principales líderes de la fracción, determinó que se obtuviera el apoyo del resto de la fracción, ya que como veíamos en el apartado anterior, los líderes de las fracciones tienen influencia sobre la decisión de los miembros, debido a la capacidad de “premiarlos” o “castigarlos” a la hora de repartir las bancas, evitando una posible indisciplina.

Es importante también hacer mención de la segunda de las fracciones con mayor voto en las elecciones nacionales que fue el FLS. Su cabeza de lista, el Ministro de Economía Danilo Astori, participó activamente a favor del TLC, al igual que el Ministro de Relaciones Exteriores Nin Novoa, como parte del equipo negociador uruguayo defendió la necesidad de avanzar en los temas de inserción internacional. EL PS como fracción a la que pertenecía el Presidente Tabaré Vázquez, antes de renunciar en 2008 y a pesar de encontrarse divididos a su interna, al igual que el MPP, decidieron por votar a favor del TLC.

A la dificultad que de por sí presenta el proceso de toma de decisión en el Parlamento, se le agregó la instancia de la toma de decisión interpartidaria que tuvo lugar en la interna del FA que será analizada a continuación.

5.2.2 Instituciones del partido de gobierno

Las instituciones del FA se vuelven claves para entender porque, a pesar de que existían opiniones contrapuestas dentro de la fuerza política sobre aprobar o no el TLC con Chile, la votación afirmativa en el Plenario hizo que la bancada votara como un bloque a favor del TLC en el Parlamento.

El movimiento del debate del ámbito parlamentario a los órganos del FA generó incomodidad en algunos sectores del FA, especialmente el FLS con Danilo Astori y Rodolfo Nin Novoa a la cabeza, argumentando que los órganos del FA no eran competentes para discutir el asunto, ya que el mismo había sido firmado por el Presidente de la República y debería tener tratamiento en el Parlamento.

Esto dio el inicio de otro debate en la interna frenteamplista que tiene que ver con la estructura de sus órganos decisorios, esta discusión divide a la interna frenteamplista entre aquellos que consideran que forman parte de la democracia y que son necesarios para el correcto funcionamiento de la fuerza política y, por otro lado, aquellos que consideran que tienen un problema de representación y que por tal motivo tienen déficits democráticos. Más allá de este debate, las reglas de la organización se encuentran plasmadas en el Estatuto del FA el cual fue aceptado por los sectores y adherentes del partido político. A su vez, en el Balotaje presidencial del 30 de noviembre del 2014 el 56,50% del electorado nacional decidió que el gobierno hasta el 2020 sería del FA. Votos que en definitiva aprueban al partido como un todo, con sus

propias instituciones y órganos decisorios, votos que también le dieron la mayoría parlamentaria que les permitirá durante todo el período, depender exclusivamente de sus votos para tomar decisiones en el Parlamento.

Mientras que algunas fracciones o individuos que forman parte del FA, consideran que la toma de decisiones características del FA es lo que los hace un partido político fuerte, su propio Presidente Javier Miranda señaló que las instancias de resolución en los órganos era un mecanismo de decisión que valoraban y que los diferenciaba del resto de los partidos (El País, 06/05/2018), otros consideran que son reglas que se están utilizando incorrectamente debido a que como expresó el Canciller, el Programa del FA explicita la necesidad de llevar a cabo este tipo de Tratados para mejorar la inserción internacional del Uruguay y que el Plenario tome una decisión sobre eso implicaría ir en contra de un órgano superior, el Congreso, donde se decidieron los lineamientos que se llevarían a cabo en el presente período de gobierno.

Volviendo al debate que tiene que ver estrictamente con el TLC, se abrió otro punto de inflexión debido a la necesidad de establecer si la aprobación del TLC debería llevarse a cabo en la Mesa Política o en el Plenario Nacional.

Para ello será necesario ahondar en los órganos que componen la organización frenteamplista. El texto una vez iniciada la discusión interna, se envió al CARIFA, órgano ejecutivo que depende directamente de la Mesa Política y como se mencionó en el apartado anterior, se le encomendó la tarea de realizar un documento que reflejara las visiones de las diferentes fracciones, lo cual fue imposible debido a las importantes diferencias de aquellos que se posicionaron a favor y en contra, determinando que se redactaran dos documentos distintos.

Frente a esta problemática, la Mesa Política hizo uso de su potestad para integrar Comisiones Especiales, como se establece en el artículo 30° de su reglamento interno, formando una Comisión sobre inserción internacional la cual se encargó de escribir el documento “Orientaciones políticas para la inserción comercial internacional del país en los próximos dos años (2018-2020)” el cual recopilaría las posiciones sobre este asunto para luego someterlo a análisis y posterior aprobación. Ambas Comisiones, sin embargo, participaron del debate simplemente como órganos consultivos.

La Mesa Política del FA es el organismo ejecutivo del Plenario Nacional y se encarga de la conducción política del FA entre sesiones, atendiendo los lineamientos que surgen de las resoluciones del Plenario y del Congreso.

El 27 de abril de 2018 decidió que el tratamiento que le sería dado al TLC por parte de la fuerza política se deliberaría en el Plenario Nacional del FA, el que tendría lugar el 5 de mayo de 2018. En esa misma instancia se propondría a votación el documento de inserción internacional realizado por la Comisión Especial, el cual sentaría las bases para las futuras negociaciones de Tratados que pudieran darse en el período final del tercer gobierno frenteamplista.

