

DESAFÍOS para las
CIENCIAS SOCIALES
en la **POSPANDEMIA**

XIX
**Jor
na
das**
de investigación

TLC con China: ¿riesgo u oportunidad?

Flavio Cuña
Sabina Dematté
Lucía Nievas

UDELAR. FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES.

MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA. Edición 2020.

ASIGNATURA: MCP11 Teoría de las Relaciones Internacionales.

DOCENTE: Carlos Lujan.

Viernes 25 de marzo de 2022

“TLC CON CHINA: ¿RIESGO U OPORTUNIDAD?”

Por Cuña, Flavio

Dematté, Sabina

Nievas, Lucía

RESUMEN

Un Tratado de Libre Comercio con China es mucho más que la simple idea de disminuir aranceles; es una nueva disputa -ahora económica- que nos vuelve a alcanzar. Mas allá de que nos *auto percibimos* como una sociedad pacífica, de alto valor democrático, y aún así nos perciba el mundo¹, la historia ya nos ha demostrado que no somos inmunes a los avatares de lejanos enfrentamientos de un bipolarismo (*hoy asimilar a China y Estados Unidos*).

Un TLC con China representa el desafío de la revisión de las distintas teorías que argumentan y justifican el lente teórico que puede impactar directamente en el Estado, en nuestras instituciones, en toda nuestra sociedad; de hechos y acontecimientos que pueden devenir; al caso, la revisión del Mercosur, alteraciones internas, entre tantas otras.

¿Riesgo u Oportunidad? Buscando una orientación que aporte a la interrogante si el TLC es un cambio o una profundización de las políticas exteriores aplicadas.

Finalmente, se tratará de emitir algunas breves conclusiones, individualizando el interés más distinguido tanto de China como de Uruguay ante el tratado, vinculado a la teoría de las relaciones internacionales que se explicitase, con especial énfasis entre realismo y liberalismo.

PALABRAS CLAVE: TLC, Uruguay, China, Teoría de las Relaciones Internacionales.

¹ El País, (2022). “Uruguay es el país más democrático de la región, y 13° a nivel mundial... Que califica como “Democracia Plena”. (Cita del informe anual de medio británico *The Economist*). Diario El País, 10 de febrero de 2022. Montevideo.

INTRODUCCIÓN

El 7 de setiembre de 2021 el presidente de la República Luis Lacalle Pou anunció públicamente que se está negociando un TLC con China por parte de nuestro país. Concretamente el comunicado se remitía a la carta del gobierno chino enviada al presidente uruguayo: “*Apreciamos altamente y acogemos la propuesta de la parte uruguaya de iniciar las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre los dos países*”.

El trabajo pretende aportar un análisis basado en las teorías de las Relaciones Internacionales, intentando el equilibrio entre descripción y marco conceptual propio de la asignatura.

Por ello, se explorará el realismo, el realismo neoclásico, y el institucionalismo, con preeminencia en las teorías liberales, y con una breve mención al constructivismo para intentar responder ¿Qué representa un TLC con China? ¿Oportunidad o riesgo? El universo del tema es muy amplio, que obliga delimitar y dejar temas sin tratar, como la teoría feminista y el impacto de los líderes.

Para refinar el análisis teórico, se tomarán antecedentes de TLCs, concretados, y otros intentos fallidos, algunas referencias de tratados de países latinoamericanos con China; y finalmente, unas pinceladas de la visión académica nacional, buscando una orientación que aporte también a la interrogante si el TLC es un cambio o una profundización de las políticas exteriores.

Sumariamente un TLC es una asociabilidad del tipo comercial denominado “Win-win”, en que –en hipótesis- ambos ganan y se benefician de este, y está implícita la aplicación de políticas públicas por parte de los gobiernos que lo suscriben; es una negociación abierta que recién inicia y aún falta mucha información a la opinión pública. Los medios de comunicación aún están con ciertos reparos de centrar la atención en este tema, y las tendencias siguen siendo otras: el Covid-19, el referéndum a la Ley de Urgente Consideración, y las interpelaciones a diversos Ministros, y más.

Pero antes de ingresar en el marco conceptual teórico de las Relaciones Internacionales, se hará una rápida revisión de los hechos que se desencadenaron luego del anuncio.

Previamente el presidente se había reunido con representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria y les informó que el gobierno recibió una respuesta del gobierno chino, formal, por carta, aceptando avanzar en un Tratado de Libre Comercio.

Primero se hizo un estudio de factibilidad y, si hay acuerdo, avanzar en el TLC. En sus declaraciones públicas acotó que, dado que este tema “*excede a un gobierno*”, se organizó la

reunión. Recalcó que Uruguay ha tenido vocación histórica de pertenecer al Mercosur y, al mismo tiempo, de abrir sus fronteras en una clara alusión de continuidad de políticas exteriores de nuestro país; y recordó que ya tres o cuatro gobiernos han intentado esta flexibilización. *“Este gobierno desde hace mucho tiempo ha manifestado su intención de avanzar hacia el mundo con todos los socios del Mercosur, pero al mismo tiempo, se ha dicho, que, de no ser posible, Uruguay lo iba a intentar”*, afirmó². El Mercosur representa un mercado de unos 300 millones de habitantes, siendo el principal exportador mundial de carne vacuna, de pollo, maíz, y café entre otros³ (Mercosur, 2022).

La política internacional exterior de China ha tenido un enfoque mucho más integral en el acercamiento a regiones estratégicas, el liderazgo de Xi Jinping se ha ido consolidando en los últimos años, mucho más expansiva. En contrapartida, Estados Unidos se debilitó, entre la gestión de Donald Trump con poca claridad en su política internacional, y la de Joe Biden que no da señales claras, pierde pie la potencia norteamericana ante la expansión y aproximación China en la región; en tanto Europa con sus dinámicas internas, no ha sido propiamente abierta a nuestros intereses⁴. De concretarse el acuerdo con China, se podría considerar como el tercer hecho económico más importante en la política exterior del país, después del ingreso en la década de los cincuenta al GATT, y de la creación del Mercosur a principios de los noventa (Bartesaghi, 2021).

² <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/lacalle-pou-recibio-carta-china-anuncio-negociando-tlc.html#>

³ Mercosur, (2022). <https://www.mercosur.int/cumbre-virtual-de-presidentes-por-los-30-anos-del-mercosur/>

⁴ Bartesaghi, (2021). <https://www.elobservador.com.uy/nota/del-inicio-del-dialogo-de-vazquez-por-tlc-con-china-al-anuncio-de-lacalle-que-cambio-en-cinco-anos-2021987305>

ANTECEDENTES

Cumbre del Mercosur.

En la 59° Cumbre de jefes de Estados del Mercosur, en sesión virtual y presidida -coincidente con los 30 años de su creación- por el presidente de la Argentina, Alberto Fernández, acompañado del canciller Felipe Solá desde el Museo del Bicentenario de la Casa Rosada, emitió el evento juntamente con sus pares representantes de Brasil, Paraguay, y Uruguay, con la presencia de Bolivia y Chile. El Canciller fue el encargado de presentar el Estatuto que compila derechos y beneficios que se entienden impactan en forma directa en la vida de los habitantes de estas naciones, como la circulación de personas y residencia, fronteras, trabajo, seguridad social, educación, cooperación consular, comunicaciones y defensa del consumidor. En consonancia con la estrategia de adoptar un enfoque de integración, que busca alcanzar un desarrollo sustentable con justicia e inclusión social (Mercosur, 2021).