La decisión sobre cuál sería el ámbito de discusión de la aprobación del TLC generó otra complicación ya que los sectores favorables al TLC apoyaban que la votación se realizara en el seno de la Mesa Política donde el peso de estas fracciones era superior al que tienen en el Plenario. Con quince miembros que representan a las organizaciones políticas, 6 a las bases y 5 a la Presidencia, las posibilidades de aprobación eran superiores a las que se esperaban en el Plenario.

El Estatuto del FA establece en su Sección V referente a organismos nacionales, en el artículo 74° que es el Plenario Nacional del FA “la máxima autoridad permanente”.

En el artículo 75° establece que será el Presidente del FA el que lo presidirá, en este caso Javier Miranda, a la vez que estará integrado también por los Vicepresidentes del FA, 85 representantes de los grupos políticos, 41 representantes de las coordinadoras de Montevideo, 41 representantes de las departamentales del Interior y 3 representantes de las Coordinadoras y Comités del Exterior. El procedimiento de decisión que establece el Estatuto del FA para este órgano, es en caso de no alcanzar un consenso, a través del voto de la mayoría absoluta de los presentes (salvo otros casos como el nombramiento candidatos para la Presidencia y Vicepresidencia de la República), con un voto por cada uno de los integrantes.

En el Plenario del 5 de mayo de 2018, aparte de votar el mencionado documento, en el cual se ahondará en el siguiente apartado, se presentaron dos mociones con respecto al TLC, por un lado dejar que resuelva la bancada en el Parlamento y por el otro, Casa Grande y el PCU propusieron pasar a cuarto intermedio para seguir analizando el asunto

y que el Poder Ejecutivo se encargue de hacer un estudio de impacto y resolverlo en el Plenario del 23 de junio de 2018.

A pesar de que a pesar de que los sectores mayoritarios del FA como son el MPP, el FLS y el PS votaron a favor de dejarlo en manos de la bancada. Las bases volcaron el resultado hacia la otra moción. Los comités de base si bien se desempeñan separadamente de las fracciones, tanto el MPP como el PCU son los que tienen mayor influencia dentro de ellos. Un magro apoyo por parte del MPP al TLC pudo ser el motivo por el cual la decisión de las bases fue mayormente negativa. Más de 30 de las 41 bases de Montevideo votaron a favor de pasar a cuarto intermedio, por otra parte si bien las bases del interior estaban divididas, los 10 votos de Canelones fueron suficientes para que se aprobara esta moción (El Observador, 08/05/2018).

Finalmente el 23 de junio, se sometió a votación el asunto del TLC con Chile. En esta instancia el Plenario Nacional, resolvió que la fuerza política votara favorablemente en el Parlamento, decisión que se tomó por 86 votos a favor y 65 en contra. El apoyo de los comités de base del interior, cambiaron los resultados que se habían dado en el anterior Plenario, fruto probablemente del apoyo del MPP más decidido, lo cual podría explicarse por la aprobación del documento que les aseguraba que el TLC con Chile sería el único acuerdo de este tipo que se votaría por lo que queda del período de gobierno (El Observador, 23/06/201).

A pesar de que el Plenario no mandató expresamente a que los sectores voten el TLC en el Parlamento y que como expresó Javier Miranda, Presidente del FA, si “algún sector o actor legislativo decide no acompañar la resolución, puede pedir libertad de acción” (El Observador, 24/06/2018), todos los sectores del FA optaron por votar el TLC tal y como fue votado en el Plenario, no haciendo uso del pedido de libertad de acción que prevé el Estatuto del FA en el artículo 24°, requiriéndose previa autorización del Plenario y en el caso de que no se violenten las sus principios y que no imposibilite que se lleven a cabo las decisiones de la mayoría.

Esto puede explicarse a través de la disciplina partidaria, ya que puede pensarse que cuanto mayor sea la disciplina dentro del partido de gobierno, mayor será el tamaño del conjunto ganador y por lo tanto mayores serán las probabilidades de que, el negociador principal en este caso el Presidente Tabaré Vázquez, se haga con los apoyos en el ámbito doméstico. Igualmente, debe señalarse que la disciplina partidaria implica un

acuerdo entre las fracciones, cuyos líderes ejercen control sobre la carrera de los legisladores ya que distribuyen los puestos electorales en sus respectivas listas (Chasquetti, 2014). Los miembros de las fracciones responden a su líder y es con los líderes de cada una de las fracciones que debe negociarse para lograr la acción partidaria conjunta.

La disciplina partidaria es por tanto, una institución informal que regula el comportamiento de los miembros de las fracciones las cuales a su vez responden a su partido de la misma manera en un juego de fuerzas.

Lo antedicho se confirma al ver los resultados de los debates anteriores sobre inserción internacional como fue el caso del TLC con Estados Unidos o el TISA, en ambas ocasiones el Presidente no pudo alcanzar el apoyo de su partido y no tuvo otra opción que abandonar la posibilidad de llevarlos a cabo. Es en este sentido que toma relevancia otro de los supuestos de Putnam (1996) que establece que cuanto mayor autonomía tengan las autoridades del gobierno mayor serán las probabilidades de alcanzar un acuerdo. Lo que lleva a concluir que la falta de autonomía de los negociadores con respecto a las fracciones hace que el conjunto ganador tienda a ser pequeño y a complejizar los debates, dejando los resultados librados a la conjunción de las preferencias y las matrices de ideas que las distintas fracciones manejen.

Es importante mencionar también que dentro del sistema de decisión que establece el Estatuto del FA, en la Sección III en su artículo 26 establece la obligatoriedad de las decisiones de los órganos que componen el FA, siempre actuando dentro de los límites de su competencia, para todos los sectores y adherentes del partido. Otra de las razones claras por las cuales los senadores y representantes de cada una de las fracciones frenteamplistas deberían acatar la resolución. Incluso aquellos que votaron en contra en el Plenario, al formar parte del partido, aceptan la forma en la cual sus órganos toman las decisiones las cuales en este caso fueron resueltas por mayoría en el principal órgano permanente de la organización.

5.3 Las estrategias del negociador principal

Hipótesis 3: las preferencias del Presidente Tabaré Vázquez como negociador principal del acuerdo, determinaron las estrategias llevadas a cabo en el nivel nacional, las cuales consistieron en la búsqueda de apoyos en la interna del FA para lograr la aprobación del TLC con Chile.

El negociador principal es el Presidente Tabaré Vázquez quien apoyó y firmó el acuerdo con la Presidenta de Chile, en ese momento Michel Bachelet. Según Putnam (1996), sus preferencias no tienen por qué coincidir con las preferencias de aquellos a quienes representa, efectivamente, las preferencias del Presidente coinciden con ciertos sectores y personalidades de su partido político mientras que parecen estar alejados de otros, al menos en lo que tiene que ver con la inserción internacional.

Por el costo político que representan para la figura del negociador principal este tipo de acuerdos internacionales, es que Putnam (1996) le da especial importancia a sus motivaciones. En este caso, la polaridad de las opiniones sobre la cuestión de inserción internacional dentro de su partido le genera grandes costos políticos ya que lo que lo acerca a las fracciones como el FLS, la Vertiente Artiguista y ciertos sectores del PS, es lo que lo aleja del PCU y Casa Grande, entre otros. Por el conflicto de intereses que le genera su posición sobre la inserción internacional en general y este TLC en particular a la interna de su fuerza política, se deduce que lo que lo motiva en mayor medida es la búsqueda de su concepción de interés nacional.

El sector aperturista del FA en el cual se encuentra incluido Vázquez, suele estar más cerca de la posición de los partidos tradicionales en lo que respecta a los temas de inserción internacional que de algunas de las fracciones de su propio partido como las mencionadas previamente. Por esta razón, adquirió el apoyo de la oposición la cual le ofreció ceder sus votos en favor de la aprobación del TLC.

Por todo lo dicho, si bien el Presidente busca reforzar su posición en el nivel doméstico que le permita llevar a cabo las políticas nacionales que él considera son las correctas en el ámbito de la política exterior, en los hechos esto ha sido difícil y ha hecho fracasar iniciativas que él se propuso, como el TLC con Estados Unidos.

En este caso en particular, Tabaré Vázquez aseguró desde el comienzo que el TLC con Chile respondía a los objetivos planteados en el Programa de gobierno, el cual parece haber generado distintas interpretaciones que hicieron que el debate interno se diera de todas formas (El Observador, 24/10/2017).

Sus preferencias favorables a la dinamización de la inserción internacional uruguaya se vieron también reflejadas en otras ocasiones. Ya desde su primer año de mandato, impulsó la iniciativa de llevar a cabo un TLC con Estados Unidos, hecho el cual fue el

primero de los muchos intentos por lograr implementar políticas tendientes a la apertura comercial del país que terminaron con una fuerte negativa interna y la necesidad de apartarse de la posibilidad para evitar los costos políticos negativos hacia su figura y el debilitamiento de la fuerza política. Este fue el caso también de la necesidad de retirarse de la mesa de negociación del TISA y priorizar su relación con los sectores frenteamplistas, los cuales en estos casos eran en su mayoría proclives a desechar este tipo de acuerdos.

La orientación de la política exterior, al igual que en el primer mandato de Vázquez, es la del regionalismo abierto, expresado en el mensaje dado por el Presidente por el primer año de mandato en su segunda elección:

“Impulsamos una política de regionalismo abierto, integrándonos fuertemente en la región a la que pertenecemos, pero abriéndonos al mundo. Es por eso que redefinimos las bases de la política exterior con un foco en lo económico/comercial, profesionalizando nuestro servicio exterior y potenciando nuestra inserción internacional” (Discurso del Presidente Tabaré Vázquez, 1/03/2019.

La idea de la necesidad de establecer acuerdos con la región aparte de encontrarse explicitado en el programa del FA, forma parte de la idea de muchas de las fracciones mayoritarias, como fue analizado en el primer apartado y también de ciertas personalidades fuertes dentro del partido como es el ejemplo del expresidente José Mujica. En una entrevista con Telemundo (18/10/2017) expresó que a pesar de que considera a la palabra TLC “prohibida” el asunto con Chile era diferente, ya que si se consideraban integracionistas no tenían motivos para no aceptar un TLC con el país trasandino, el cual entre otras cosas, pertenece al MERCOSUR como Estado Observador.

La designación de Ministros para el Ministerio de Economía y Finanzas y el de Relaciones Exteriores, ambos coincidentes con su opinión de cómo debería llevarse a cabo una estrategia de inserción internacional muestra su idea de política exterior. El MEF republicó en su página oficial una noticia de El Observador (25/05/2015) en la cual hacen alusión a que el “tridente de la Política Exterior”, el cual se compone por el Presidente-Canciller-Ministro de Economía, finalmente se encuentra alineado en estos temas.