En este contexto, el presidente de Uruguay Luis Lacalle Pou dio a conocer formalmente el planteo de un posible TLC con China. Planteó que si eso no se lograba, el Mercosur se terminaba convirtiendo en un “*lastre*” para los socios del bloque⁵, y despertó el notorio enojo del Presidente de Argentina, que respondería: “*Si somos un lastre que tomen otro barco, pero lastre no somos de nadie*” (El País, 2021). La tensión política estaba instalada.

En suma, y como elemento relevante a destacar, el gobierno uruguayo planteó la necesidad imperiosa de incluir la “flexibilización” del bloque para permitir a los Estados miembros plenos poder iniciar negociaciones con otros bloques de forma individual. Brasil ya se había retirado de la reunión, pero el presidente Jair Bolsonaro dejó como directiva firme que solo firmaba la declaración si estaba ese “párrafo” mencionando la necesidad formal y estricta de estudiar la “flexibilización”.

Más allá del incidente, el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina consideró que “el Mercosur está más allá de problemas políticos o palabras inadecuadas, porque es un enorme capital y un activo para la Argentina”. Señaló que el bloque permite comerciar productos “casi” en la misma proporción que con China, pero con un mayor valor agregado. Además, destacó que “hay una afinidad entre poblaciones que debe seguir” (El País, 2019).

¿Flexibilidad en el Mercosur para Uruguay?

⁵ El País (2021). <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/canciller-argentino-critico-lacalle-pou-dichos-cumbre-mercosur.html>

El pedido de flexibilizar el Mercosur no es novedoso, viene de varios gobiernos atrás y lo puso sobre la mesa el Dr. Jorge Batlle en su período de presidencia 2000-2005, representaba al Partido Colorado; luego, pero en representación del Frente Amplio lo haría el Dr. Tabaré Vázquez 2005-2010; y el también frenteamplista José Mujica lo volvió a plantear específicamente en 2012. Más tarde insistiría el Dr. Tabaré Vázquez nuevamente, en su segundo mandato del año 2015, en ocasión de su viaje a Paraguay.

Pero ¿qué implica precisamente “flexibilizar” el Mercosur? Significa que el compromiso asumido por los Estados miembros, al Tratado firmado a partir de la fundación del Mercado Común del Sur, en Asunción el 26 de marzo de 1991, obligan a los países socios a tener una política comercial común. Para hacer acuerdos con países de fuera de la zona, necesitan hacerlo como bloque. Además, la normativa del Mercosur establece que toda resolución o declaración del bloque deberá ser por consenso; basta con una negativa para que una iniciativa naufrague.

Flexibilizar, significa formalizar dentro del tratado del Mercosur la posibilidad legítima e incuestionable que alguno de los miembros plenos pueda acceder a otros mercados de manera unilateral, sin el actual debate de su juridicidad. Es, en suma, que Uruguay pueda concretar un TLC con China, sin afectar el Mercosur. En este sentido el 26 de abril del 2021 el Canciller de Uruguay Francisco Bustillo, incorporó para la discusión, por primera vez en 20 años una propuesta formal, para flexibilizar el MERCOSUR⁶.

TLC con México. Vigente.

El Tratado de Libre Comercio con México fue firmado en 2002 en la presidencia del Dr. Jorge Batlle, y ratificado a nivel Parlamentario en nuestro país por la Ley 17.766 de promulgación el 17 de mayo de 2004, cuyo único artículo reza: “*Apruébese el Tratado de Libre Comercio entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos Mexicanos, suscrito en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, República de Bolivia, el día 15 de noviembre del año 2003*”⁷.

Lo más relevante al caso, es que era la primera vez que se realizaba un acuerdo comercial extra-Mercosur, el TLC “*se concluyó sobre la base del Acuerdo de Complementación Económica del Mercosur-México (ACE N°54), firmado en 2002*” (Morales, Almonte, y Carbajal. 2012). Este acuerdo cubría las negociaciones bilaterales. Entre sus resultados se puede decir que el comercio bilateral se triplicó, pasando de 135 millones de dólares en el año 2003, a los 423

⁶<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-presento-propuesta-flexibilizacion-del-mercosur>

⁷ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17766-2004>

millones en el año 2007 (Bonica, 2009). En tanto para Uruguay específicamente, las exportaciones en igual período pasaron de 34 millones, a 211 millones (Morales, Almonte, y Carbajal. 2012). El trabajo a que se alude, de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, evaluó los distintos resultados entre las partes luego de la puesta en marcha del TLC. Y concluye que “*los mayores beneficios en este intercambio han sido para el país sudamericano*”. Uruguay había logrado multiplicar por 6 el número de exportaciones luego de 4 años de evaluación según el trabajo académico mencionado.

Tal es la ventaja comercial del tratado, que México otorga un trato preferencial en las importaciones de Uruguay frente a la Argentina, aún cuando su carne bovina es más barata (Chichizola, G. 2010)

El fallido intento de TISA. Trade In Services Agreement.

En setiembre de 2013, el gobierno del Frente Amplio y siendo presidente José Mujica solicitó en nombre de Uruguay el ingreso del país en la mesa de negociaciones de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior; y no tendría mayor difusión hasta mayo de 2014 cuando se recibiera la respuesta del Comisario Europeo de Comercio: Karel De Gucht, “*La Unión Europea celebra el interés de Uruguay por unirse a las negociaciones del TISA y respalda firmemente su participación de ahora en adelante*” (Florencia Salgueiro, 2018, citando como fuente la Comisión Europea, 2014). Y salvo el hecho que algunos actores del ámbito político y sindical expresaron su desconocimiento acerca de cuáles eran las razones que justificaban la solicitud uruguaya de entrada al Tratado, siendo un año electoral, no tomó mayor relevancia el tratamiento del TISA.

Pero al 1^a de marzo de 2015 asumiría la Presidencia el Dr. Tabaré Vázquez, relevando a José Mujica. A pocas semanas antes de la asunción, la solicitud de ingreso de Uruguay fue aprobada por todos los miembros de las negociaciones del TISA. El nuevo presidente electo Tabaré Vázquez expresaría que “*se enteró del tema por la prensa*” (Florencia Salgueiro, 2018 citando como fuente a Elías, 2015).

En los siguientes meses, distintos actores del ámbito nacional se posicionaron al respecto de la participación en el tratado, mientras Uruguay participaba oficialmente de dos de las rondas de negociación de los términos en los distintos sectores del Comercio de Servicios. Finalmente, el 7 de setiembre de 2015, después de varios meses de tensiones en distintos ámbitos a nivel nacional, la ministra de Turismo, Liliam Kechichián, comunicó la decisión del presidente Tabaré Vázquez de retirar a nuestro país de las negociaciones del TISA como resultado del

Plenario que el partido de gobierno (de izquierda) había celebrado en días anteriores; 117 votos en contra, y 22 a favor.

El ministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Nin Novoa, en el mismo sentido, afirmaba respecto de las negociaciones que “*La importancia de estar es sobre todo para compensar el costo, que es muy alto, de no estar.*” (Teledoce, 2015). Esta postura acerca del TISA está en consonancia con el apoyo del mismo ministro Nin Novoa a firmar un TLC con Estados Unidos en primer período de gobierno del Frente Amplio. (Salgueiro, 2018).

No obstante, su postura ya como oposición política del actual gobierno de Lacalle Pou, sería radicalmente opuesta hacia un TLC con China. El Diario El País⁸ publicaría una nota titulado: “*Nin Novoa llamó a medir las consecuencias de aislarse en TLC con China a espaldas del Mercosur*”; en tanto otro artículo más reciente de Caras & Caretas⁹, titularía: “*CORTÓ GRUESO: Nin Novoa: El TLC con China no va a salir*”.