La política exterior de Vázquez tiene como eje central de su estrategia de desarrollo a la economía entendida desde la necesidad de fomentar el comercio exterior y atraer inversiones (Fernández, 2016). Esto sumado a la idea de un MERCOSUR “fatigado” (así definen la situación con el bloque Nin Novoa y Tabaré hace suya al momento de recibir la Presidencia pro-tempore en el año 2018), es lo que determina la necesidad de encontrar apoyos en el resto de la región, el TLC con Chile es uno de esos intentos. La iniciativa de negociar el TLC con Chile surgió desde la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas en conjunto con la Cancillería, por supuesto con el Ministro Danilo Astori y Rodolfo Nin Novoa como principales figuras (Pose, 2018).

Puede pensarse que una de las primeras estrategias del Presidente Tabaré Vázquez tendientes a lograr la aprobación del TLC con Chile en el Parlamento, es el nombramiento de Ariel Bergamino como subsecretario de Relaciones Exteriores, su perfil más político que técnico llevaría a lograr un entendimiento sobre la política exterior entre las fracciones del partido de gobierno (El Observador, 06/10/2017).

La retórica pública utilizada por el Canciller y el Ministro de Economía, encontraba argumento en la necesidad de apoyar al Presidente de la República para aprobar un TLC que ya había firmado y el Poder Ejecutivo apoyado. Por lo que no secundar la iniciativa implicaría, según Nin Novoa, una pérdida de credibilidad a nivel internacional: “Espero que se vote, porque sería una muy mala señal. No quiero presionar a nadie, pero sería una muy mala señal que un acuerdo hecho por los dos presidentes para profundizar nuestra relación comercial no tuviera una ratificación parlamentaria” (La Diaria, 22/11/2017). En la misma línea, Astori, expresó que sería un terrible error estratégico que se mandara votar a la bancada en contra del TLC (El País, 06/05/2018).

Atendiendo a la teoría de Putnam (1996), los negociadores principales buscarán agrandar su conjunto ganador interno para poder alcanzar la ratificación del acuerdo, para lograrlo utilizan “pagos laterales”. En este sentido, es posible considerar que el documento “Orientaciones políticas para la inserción comercial internacional del país en los próximos dos años (2018-2020)”, funcionó como un pago lateral para convencer a las fracciones indecisas como el MPP.

Si bien el documento va en contra de los intereses de los negociadores principales Vázquez, Nin Novoa y Astori, eran conscientes que en lo que restaba del período de gobierno no se negociarían otro TLC debido a la cercanía con las elecciones

presidenciales de 2019 y la necesidad de estabilidad del FA, por lo que la restricción que supone el documento, que solamente comprende los dos últimos años del periodo de gobierno, no generarían grandes cambios.

En una nota realizada por el Semanario Búsqueda (23-29/11/2017) Vázquez expresó que “El gobierno va a continuar con el programa trazado y no desistirá de negociar tratados de comercio o de distinta índole, en la región o fuera de ella”. Tanto el Presidente como los Ministros, consideran que el Programa legitima completamente la búsqueda de Tratados Comerciales, especialmente al involucrar a un país de la región como Chile, dejando en claro su postura sobre el documento que había sido votado el 23 de junio.

El único acuerdo que sería dejado fuera de las prohibiciones a negociar bajo listas negativas y a incluir cláusulas que no permitan retroceder en la liberación que contiene el documento, sería el TLC con Chile. Por lo cual, el documento benefició a los intereses de los negociadores principales porque permitió que el MPP volcara su apoyo hacia la aprobación del TLC con Chile y congeló la discusión sobre inserción internacional, al menos hasta el Congreso que decidirá el Programa del FA para las próximas elecciones.

La presencia de Ariel Bergamino en la Comisión Especial a la que se encomendó la tarea de realizar el documento, podría significar esa intención por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual a pesar de no estar de acuerdo con las disposiciones más proteccionistas que el documento impone la necesidad de lograr apoyos en la interna del FA para ratificar el acuerdo en cuestión, pueden ser el motivo por el cual hayan cedido. No sería tan sorprendente, debido a que con las elecciones cada vez más cerca, las posibilidades de negociar otro TLC y sobretodo de alcanzar el apoyo eran nulas, al mismo tiempo, que la imagen del partido político no soportaría otro debate que muestre divisiones internas.

5.4 Las preferencias de los demás Estados

Hipótesis 4: La relativa indiferencia de la región sobre el resultado de la decisión sobre el TLC con Chile determinó que la región no se convierta en un obstáculo para su aprobación.

La idea de regionalismo abierto que sin dejar de lado la región busca a su vez abrirse al mundo, tuvo sus resistencias en múltiples ocasiones por parte del MERCOSUR, estrictamente Brasil y en menor medida Argentina, han influido directamente sobre las decisiones internas del Uruguay al mostrarse contrarios en ciertos caminos que quisieron recorrerse, más que por su importancia económica por sus consecuencias políticas. Uno de ellos es el caso del TLC con Estados Unidos, así como también el interés que mostró el país por acercarse a la Alianza del Pacífico unilateralmente.

Esto se puede encontrar una explicación a través de la Teoría Liberal de Relaciones Internacionales, la cual entre sus postulados prioriza las preferencias de los Estados, a la hora de vincularse entre pares. Por lo tanto, en la búsqueda de alcanzar sus preferencias, los Estados se ven limitados a las preferencias que tienen los demás Estados que componen el Sistema Internacional y por ello, aquellas políticas unilaterales que influyan negativamente sobre las preferencias de otro país generarán conflictos en sus relaciones. En el caso uruguayo, la importancia que tiene el MERCOSUR, no solo a nivel internacional sino a nivel nacional determina que se eviten los conflictos, especialmente con Brasil y Argentina, países con mayor peso dentro del bloque.