El fallido TLC con Estados Unidos.

A pesar de que dos gobiernos de distintas identidades ideológicas en Uruguay como el Partido Colorado del Dr. Jorge Batlle, y del Frente Amplio del Dr. Tabaré Vázquez compartían el objetivo en común de firmar un TLC con Estados Unidos, y que las exportaciones a ese país representaban un 13% al año 2005; los esfuerzos fracasaron.

Uruguay había cometido el error al pensar que podría obtener flexibilidades que le permitieran negociar un “*TLC a la uruguaya*”, y le permitiera vencer la resistencia *interna*, y también *regional* a este tratado (Porzecanski, 2010).

La resistencia interna había sido “feroz” a los intentos de Vázquez, en particular con la central obrera del PIT-CNT, y para la mayoría del Frente Amplio, un TLC con Estados Unidos era inaceptable, tanto por la posición que representaba ante el Mercosur, tanto que para un sector del Frente Amplio “*también era inaceptable porque era, simplemente, con Estados Unidos*” (Porzecanski, 2010)

La resistencia regional, fundada en la flexibilidad al Mercosur demandada por Lacalle Pou en 2021, también era recurrida por Uruguay en 2009 para este tratado. Uruguay cometería el *error* de pensar que obtendría de los socios la *bienaventurada flexibilización* para comenzar a

⁸ <https://elpais.com.uy/información/política/nin-novoa-llamo-medir-consecuencias-aislarse-tlc-china-espaldas-mercosur-html#>

⁹ <https://www.carasycaretas.com.uy/nin-novoa-el-tlc-con-china-no-va-salir/>

desarrollar una política comercial independiente. En este caso el disidente sería Brasil, que empezaba a considerar la posibilidad de desistir del Mercosur. Las limitaciones impuestas al TLC con Estados Unidos atentaban contra los intereses de Argentina y de Brasil, y no sostenía rentabilidad en términos comparativos. “*A pesar de todos los problemas del Mercosur, Uruguay no estaba pronto para comenzar a desandar su participación plena en el bloque*” (Porzecanski, 2010). La pregunta es ¿Y a 2022, lo está? Y más allá de una respuesta monocromática o dicotómica, las declaraciones del actual presidente Lacalle Pou indican al menos que está dispuesto a asumir ese camino: “corset”.

China y sus 2 TLC Sudamericanos: Chile y China, y Perú y China.

Un artículo del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico titulado “*Tratados de libre comercio al estilo chino: los TLC Chile-China y Perú-China*” (Wise, 2012) se centra en el espectacular crecimiento de China en América del Sur y, en particular, en los tratados de libre comercio (TLC) bilaterales que este país ha firmado con Chile (2006) y con Perú (2009). Lo que algunos años antes era impensable añade, que estos pequeños países de América del Sur estuviesen dispuestos (o mismo fueran capaz) de establecer un TLC bilateral con China; se hace realidad primero por la búsqueda (de Chile y Perú) de expandir sus exportaciones no tradicionales a China, y atraer otros comercios más afines y cercanos geográficamente a la potencia. En tanto desde China, más asemejado a un punto de vista estratégico, estaba interesado en asegurarse un suministro constante de cobre y otros minerales, todos los cuales son importantes para mantener el actual estado de desarrollo del modelo de elevado crecimiento del país. En suma, China se ha convertido en el más importante destino de las exportaciones de Chile y el Perú; y el volumen de comercio bien podría seguir creciendo a un ritmo acelerado; cada uno ha establecido un punto de apoyo para exportar una mayor diversidad de bienes al mercado chino, y la cobertura de inversiones y servicios podría con el tiempo ser rentable en términos de atraer más capital chino hacia emprendimientos de negocios según la investigación antes mencionada: “*Chile y el Perú tuvieron el don de la clarividencia al negociar de manera temprana estos tratados de libre comercio con China*”. (Wise, 2012).

Concluye que, a diferencia de la postura de los Estados Unidos en el TLC de Perú y Estados Unidos, China no ejerce presión sobre los diseñadores de políticas para la implementación de reglas y normas que promuevan la competitividad.

Acuerdos basados en afinidad ideológica: Uruguay-Venezuela.

El 2 de marzo del 2005 se realizó una conferencia de prensa en el Palacio Estévez, donde el reciente electo mandatario Tabaré Vázquez y su par venezolano Hugo Chávez, acordaron un

intercambio de petróleo venezolano por distintos bienes uruguayos; marcando el principio de una relación afectiva y en sintonía ideológica entre las dos naciones. En la misma conferencia el presidente anunció que Venezuela proveería a Uruguay de petróleo a bajo precio por distintos intereses como software, vivienda y alimentación. Y diversas fueron las negociaciones, algunas no libres de críticas, como las que gestara el excanciller Mexicano Jorge Castañeda, expandiendo sospechas de “*negocios turbios*”¹⁰. Pero a mediados de 2015 se impulsó un nuevo acuerdo entre la presidencia del Dr. T. Vázquez, y el presidente de Venezuela Nicolás Maduro para la venta de 265 toneladas de alimentos uruguayos al país caribeño, con un valor estimado en unos 300 millones de dólares. Las exportaciones fueron hechas, pero un gran número de pagos no llegaron a Uruguay, y hasta la fecha no se han podido cobrar¹¹. Solo Conaprole (de Uruguay) espera el pago por más de 30 millones de dólares, FUNSA otros 4 millones.

Esta situación, llevó a que el actual ministro de Relaciones Exteriores se expresara al respecto indicando que se acudiría a la vía de las negociaciones para encontrar una solución; sin perder de vista que la actual administración de gobierno está distanciada del gobierno venezolano, y que, entre otras, su presidente Nicolás Maduro no fuera invitado a la asunción presidencial de Lacalle Pou: “*No estoy dispuesto a que en mi asunción este el dictador Maduro*”¹².

En suma, la afinidad ideológica, parece no ser la clave de negocios exitosos, sino, una probabilidad más de éxito, o de fracaso; la cual bien cabe señalar que China y Uruguay, no comparten similitudes de los sistemas políticos de gobierno que justifique la teoría del Liberalismo Republicano de Kant, al decir que las democracias liberales se relacionan y compiten con otras democracias liberales; sin mencionar el fallido intento entre Uruguay con Estados Unidos.

URUGUAY ANTE EL TLC.

¿Qué representa China? Para Uruguay representa el primer socio comercial, acaparado 27% del total exportado en 2020, y un aumento del 63% en los ocho primeros meses de 2021¹³. China con sus 1.386 millones de habitantes, reconoce que ya no tiene capacidad de crecimiento en su producción de carnes, por ende, resulta un importador nato, y requiere de proveedores. Así como otros productos. Su plan quinquenal 2015-2020 establece que se debe promover acuerdos

¹⁰ <https://elestimulo.com/gobiernos-de-venezuela-y-uruguay-salen-beneficiados-de-negocios-turbios/>

¹¹ https://www.vozdeamerica.com/a/america-latina_uruguay-inicia-gestiones-para-cobrar-deuda-de-venezuela/6067507.html

¹² <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/02/16/lacalle-pou-no-estoy-dispuesto-a-que-en-mi-asuncion-este-el-dictador-maduro/>

¹³ <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/9/tras-anuncio-del-gobierno-analistas-preven-sectores-ganadores-y-perdedores-de-un-tlc-con-china>

comerciales y de servicios para abastecer la creciente demanda interna que su producción no alcanza a cubrir. Sus objetivos plantean la necesidad de facilitar el comercio y eliminar barreras comerciales entre los socios, no obstante, tiene una fuerte tendencia al cuidado de los productos a ser introducidos en lo que a calidad se refiere, en especial, los de consumo humano. También, posee políticas restrictivas en lo referente al flujo de información. Posee 19 TLC, Uruguay sería el vigésimo. Por ende, sus negociadores son generalmente muy experimentados, con alta capacitación aún en el exterior (fuera de China). Y según el actual ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Francisco Bustillo, hay un interés geopolítico del Mercosur por parte de China¹⁴.