En el período que va desde la firma del TLC con Chile el 4 de octubre de 2018 hasta la actualidad, la región y especialmente Brasil y Argentina han atravesado diversas crisis internas que hicieron que la agenda del bloque y los movimientos de sus países aliados pasaran a un segundo plano.

En los siguientes párrafos se busca resumidamente explicar el contexto internacional en el cual se encuentra inserto el debate, especialmente se busca analizar los principales hechos acontecidos en la interna chilena como socio del acuerdo que aquí se estudia. De la misma forma, se analiza la situación interna de Brasil y Argentina como las potencias con poder de movilización dentro del MERCOSUR que hizo que ambos países tomarán una postura indiferente hacia los movimientos de la política exterior uruguayo y que por lo tanto no se transformaran en un obstáculo para el TLC con Chile.

5.4.1 Contexto internacional

Con la elección de Donald Trump como Presidente de los Estados Unidos en el año 2016, su giro al proteccionismo de la mano de política de “América primero”, busca darle prioridad a los asuntos políticos y económicos nacionales y alejarse de los

acuerdos internacionales que según su concepción no hacen más que perjudicar los intereses del país. En este contexto Rusia y sobretodo China adquieren especial relevancia a la hora de ocupar el vacío de poder que Estados Unidos dejó en las diversas regiones.

América Latina no es parte de los intereses prioritarios estadounidenses por lo cual se generó un fenómeno regionalista que a pesar de los intentos por imponer una agenda propia, se estancó frente a un Brasil que no puede ejercer como líder regional debido a la crisis económica y política de la que aún le cuesta recuperarse y por la crisis venezolana la cual se llevó la atención de la región y dividió la opinión latinoamericana (Dabène, 2018)

5.4.2 Chile y la política de “convergencia en la diversidad”

A finales del año 2013 Michelle Bachelet gana las elecciones presidenciales de Chile, al frente de la Nueva Mayoría, una coalición de centroizquierda chilena. Su programa de gobierno “Chile de todos” para el período 2014-2018 se enmarcó en tres prioridades con lo que respecta a la política exterior: las relaciones latinoamericanas, la proyección en la región de Asia-Pacífico y la renovación de la Cancillería (Götz, 2016).

En contra de la política exterior que había llevado Sebastián Piñera en el período anterior de gobierno, uno de los principales objetivos fue la revitalización de la relación con los países vecinos, la cual había sido relegada a un segundo plano en favor de las relaciones extra regionales. Impulsaron la política de “convergencia en la diversidad”, la cual buscaba incrementar la participación de Chile en los distintos organismos de integración y que tuvo como primer intento la búsqueda de un entendimiento entre la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR (Götz, 2016).

En este contexto en el año 2016 firma un TLC con Uruguay, el cual tuvo cierta negativa por parte de las organizaciones de la sociedad civil de la plataforma “Chile mejor sin TLC”⁹ como principal vocera y también resistido por el Frente Amplio y el Partido Comunista chileno.

⁹ “Chile mejor sin TLC” es un grupo compuesto por organizaciones civiles que se formó originariamente en rechazo al TPP y que actualmente se pronuncia en contra de otros acuerdos que consideran van en contra de los intereses chilenos.

El 11 de marzo de 2018, en unas nuevas elecciones presidenciales en Chile, fue electo Presidente Sebastián Piñera, este cambio en el signo ideológico supuso para el FA una posibilidad de que el problema se resolviera en el país andino, pero el 21 de abril de 2018, la cámara de senadores de Chile aprobó el TLC con Uruguay. A pesar de que se esperaba una votación negativa, la misma se realizó sin la presencia del Frente Amplio chileno y sin el Partido Comunista de Chile (El Observador, 21/04/2018).

5.4.3 Crisis económica y política en Brasil

La crisis económica y política que desembocó en el proceso de “*impeachment*” con la consecuencia directa de la destitución de la ex Presidente Dilma Rousseff el 31 de agosto de 2016. Michel Temer fue nombrado Presidente interino abriendo una etapa en la que la política exterior de la región tuvo poca relevancia, se limitó a utilizarla como parte de la retórica contraria al gobierno de su antecesora, a quien culpaba de haber emprendido una política exterior basada en ideologías. Independientemente de esto, la crisis económica interna seguía siendo el tema central de preocupaciones, sumado a las nuevas acusaciones contra miembros del gobierno, incluido el Presidente, quien no contaba con el apoyo interno, hicieron que la Política Exterior del “líder regional” pasara a un segundo plano. En el ámbito del MERCOSUR, el debate se centró principalmente en la crisis venezolana. Con el apoyo especial de Argentina, Brasil logró la suspensión de Venezuela del bloque, lo cual generó diferencias con el Uruguay (Saraiva, 2017).

5.4.4 Cambio de signo ideológico de gobierno y problemas económicos en Argentina

En el año 2015 con la victoria de Mauricio Macri se abrió un nuevo gobierno con tendencias aperturistas y más proclives a seguir un lineamiento pro estadounidense. El gobierno apostó a las inversiones extranjeras como la forma de recuperar la economía estancada, pero el contexto internacional con la suba de las tasas de interés de los bonos de tesoro en febrero de 2017, sumado a las devaluaciones que presentaron las monedas de los países vecinos, las tendencias proteccionistas que Donald Trump encabezó y la crisis brasilera que imposibilitó el impulso de su alianza estratégica no fueron el clima propicio para llevar a cabo sus estrategias (Ruiz, 2018).