Actualmente se exportan más de 300 productos cárnicos a China, en torno a 700 mil toneladas según INAC, 2 millones en carnes avícolas. Se propone alcanzar el millón de toneladas de carnes, y 60 millones en carnes avícolas. Actualmente los productos uruguayos que ingresan a China pagan millones de dólares en aranceles; ese pago arancelar, pone en desventaja a nuestro país frente a otros que ingresan a China sin aranceles, como Nueva Zelanda, por ende, resultan menos atractivos nuestros precios. *“Nuestra producción paga para entrar a China entre 180 y 200 millones de dólares al año de aranceles”* (La Diaria, 2019).

La estabilidad democrática y seguridad jurídica que representa Uruguay es un valor agregado de relevancia sin dudas, pero, además, posee diversas fortalezas que son distinguibles a nivel internacional en términos comercial, una marca país reconocida internacionalmente como un activo intangible, la transparencia pública de gestión, informatización, fiabilidad en la revelación de datos, y la trazabilidad cárnica entre otros.

El TLC representa la oportunidad de eliminar gran parte de los millones de dólares en aranceles que actualmente paga Uruguay por el ingreso de productos a China, promoviendo incluso un posible incremento al estar en pie de igualdad arancelaria con los competidores, tal Nueva Zelanda en productos cárnicos. Representa el acceso directo con productos uruguayos a un quinto del total de la población del planeta, y no solamente limitado a los productos ya exportados, sino que aún quedan un sinnúmero de oportunidades, como los vinos, los juegos de azar, turismo y servicios como golf y tenis a los que la sociedad china es proclive; además, las posibles oportunidades en términos de intercambios académicos entre Universidades, estudiantes y de profesores.

Pero también es cierto que nos enfrentaríamos a debilidades, donde también habrán “perdedores” ante la nueva realidad comercial. Bartesaghi advirtió que el rubro que podría verse

¹⁴ Canal 5, (2021). Programa “Periodistas”. Montevideo. 21/12/2021.

más perjudicado es el textil, concretamente el de vestimenta y calzado, así como los plásticos y químicos. En ese sentido, opinó que es necesario “atender” estas situaciones y ver qué excepciones se pueden conseguir con China, cuánto tiempo da para liberar el mercado (La Diaria, 2019).

A nivel de política internacional comparada, bien vale el ejemplo chileno, que, tras el inicio de conversaciones sobre un TCL con China, logró en 9 meses y cinco rondas de negociaciones, que el tratado entrara en vigor en 2006. En su balanza comercial de 2020, exportó a China 29 millones, e importó solo 16; resultando aún muy beneficiosa su balanza comercial con el tratado. Chile es el segundo país del mundo con mayor cantidad de vehículos con energías renovables provenientes de China, con un claro compromiso con el medio ambiente de la mano del TLC; y paradójicamente, exporta vestimenta y calzado a China. Otro punto de referencia es Perú, que también demuestran una balanza comercial favorable tras el TLC con China.

Ahora bien, también están las amenazas que pueden hacer naufragar los intentos del TLC como ya ha ocurrido con EUA o el TISA, Si no se logran acuerdos de amplia base política nacional, puede devenir denuncias y gestiones políticas que traben avances, generen incomodidad comercial, o incluso denuncias internacionales del tratado. Todo ello sin incluir al Mercosur en el ruedo.

Finalmente, con respecto a esto surgieron preocupaciones dentro del Frente Amplio, que llevaron a que se promueva una citación al canciller Francisco Bustillo por parte de un diputado del FA, Daniel Caggiani.¹⁵ Las principales preocupaciones de Caggiani y de gran parte de la oposición y varios sectores de la industria son el atraso sobre la fecha que mencionó el presidente sobre la firma del TLC (el mandatario indicó que se estaría firmando a fines de diciembre y a fines de febrero aún no hay novedades), el alejamiento de Uruguay con respecto a sus vecinos y las distintas posiciones de los vecinos a raíz de esto¹⁶. Lo que teme Caggiani es que Uruguay quede sin acuerdo comercial con China, pero tampoco con sus vecinos del Mercosur debido a los entredichos que han existido entre los distintos mandatarios, principalmente entre Luis Lacalle Pou y Alberto Fernández (el presidente de Argentina).

Bustillo en la sesión de la comisión permanente a la que fue citado, informó en primer lugar que la base de las negociaciones internacionales y su política exterior es el compromiso por el país, esto es un documento emitido por la coalición multicolor donde establecían cierta

¹⁵ <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/2/frente-amplio-y-oficialismo-acordaron-convocatoria-a-bustillo-por-informacion-sobre-tlc-con-china/>

¹⁶ Sesión de la comisión permanente 25/02/2022 <https://www.youtube.com/watch?v=w6l2hvBlyZ0&t=5203s>

orientación que tenían sobre el desarrollo de su gobierno en los próximos años, cuando asumieron sus cargos.¹⁷

Además, Bustillo dijo que hay una actitud proactiva de la cancillería, pero que en este caso están esperando la respuesta de China, y puso énfasis en que el acuerdo se hará sin necesidad de consultar a los vecinos del Mercosur, pero que la idea es que se unan a la negociación, pero en caso de que no se sumen Uruguay negociará solo con China.

Asimismo, mencionó que Uruguay está en contacto con Turquía para comenzar a negociar un TLC, y buscará la intersección internacional con otros acuerdos con otros países y bloques económicos.

Según Bustillo, las demoras se deben a que se asignaron funcionarios de la cancillería a distintos subgrupos que analizan cada tema específico del TLC con China, y que una vez que lograron realizar este trabajo se envió a China, y se está esperando una contraoferta o una respuesta.

Daniel Caggiani entendió que las respuestas de Bustillo generan aún más dudas, ya que no se sabe efectivamente cuando se firmará el TLC, y como va a terminar la relación con el bloque.

Por lo que aún hay ciertas incertidumbres acerca del TLC entre China y Uruguay, pero el canciller asegura que se está trabajando que no hay “confundir expectativas con ansiedades”.¹⁸

Con respecto a la pregunta de este trabajo sobre la oportunidad o riesgo, todos los actores participantes de la convocatoria a Bustillo a la comisión permanente han mencionado que esperan el acuerdo por lo beneficioso que pueda ser para varios sectores, principalmente para el sector cárnico, pese a que también se asume que van a existir sectores perjudicados como es el sector textil.

¹⁷ Sesión de la comisión permanente 25/02/2022 <https://www.youtube.com/watch?v=No6LLIir5M>

¹⁸ Sesión de la comisión permanente 25/02/2022 <https://www.youtube.com/watch?v=No6LLIir5M>

TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En este apartado se tratará de explicar *con qué lente teórico* se analizará el TLC con China, como muchos ya lo han mencionado, no hay una única mirada teórica. Aunque bien se podría dar por descontado la teoría *mainstream* de las Relaciones Internacionales -el realismo-, bien vale algunos pequeños aportes conceptuales, que no pretenden ser un resumen de las teorías, sino, parte del entendimiento a la teoría que más se adecua a cada situación; ya que además de analizar el TLC, es necesario al menos relacionar posturas de dentro del tablero teórico de los países que de una u otra forma tienen parte e intervención, además de China y Uruguay, posturas como la de los Estados Unidos, y en menor medida, Rusia, Brasil y Argentina.

El realismo en la teoría de las Relaciones Internacionales es sostenido por diversos autores como la tradición teórica con más arraigo¹⁹. Los principios fundamentales del realismo se podrían encontrar el “El arte de la Guerra” de Sun Tzu’s del año 500aC, pasando por Maquiavelo con “El Príncipe” de 1513, a Clausewitz en “Sobre la Guerra” de 1827, para llegar a nuestros días. No obstante, desde que las Relaciones Internacionales vieron la luz al comienzo del período de entreguerras, una parte significativa internacionalista optó por esta aproximación para comprender y explicar la política internacional. La actual visión, es más una visión natural de las Relaciones Internacionales o como son las cosas, no como debería, y su postura filosófica considera que el medio internacional es un entorno peligroso e inseguro, caracterizado por el conflicto y la competición por el poder entre los Estados ante la ausencia de un gobierno global. Se considera de sumas cero, es decir, que las ganancias de un Estado, es la pérdida del otro; los actores cuentan con sus propios medios para sobrevivir. La teoría entiende que el Sistema Internacional difícilmente podría ser pacífico, cooperativo y justo, donde el actor por excelencia del sistema es el Estado Nación, racional que se mueve por sus intereses.

Se enfrenta al realismo, la teoría idealista. El primero con una narrativa canónica hasta los años 50, y los idealistas serían una minoría. Con la Guerra Fría resurgiría el realismo nuevamente ya como un faro intelectual y guía de conducta para Estados Unidos de Norteamérica, como una ideologización aguda de la política internacional (Del Arenal, Sanahuja, 2015. p.64). Entre los personajes más destacados que abogaban por esta teoría estaban el propio presidente Eisenhower y el presidente Nixon, mismo H. Kissinger como el mayor defensor del realismo aplicado por Estados Unidos en su política exterior. En suma, “*las teorías de la moralidad social son siempre el producto de un grupo dominante que se identifica a sí mismo con el conjunto de la comunidad y que posee los medios para subordinar a grupos e individuos*

¹⁹ Autores: Genest, M, A.; Nicholson, M.; Burchill, S.; entre otros. Citado por Morure Peñin, Leire. P.61.

imponiéndoles su visión de la vida en comunidad” expresado de otra manera, *“la justicia es el derecho del más fuerte”* (ob.cit. p.67). En el escás material, la ley y la moralidad sirven a los intereses de grupos dominantes. (Carr, E.H. 1981). También cabe mencionar a Carr, ya que sus escritos sentaron las bases del realismo como alternativa teórica postguerra, vendría Hans J. Morgenthau para afianzarla de manera definitiva, llegando a ser considerados como “la Biblia” de las Relaciones Internacionales, elevando el Realismo Clásico a la “Teoría Hegemónica”, que engloba el concepto de poder como: *“el control sobre los demás o el deseo de lograr que otros hagan lo que uno desea”*. (ob.cit. p.68). Su obra *-Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace-* es considerada el primer estudio sistémico de las Relaciones Internacionales. Su esquema racional establece que la Política Internacional se caracteriza por la conflictividad, la ausencia de un gobierno internacional, y que ello hace permisiva los apetitos humanos a un espacio de libre albedrío.

Pues bien, vinculado directamente al objeto del trabajo, el TLC con China, parte del concepto de la Teoría Hegemónica que concentra Estados Unidos en el mundo, sobre ley y moralidad, sobre intereses de grupos dominantes, o mismo, la justicia es el derecho del más fuerte; el conflicto y la competencia vinculada a la política internacional, asumiendo como premisa la acumulación de poder como *premisa política* entre Estados. Y es justamente cuando entra en escena el análisis a China, la competencia –al caso comercial- vinculada a la política internacional. *“Los primeros actuarán como garantes del statu quo, los segundos perseguirán la dominación imperial y los terceros desplegarán su fuerza militar o su influencia con el objetivo de mantener su poder o incrementarlo”* (ob.cit. p.70). China, situada en una segunda posición, busca su lugar, la dominación imperial al caso comercial, logrando acuerdos con vecinos que históricamente habían sido, cercanos a Estados Unidos, como Chile, Perú, y ahora, Uruguay. La búsqueda de poder llevará a un equilibrio de poder, y bien ajustado al concepto teórico para China que *“la esperanza en una paz duradera descansa no en la extensión de los <valores democráticos o republicanos>, como mantenían los liberales, sino en la existencia de equilibrios estables que hagan innecesario el recurso a guerras preventivas”*. Se entiende que estos equilibrios vienen a dar -en parte- un lente teórico de la postura de China en el Conosur; que en palabras de Waltz sobre la naturaleza competitiva, la bipolaridad es la configuración estructural que propicia mayor estabilidad en los asuntos mundiales, y justamente disminuye las posibilidades de conflictos. Por cuanto su propuesta teórica –de China-, la estructura constituye la parte fundamental del sistema y la variable causal de su teoría, siguiendo la lógica microeconómica, trata de forma análoga al mercado y al sistema político internacional, no concentrados en crear un orden mundial (ob.cit. p.75).

En suma, como sostienen Morgenthau y Gilpin *la acumulación de riqueza y poder* son objetivos irrenunciables de las grandes potencias (ob.cit. p.83), y China avanza en ese sentido, donde también se enmarca al propio TLC en un puerto estratégico de América del Sur: Montevideo. El poder no puede ser entendido con independencia de su base económica. China parece no estar satisfecha con su *Statu Quo* promovido por el hegemon de Estados Unidos en términos de poder económico; y al ser este último razón base de la estabilidad del Sistema Internacional, prima la competencia: Estados Unidos vs China. Las bases que sentaron la hegemonía son cuestionadas por el emergente insatisfecho que pretende cambiarlas, que pueden traducirse en la pérdida de liderazgo económico y tecnológico del hegemon, y un ascenso del competidor, China. Y este declive, nada nuevo en el ciclo de la historia mundial, bien podría cimentar el declive de uno (Estados Unidos), y el ascenso de otro (China). En medida que un Estado sea capaz de incrementar su poder relativo, pretenderá maximizar la influencia y control, sobre el entorno internacional (ob.cit, p.89), al caso: los TLC con Chile, Perú, Uruguay, acuerdos con Brasil y con Argentina, entre otros.

La expansión puede representar ventajas materiales para el Estado (al caso China) a la que contribuye reforzar su seguridad como fin último; la expansión de un Estado altamente industrializado, son sustitutos del poder militar por medios menos costosos y más eficaces de lograr prosperidad y preeminencia, como el desarrollo económico y el comercio exterior (ob.cit, p.109). En tanto, Estados Unidos parecería concentrado en el realismo ofensivo, de maximizar su poder e influencia siguiendo el concepto de mayor ventaja militar, mayor seguridad, en el que la seguridad y la supervivencia nunca está totalmente garantizada en un entorno de anarquía. La situación en Ucrania bien puede ilustrar y justificar su apego teórico, la divergencia de intereses de los Estados es el germen de todos los conflictos (ob.cit, p.159). El realismo constituye un proyecto político con una tradición que busca implementar medidas internacionales en beneficio del interés nacional de las grandes potencias. “*En la última década, hemos presenciado un resurgimiento vigoroso del realismo que podría asociarse a la consolidación de una primacía sin precedentes de EE. UU.*”. (ob.cit, p.96).