En la interna se respondió con aumento de tarifas en los servicios públicos, lo que llevó junto con el precio del dólar a que la inflación se disparara. Esto terminó con el pedido de ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Ruiz, 2018).

Las relaciones con Uruguay mejoraron en comparación con las tensiones que se vivieron en el pasado con los sucesivos gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. Razón que sumada a la crisis económica que el nuevo gobierno tuvo y tiene que afrontar, hicieron que Argentina no se interesara en los resultados y las posibles consecuencias del TLC con Chile.

6. Conclusiones

Los argumentos presentados a lo largo del trabajo constataron que las tres determinantes que establece Robert Putnam (1996) sobre la importancia de que las preferencias de los actores del nivel nacional, al igual que sus instituciones y las preferencias que en particular tiene el o los negociadores principales determinaron en este caso concreto que el TLC con Chile pudiera ser aprobado.

Las preferencias de los actores centrales del sistema político uruguayo, los partidos y sus fracciones, son los que determinan que en primera instancia, un acuerdo se apruebe o se rechace en el ámbito parlamentario. Como se explicó en el análisis, tanto la burocracia especializada como el sector empresarial y sindical, influyen a través de los partidos y sus fracciones y no de forma directa, razón por la cual no se consideran actores en el sentido estricto de la palabra.

El apoyo de la oposición en el Parlamento, es innecesario desde el punto de vista de la mayoría parlamentaria que detenta el FA, para aprobar el TLC con Chile simplemente se requería el voto de cada uno de sus representantes. Esto hizo que la discusión se desplazara al ámbito de la fuerza política del partido de gobierno, donde el peso de las fracciones genera un clima de competencia que requiere la búsqueda de acuerdos para poder llegar a una resolución sobre si se mandataba a la fuerza política a votar favorablemente por el TLC en el Parlamento o si se rechazaba.

En términos de la teoría de los juegos de doble nivel, Tabaré Vázquez principalmente y Rodolfo Nin Novoa y Danilo Astori como parte de su equipo negociador, se enfrentaron a un conflicto de intereses heterogéneos ya que la fuerza política se dividió entre aquellos quienes se oponían al TLC como el sector Casa Grande, el PCU, Compromiso

Frenteamplista y PVP por un lado y aquellos que lo apoyaban como el FLS y la Vertiente Artiguista por el otro. Dejando en el medio en una posición intermedia al MPP y al PS, fracciones divididas en su interior las que según se deduce del análisis, decidieron su apoyo de una forma pragmática debido al costo que el no acuerdo suponía para la fuerza política en un momento en el que la campaña electoral se estaba acercando y los números de aceptación popular disminuyendo. Este movimiento en la balanza evitó que Vázquez tuviera que recurrir nuevamente a una defección involuntaria, como ya había sucedido con el caso del TLC con Estados Unidos y el TISA.

El envío casi simultáneo del Proyecto de Ley del TLC con Chile y del TCMP que hizo el Poder Ejecutivo, encendió la discusión sobre las herramientas de inserción internacional que éste órgano buscaba implementar. Esto llevó a la posterior redacción del texto que guiaría la inserción internacional del país en los últimos años de la segunda gestión de Vázquez. La inclusión de todos estos temas, generó que se hiciera posible la negociación interna entre las fracciones, las cuales tenían distintas preferencias con respecto a los distintos temas a tratar. La aprobación del documento de inserción internacional, funcionó como una salida negociada para eliminar nuevos posibles debates que generarían más división interna y pondrían en jaque la unidad de la fuerza política. La aprobación del TLC con Chile, en cierta medida cerró la discusión mientras el TCMP quedó para su posterior revisión.

El proceso de ratificación tuvo en este caso en particular dos instancias, en la primera, el FA tomó la decisión de aprobar el TLC en su principal órgano permanente, el Plenario Nacional. En la segunda, el tema se trató en el Parlamento, pero la mayoría parlamentaria del FA le permitía alcanzar la aprobación con sus votos sin requerir el de los demás partidos representados. La fuerte disciplina partidaria del FA sumado a la importancia de las resoluciones de sus órganos hizo que esta segunda instancia, parecía ser meramente formal, pero la ausencia de la Senadora Constanza Moreira para la votación general del TLC le facilitó a la oposición sacar ventaja de la situación para alegar que necesitaban de sus votos para que el Senado apruebe el acuerdo. Aunque sin consecuencias reales por el apoyo de la oposición al TLC y por el ingreso a sala de Constanza Moreira para las votaciones particulares del acuerdo, las instituciones que rigen las pautas de las tomas de decisiones en el Parlamento le permitió a la oposición

ganar en términos estratégicos, utilizando nuevamente el argumento en contra de la unidad del partido de gobierno y la falta de apoyo al Presidente.