Una buena teoría debería examinar primero el efecto del orden internacional en la política exterior de un país, por qué la característica más importante de un Estado en sus relaciones internacionales, relativa al sistema mundial, pero no debe ignorar ni la política interior, ni la cultura nacional, ni la actitud de dirigentes que tengan alguna responsabilidad en la toma de decisión, en palabras de Zakaríá al referirse al avance que representa el realismo neoclásico respecto al realismo estructural (Del Arenal, Sanahuja, 2015. p.91). Si bien la polaridad y la anarquía que caracteriza al sistema internacional desde la perspectiva teórica del realismo

pueden estar presentes en el TLC con China, son insuficientes para describir la complejidad de los procesos políticos de la política exterior de Uruguay. Por ello, se pretende incorporar los factores del nivel del estado, como las estructuras internas de los partidos políticos, los grupos de interés, la capacidad estratégica del Estado, o las relaciones Estado-sociedad, incluso del nivel individuo dentro del Realismo Neoclásico (ob.cit; p.92).

En otras palabras, la distribución del poder continúa siendo una variable causal de primer nivel para explicar el comportamiento estatal, pero se tomarán el papel que juegan las internas del estado y las percepciones o habilidades de aquellos que toman las decisiones en los objetivos de política exterior.

Con respecto al campo teórico de las relaciones internacionales respecto a Uruguay específicamente, relevando a diversos autores de prestigio internacional, se tratará el realismo y el institucionalismo como parte de una reconstrucción plural teórica y dinámica en un intento por una explicación del posible TLC de Uruguay con China, pero el trabajo estará basado fundamentalmente en la *Teoría Liberal explicativa* que propone *Andrew Moravcsik*, como una teoría social y científica. *Las ideas importan*, y abogaremos por las ideas que más – entendemos- identifican a Uruguay frente al TLC, a priori como un “*Liberalismo*” de *libertad, progreso, cooperación, paz y democracia*.

La postura que más podría entenderse desde Uruguay hacia el TLC está más vinculada con el eje temático de las asunciones del liberalismo, y que responden a una mejora constante de la naturaleza humana, a merced de la razón, a una fuerte creencia en el progreso, que conlleve la idea de felicidad y bienestar a las personas, y que debe contribuir el Estado y el derecho internacional. Se basa en la idea del bienestar a través del comercio internacional, y el mercado como regulador de la sociedad. La creencia en que las preferencias de los Estados, vinculados al predominio de ciertos grupos sociales, por lo que, a través de ellos, puede progresar la sociedad, ayudado por la opinión pública “gran moldeadora de conductas y motor de cambio de valores y principios” (ob.cit, p.103). Contra fácticamente, el realismo no ha sabido explicar las oleadas democratizadoras, ni tampoco el incremento de libre comercio, que al caso nos remitimos.

La postura de Uruguay parecería más ajustada a la de las relaciones transnacionales, es decir, de las relaciones que prestan atención a las interacciones de personas, grupos y organizaciones diversas más allá de las fronteras nacionales, a decir del liberalismo sociológico, o del pluralismo, propugnando la importancia de los diferentes actores de las Relaciones Internacionales al considerarse al Mercosur en el tablero. En el Transnacionalismo (de James Rosenau) en la que los procesos dentro de las Relaciones Internacionales lideradas por

gobiernos se ven complementadas por la relación de actores privados, como personas, grupos, sociedades, y que tienen un impacto decisivo en los acontecimientos internacionales.

En suma, siguiendo al liberalismo de interdependencia, el desarrollo económico que propone un TLC con China se acompasa al desarrollo del comercio exterior como un instrumento más eficaz y menos costoso que la expansión territorial y el poder militar.

Últimamente podemos concluir que el TLC con China, siguiendo la mirada de Andrew Moravcsik, representa para Uruguay una mirada con el lente teórico del Liberalismo Comercial, que explica la conducta colectiva e individual de los Estados a partir de pautas de incentivos de mercado que se enfrentan los actores económicos locales y transnacionales (ob.cit; p.119).

Se excluye al Neoliberalismo Institucional, ya que su denominación genera un uso polisémico y confuso en la expresión, tendiente a la idea del Neoliberalismo de la versión extrema del Consenso de Washington que abogó por un Estado mínimo en el desarrollo, y un ajuste estructural estricto, inicialmente sin políticas sociales (ob.cit; p.100).

Del mismo modo se excluye de análisis al Liberalismo Republicano, ya que, según su concepción, (Kant), las democracias liberales se relacionan y compiten con otras democracias liberales”.

Moravcsik sostiene que la teoría liberal arroja nueva luz sobre tres grandes fenómenos sobre los que el realismo y el institucionalismo ofrecen pocas luces y escasas predicciones²⁰, y de la que trataremos de apropiarnos para una asociación de ideas con el tema planteado.

Asimismo, las negociaciones que llevan a un TLC se pueden estudiar desde la perspectiva constructivista, principalmente analizando las prácticas y comunidades de prácticas internacionales que hay en relación al instrumento del tratado de libre comercio, tomando en cuenta especialmente el aporte de Emanuel Adler y Vincent Pouliot o la idea de comunidades epistémicas también desde a teoría de Emanuel Adler pero presentada por Marina Vitelli (Adler y Pouliot, 2019, Vitelli, 2015).

Las prácticas internacionales son acciones que se llevan a cabo de forma estratégica, de forma coherente, que se desarrollan a través del aprendizaje y el entrenamiento (Adler y Pouliot, 2019). Además, tienen un contexto en específico. No son acciones aisladas, participan de una constelación de prácticas, como le dice Schelling o una comunidad de práctica, donde participan diferentes expertos y actores relevantes de la temática, en forma dinámica. La comunicación es uno de los puntos importantes para los actores. La teoría de las prácticas internacionales sirve

²⁰ P.120

para ver cómo se desarrollan ciertas negociaciones internacionales y las redes de cooperación que se generan, por ejemplo, en este caso para que se concluya el TLC.

Vitelli muestra cómo, asimismo, se generan comunidades epistémicas alrededor de cierto tema de interés (Vitelli, 2015). Ella analiza el caso del proceso de cambios en las ideas de seguridad regional y defensa de Argentina, y como llevó a la creación del Consejo de Defensa de la UNASUR. No obstante, en este caso se podría ver desde esta perspectiva las comunidades epistémicas que se generan a partir de la noticia de la negociación de un TLC entre China y Uruguay. En este caso se podrían considerar no solo a los políticos, como el canciller y el presidente, sino que también los grupos que trabajan dentro de cancillería para propiciar la firma del TLC, los distintos académicos que han dado sus opiniones, la prensa, entre otros.

Otra mirada teórica de las Relaciones Internacionales que podrían dar una nueva alternativa de respuesta al TLC con China es la del modelo realista neoclásico para el análisis de política exterior, que propone el estímulo sistémico.

En un ligero repaso teórico de entendimiento, en el realismo neoclásico la distribución de poder continúa siendo una variable causal para explicar el comportamiento estatal, pero además toma en consideración las características internas del Estado, y las percepciones y/o habilidades de aquellos que toman las decisiones y establecen objetivos de la política exterior. Esta será nuestra lente teórica para intentar visualizar el TLC. Por lo tanto, es posible definir el realismo neoclásico por una simple oposición al realismo estructural a través de los fundamentos del Realismo Clásico. El realismo estructural operaba con una única variable causal, la polaridad, y una variable dependiente, la posibilidad de aparición de conflictos; pero no trataba de explicar ni anticipar las políticas exteriores de los Estados (Del Arenal, Sanahuja, 2015. p.91); lo cual se pretende con este diagrama de análisis en el trabajo.