En cuanto a la discusión sobre la competencia de los órganos del FA para que en ellos se discuta el TLC de Chile y de la legitimidad de que a través de ellos se decida lo que los representantes del partido votarían en el ámbito parlamentario, dividió nuevamente las aguas. La conclusión que deriva del análisis planteado en este estudio, es que quienes legitimaron a los órganos del FA fueron los adherentes del partido, dentro de los cuales se incluyen aquellos que consideraron que la forma en la cual se manejaba la solución evidenciaba cierto déficit democrático. Las instituciones del FA establecidas en su Estatuto, son avaladas por sus adherentes, por lo que es completamente democrático que se respeten las instituciones que le dan forma al partido político el cual a su vez es responsable de su existencia. Que la decisión dependiera de lo que la fuerza política decidiera internamente, se deriva de la mayoría parlamentaria que sus electores le concedieron, de otra forma, la discusión se hubiera dado en un plano parlamentario a través de la búsqueda de acuerdo con los demás partidos políticos.

Más allá de la existencia o no de problemas de representatividad que algunas de los integrantes del FA reclaman, es imposible considerar que la discusión en los órganos del partido de gobierno presentara un déficit democrático, ya que la misma constituye uno de los peldaños de la democracia. El hecho de que se requiera o no llevar a cabo un cambio al Estatuto que concuerde en mayor medida con las realidades actuales del FA, exceden este estudio, pero esa necesidad de cambio no es relevante a la hora de establecer que los órganos del FA tienen legitimidad para discutir los temas que le son relevantes y de buscar consenso entre sus fracciones.

En resumen, las preferencias del Presidente Tabaré Vázquez y su equipo negociador movidos por la búsqueda de lo que ellos consideran interés nacional, los llevaron a establecer estrategias que les permitiera alcanzar una mayoría en el ámbito interno de la fuerza política, haciendo converger sus preferencias a través de pagos laterales como fue la aprobación del documento sobre inserción internacional. Esto sumado a las pautas de los procesos de toma de decisión del FA que establecen que las decisiones de sus órganos generan compromiso para los representantes de la fuerza política en el Parlamento hizo que en el ámbito nacional fuera posible la aprobación del TLC con Chile.

En concordancia con la Teoría Liberal, los intereses de los partidos y fracciones y de las burocracias y grupos privados actuando a través de ellos, no solo son los actores fundamentales, sino que son los que definen las preferencias del Estado y actúan en la política internacional bajo ciertos patrones de interdependencia, los cuales en este caso, hicieron posible la aprobación del TLC. El resultado alcanzado en el plano nacional tuvo lugar debido a que ninguno de los países de la región vio afectados sus intereses inmediatos. El hecho de Brasil y Argentina, estuvieran sumidos en crisis internas que los llevaron a restarle importancia a los hechos que acontecían en la región y su desinterés en el asunto, hicieron posible que Uruguay eliminara un obstáculo en la negociación y posterior aprobación del TLC. De otro modo, la discusión prácticamente no hubiera tenido lugar ya que el MERCOSUR y en especial las alianzas con Brasil y Argentina son esenciales para nuestro país y en especial para el Programa del FA en lo que atañe a la inserción internacional, siendo este el mayor punto de convergencia entre las distintas fracciones.

7. Referencias

- Chasqueti, D. (2014a). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR.
- Clemente, I. (2011). *Modelos de desarrollo e inserción internacional de Uruguay*. Recuperado de: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Clemente.pdf>
- Clemente, I., López, C., Telias, D. (2015). Uruguay y la Alianza del Pacífico: ¿repensando el modelo de inserción internacional? *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* / Vol. 10, pp. 23-46. Recuperado de: https://www.academia.edu/29669415/Uruguay_y_la_Alianza_del_Pac%C3%ADfico_repensando_el_modelo_de_inserci%C3%B3n_internacional_Clemente_L%C3%B3pez_y_Telias_
- Cotelo, E. (7 de mayo de 2018). Entrevista, lunes 7 de mayo: Rodolfo Nin Novoa. *En Perspectiva*. Recuperado de: <https://www.enperspectiva.net/enperspectiva-net/entrevista-lunes-7-mayo-rodolfo-nin-novoa/?fullpage>
- Dabène, O. (2018): El efecto Trump en América Latina: ¿una nueva situación regional? En Bizzozero Revelez, L. y Fernández Luzuriaga, W., *Anuario de Política Internacional & Política Exterior 2017-2018*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay), Ediciones Cruz del Sur, pp. 89-94.
- El Observador (21 de abril de 2018). Diputados de Chile aprobaron TLC con Uruguay. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/diputados-de-chile-aprobaron-tlc-con-uruguay-201842111450>
- El Observador (23 de junio de 2018). Lista 711: sería una irresponsabilidad no votar el TLC con Chile en el Parlamento. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/lista-711-seria-una-irresponsabilidad-no-votar-el-tlc-con-chile-en-el-parlamento-201862417240>
- El Observador (24 de junio de 2018). Plenario del Frente Amplio aprobó TLC con Chile y da libertad de acción a legisladores. Recuperado de:

<https://www.elobservador.com.uy/plenario-del-frente-amplio-aprobo-tlc-chile-y-da-libertad-accion-legisladores-n1247021>

El País (18 de agosto de 2016). Pit y demás centrales del mundo contra TLC. Recuperado de: <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/pit-demas-centrales-mundo-tlc.html>

Empresas uruguayas de TICs parten al exterior en busca de personal (24 de mayo de 2018). *Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información*. Recuperado de: <https://www.cuti.org.uy/novedades/884-empresas-uruguayas-de-tics-parten-al-exterior-en-busca-de-personal>

Fernández Luzuriaga, W. (2016): La política exterior uruguayana entre los disensos en el sistema político y un sistema internacional inestable. En Bizzozero Revelez, L. y Fernández Luzuriaga, W., *Anuario de Política Internacional & Política Exterior 2015-2016*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay), Ediciones Cruz del Sur, pp. 231-236.