Si bien Waltz es el principal teórico neorrealista, su propuesta inicial proponía una tipología para clasificar un conjunto de teorías sobre el conflicto y la guerra en el sistema internacional, y se ha recurrido a la misma para clasificar aportaciones con puntos teóricos bien distintos. Se basaba en tres supuestos para explicar las causas de la guerra, el individuo, o sea la naturaleza humana sería la causante de los conflictos; los Estados, en donde las políticas internas son el origen; y el Sistema Internacional, la guerra es causada por el concepto de anarquía internacional. Waltz establece que existen dos tipos de sistemas, el sistema multipolar o bipolar, pero esta última Waltz ofrece mayor estabilidad.

Las guerras suceden porque un Estado intenta romper el *status quo* de la balanza de poder, por ello la mejor es la bipolar, ejemplificado en el sistema multipolar previo a la Segunda Guerra

Mundial, donde las guerras se sucedían a pocos años, en tanto en la Guerra Fría, no se sucedería la guerra convencional.

Gilpin introduce como novedad “la globalización”, -más acercada al tema de investigación: TLC- concebida como la importancia de la economía en la estructura del sistema internacional, hasta entonces no tenida en cuenta por el Realismo, Gilpin sostiene que el principio ordenador del sistema internacional es la “hegemonía”, no la anarquía. En este sistema, la potencia hegemónica tiene una visible superioridad de poder, y posee legitimidad entre los otros estados, “...entendido como la probabilidad de que una orientación con un contenido específico sea obedecida incluso sin ejercer directamente el poder militar” (Ob.Cit.p.80) es precisamente la idea que permite superar la lógica del equilibrio de poder; la guerra sucede cuando la potencia hegemónica no puede hacer frente a los costos económicos de mantener su superioridad, que es aprovechado por otro estado fuerte para imponerse.

Son estos autores quienes dan inicio y desarrollan el realismo defensivo y ofensivo. En el ofensivo (Morgenthau y Gilpin) el fin del estado es acumular poder, dado que el poder es de sumas ceros (Del Arenal, Sanahuja, 2015. p.62). La única respuesta es la racional a la anarquía es la acción ofensiva. Bajo este contexto, el neorrealismo da una respuesta diferente a por qué los estados hacen la guerra, por supervivencia, bajo lógica de seguridad o de poder. El defensivo aboga por reducir las amenazas y garantizar la seguridad de los estados, el objetivo es la seguridad.

Partiendo de esta base, entendemos que el modelo realista neoclásico ofrece al menos otra mirada al TLC, en que el sistema internacional globalizado busca respuestas para la lucha de poder y expansión, o mismo un equilibrio de poder, bajo el dilema de la seguridad. Este, produce el estímulo sistémico.

Luego se diversificará en la percepción de los líderes tanto oficialistas como de oposición, (Lacalle Pou – Frente Amplio) y organizaciones vinculadas directa o indirectamente a la afección -positiva o negativa- de sus intereses (Cámaras de Comercio, PIT-CNT, etc.). De estas, las percepciones o imágenes de los líderes, al caso la postura del presidente ante el TLC, con críticas, aplausos, o escepticismos.

Luego vendrá la etapa de la “Toma de decisión”, allí se valorará la cultura estratégica del Estado, donde entendemos viene a dar respuesta a la interrogante si la política exterior de Lacalle Pou es continuidad o nuevo rumbo. Se podría afirmar –según nuestro equipo de trabajo- basado en los antecedentes recogidos y expuestos ut supra, que viene a ser una continuidad de política exterior en la toma de decisión. También esta toma de decisión estará directamente

vinculada a las “relaciones Estado-sociedad”. En este sentido –al TLC y la relación estado-sociedad, una encuesta difundida por Canal 10²¹ en su noticiero de Subrayado, dio a conocer una encuesta de Equipos en que estableció que el 64% de los uruguayos está de acuerdo en firmar un TLC con China, En tanto otro medio, La Diaria²², difundía otra que el 54,4% de los consultados, estaba de acuerdo con el TLC.

Finalmente, también serán valoradas las Instituciones domésticas para la toma de decisión, y como ya se hubiera mencionado, algunos actores se han mostrado más propensos al tratado, mientras algunos más escépticos, sea por afinidad ideológica según represente –Oficialismo o Oposición-, sea por postura e interés comercial, ya que en palabras de Bartesaghi, algunos serán beneficiados, mientras otros serán los perdedores.

Por último, de avanzar favorablemente el TLC, y de concretarse el acuerdo comercial, vendría la fase de implementación de una política que se acompañe con las bases del tratado, pero sin descuidar los otros cuatro aspectos: la percepción de los líderes, la cultura estratégica, las relaciones Estado-sociedad, y las instituciones domésticas; todas y cada una de ellas jugarán sus propias partidas con un único actor: la decisión política tomada por el Presidente y posiblemente la Coalición de Gobierno, en la implementación de las políticas públicas que conlleven el tratado. Cada una reclamando parte de la torta para sí, y mirando que recibe el otro de al lado, sino le es más grande su porción.

En la culminación, es altamente posible que desde el gobierno y la coalición se analicen y evalúen diversas respuestas políticas tentativas de dar la mayor amplitud de consensos, que, con lógica, nunca será satisfactorio a todas las partes; como fresco ejemplo de ello, se puede referenciar la instalación de papeleras en nuestro país, el gran aparato económico que representa, y también la gran oposición generada.

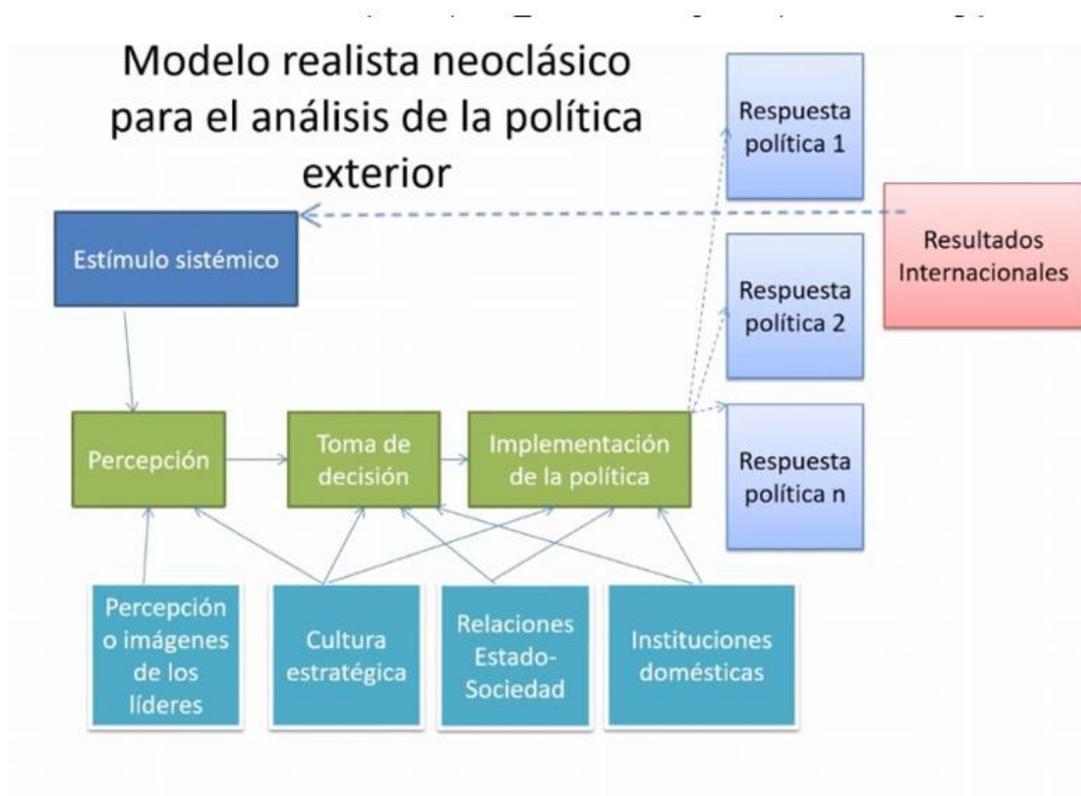
Cerrando el ciclo del análisis del TLC contextualizado dentro de la teoría realista neoclásica, llegará los resultados internacionales de este proceso; a decir: ¿Cómo lo tomará el Mercosur?, ¿Cómo reaccionará Estado Unidos ante el TLC? En especial, cuando fue Uruguay que le dijo que no a un TLC. ¿Qué medidas tomarán nuestros competidores internacionales como Nueva Zelanda para proteger sus exportaciones ante nuestra competencia? Sin dudas no quedarán de brazos cruzados ante la nueva realidad económica globalizada que integra un país productor y