Frente Amplio (2014). Bases programáticas tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020. Recuperado de: <https://frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/136-programa-nacional-fa-2015-2020>

Frente Amplio (2011). Estatuto del Frente Amplio. Recuperado de: <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/37-estatutos>

Gil, V. (6 de mayo de 2018). TLC con Chile quedó a la espera de un nuevo Plenario del Frente Amplio. *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/tlc-chile-queda-espera-nuevo-plenario-frente.html>

Gil, V. (22 de octubre de 2018) Alertan que TLC "afecta desarrollo nacional". *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/alertan-tlc-afecta-desarrollo-nacional.html>

Gomes Saraiva, M. (2017): Política externa brasileira 2016/2019, da reversão ao declínio. En Bizzozero Revelez, L. y Fernández Luzuriaga, W., *Anuario de Política Internacional & Política Exterior 2016-2017*, Facultad de Ciencias

Sociales, Universidad de la República (Uruguay), Ediciones Cruz del Sur, pp. 285-291.

Götz Betancourt, S. (2016): La política exterior de Chile en el gobierno de Michelle Bachelet: entre los deseos de refundación y la lógica de la contingencia. En Bizzozero Revelez, L. y Fernández Luzuriaga, W., *Anuario de Política Internacional & Política Exterior 2015-2016*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay), Ediciones Cruz del Sur, pp. 224-229.

La Diaria (11 de julio de 2018). TLC con Chile se aprobó por unanimidad. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/7/tlc-con-chile-se-aprobo-por-unanimidad/>

López Burian, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. (Tesis de Doctorado en Ciencia Política) UDELAR, Montevideo.

López Burian, C. (2015b). Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). *Colombia Internacional*, (83), 135-169. doi: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.06](https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.06)

Luján D., López. C (2016). El tercer gobierno del Frente Amplio en Uruguay: supremacía electoral de la izquierda y perspectiva de reformas institucionales. *Postdata* [online]. vol.21, n.1., 171-206, ISSN 1851-9601. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52247505006>

Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: a Liberal theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-553. doi:10.1162/002081897550447

Natalevich, M. (6 de octubre de 2017). Vázquez quiere acabar con choques en el Frente por la política exterior. *El Observador*. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/vazquez-quiere-acabar-con-choques-en-el-frente-por-la-politica-exterior-2017106500>

Ons, Álvaro (2010). Inserción económica internacional de Uruguay: situación y perspectivas. En Bizzozero. L., de Sierra. G., Terra I., La inserción

internacional de Uruguay en debate. CSIC, Universidad de la República (Uruguay), Ediciones de la Banda Oriental, pp. 33-80.

PIT. CNT. (19 de setiembre de 2016). Los Tratados de Libre Comercio no son buenos para los pueblos y degradan conquistas de los trabajadores. Recuperado de: <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/1649-gambera-los-tratados-de-libre-comercio-no-son-buenos-para-los-pueblos-y-degradan-conquistas-de-los-trabajadores>

Plenario Nacional del Frente Amplio (2018). Orientaciones políticas para la inserción comercial internacional del país en los próximos dos años (2018-2020). Recuperado de: <https://frenteamplo.uy/nuestra-voz/declaraciones-y-documentos/item/739-resoluciones-plenario-nacional-5-de-mayo>

Poder Ejecutivo (29 de diciembre de 2016). Acuerdo de Libre Comercio entre la República Oriental del Uruguay la República de Chile. Mensaje y proyecto de Ley del Poder Ejecutivo. Recuperado de: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/5647379.PDF>

Porzecanski, R. (2010). *No voy en tren: Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*. Montevideo, Uruguay: Sudamericana Uruguayaya.

Pose, N. (2018). Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo. El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TISA. *Desafíos*, 30(2), 89-126. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6134>

Putnam, R. (1996). Diplomacia y política internacional: la lógica de los juegos de nivel. *Zona Abierta*, (74), 69-120.

Ruiz, S. (2018): Argentina: la evidencia de problemas estructurales. En Bizzozero Revelez, L. y Fernández Luzuriaga, W., Anuario de Política Internacional & Política Exterior 2017-2018, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay), Ediciones Cruz del Sur, pp. 243-248.

Salgueiro Rubio, F. (2018). El retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA. *Revista De La Facultad De Derecho*, (44), e20184404. <https://doi.org/10.22187/rfd2018n44a4>

Seminario Búsqueda (23-29 de noviembre de 2017). Vázquez ratifica que su administración “no desistirá” de negociar tratados comerciales. Recuperado de: <https://www.busqueda.com.uy/nota/vazquez-ratifica-que-su-administracion-no-desistira-de-negociar-tratados-comerciales>

Telemundo (18 de octubre de 2017). Mujica es partidario de aprobar el TLC con Chile tal como pidió Vázquez. Recuperado de: <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/mujica-es-partidario-de-aprobar-el-tlc-con-chile-tal-como-pidio-vazquez/>

Tocar, M. (16 de marzo de 2017). Los tres puntos que dividen al Frente Amplio respecto a los acuerdos comerciales. El País. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/los-tres-puntos-que-dividen-al-frente-amplio-respecto-los-acuerdos-comerciales-n1187880>

Vázquez, T. (2016) Mensaje del Presidente de la República, Tabaré Vázquez, con motivo del primer aniversario del período de gobierno 2015-2020. Recuperado de: https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2016/noticias/NO_S802/Discurso-1marzo.pdf