²¹ ²¹ Canal 10, Subrayado. (2021). “Encuesta equipos: 64% está de acuerdo en firmar un TLC con China” Uruguay, 18 de noviembre de 2021. <https://www.subrayado.com.uy/encuesta-equipos-64-esta-acuerdo-firmar-un-tlc-china-n817448>

²² La Diaria, Política. (2021). “54,4% de los consultados está de acuerdo con un TLC con China, según encuesta Nòmade”. Uruguay, 27 de noviembre de 2021. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/11/544-de-los-consultados-esta-de-acuerdo-con-un-tlc-con-china-segun-encuesta-de-nomade/>

competitivo. ¿Chile y Perú, aliados o rivales al ingreso de Uruguay? Sin desatender la mirada que podría tener Europa directo al Mercosur, en sus tratativas, mejor dicho: largas tratativas, en busca de un TLC.

Estas, son algunas de las interrogantes planteada al escenario de los resultados internacionales que cierra el ciclo de modelo realista neoclásico de análisis de política exterior.



Por su parte China, siguiendo la lógica de Waltz, además de buscar respuestas a su incapacidad interna ya de atender a toda la población, está la de buscar romper el *status quo* de la balanza de poder; refiriéndonos a la hegemonía (Gilpin) de Estados Unidos en términos de superioridad de poder, y legitimidad entre los otros estados. Pero, sobre todo, en un sistema internacional globalizado, busca expansión y poder, generando también –intencional o no- un equilibrio de poder hacia EUA, baja el dilema de la seguridad: alimenticia según se mencionara, pero también comercial, de influencia, etc. China en un futuro tal vez no muy lejano, podría llegar a suceder al hegemón actual, si este no logra hacer frente a los costos económicos de mantener su superioridad, ya que paulatinamente, va perdiendo terreno comercial EUA, y China parece avanzar y lentamente conquistar el mercado latinoamericano.

Limitaciones.

El trabajo excluye de análisis profundo la situación del Mercosur, ya que no es el centro del trabajo propuesto; también se excluye las cuestiones referentes a la infraestructura portuaria,

hoy en pleno debate. No obstante, entendemos que ambos deberán ser tenidos en cuenta con suma cautela en un análisis más profundo.

Otras cuestiones también quedarán pendientes, como intentar responder ¿Qué se le puede pedir a China en términos de condiciones? ¿Qué estará dispuesto el país asiático a contemplar? ¿Qué puede pasar con el Mercosur?

VISIÓN ACADÉMICA Y TÉCNICA ESPECIALIZADA

El economista y decano de la Escuela de Negocios de la Universidad Católica del Uruguay (UCU) Marcos Soto, dijo que *“la política de inserción internacional de los países debe ser concebida como política de Estado”* que trasciende gobiernos, por lo que es positiva *“la apertura al diálogo del gobierno y esa relevancia que le dio al consenso político”*²³. También marcó la necesidad de tener participación de la sociedad civil en el proceso, de sindicatos, empresarios y diversos representantes de sectores que pueden estar involucrados o afectados. El economista entiende que, entre los beneficios, está la rebaja de aranceles a los que nuestros competidores ya tienen, por ejemplo: Australia y Nueva Zelanda. También señala que en general estos acuerdos vienen acompañados a posteriori, de flujos de inversión. *“Lo que provoca el fortalecimiento de los vínculos económicos entre las naciones es que empresas del origen chino tengan los ojos puestos en nuestro país”* (La Diaria, 2019).

Por su parte el director del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) Agustín Iturralde, consideró que *“en un tema en el que parecía que no se podía, que era muy difícil, aparece un camino posible de lograr algún cambio sustantivo”*, que hay que ver la letra chica del eventual acuerdo, en principio afirmó *“es una buena cosa”* (La Diaria, 2019). También señala que la carne, la soja y la madera ya la exportamos sin TLC, *“porque somos realmente muy competitivos y tenemos buena calidad, e igual logramos entrar”*, por lo que es previsible que un acuerdo de este tipo nos permitiría seguir expandiendo sectores, en otros que hoy son una parte muy chiquita del comercio con China, como el sector lácteo o el sector vitivinícola.

El presidente de la Cámara de Comercio Uruguay-China Gabriel Rozman, entiende que alcanzar ese objetivo *“significa que uno tiene una relación estratégica: podemos planear exportaciones e importaciones, inversiones”*. Un TLC genera más reuniones para discutir y generar comercio. En sus palabras aludiría *“Lo que escucho de chinos que vienen aquí es que*

²³ La Diaria, (2019). <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/9/tras-anuncio-del-gobierno-analistas-preven-sectores-ganadores-y-perdedores-de-un-tlc-con-china/>

aprecian a Uruguay, porque dentro de un lugar del mundo [América Latina] que conocen poco y no entienden a países como Argentina y Brasil –no comprenden cómo se mueven–, en Uruguay somos claros y pacientes” (La Diaria, 2019).

Rozman agregó que “los chinos se frustraron al tratar de negociar con el Mercosur” y encontrar reticencias en los demás socios, pero de todas formas “a China le interesa tener un pie en el sur de América Latina por razones logísticas, y si Uruguay es el único que quiere avanzar lo va a aprovechar”.

Acerca de los impactos de un TLC en la canasta exportadora, consideró que hay “grandes potenciales” en sectores hoy no del todo explotados, como la pesca o la producción porcina y avícola, y sostuvo que podrían venir capitales chinos a instalarse e invertir en Uruguay en esos rubros.

También dijo que podrían venir inversiones en infraestructura por medio de fondos públicos de China, pero advirtió que para eso “los chinos deben entender que somos un país que sigue ciertas reglas, como las licitaciones públicas, y ellos prefieren negociar gobierno a gobierno; dicen ‘sos mi amigo’ te presto y acá no es así”.

Bartesaghi advirtió que el rubro que podría verse más perjudicado es el textil, concretamente el de vestimenta y calzado, así como los plásticos y químicos. En ese sentido, opinó que es necesario “atender” estas situaciones y ver qué excepciones se pueden conseguir con China, cuánto tiempo da para liberar el mercado (La Diaria, 2019).

BREVES CONCLUSIONES

Un TLC con China, para Uruguay representa desafíos, como también existe la incertidumbre de si es un riesgo o una oportunidad. Más allá de esto podemos ver que existe un nivel alto de acuerdo de que sería sumamente beneficioso para Uruguay, aunque no podemos olvidarnos de que algunas industrias se pueden ver afectadas negativamente como la industria textil, plásticos y químicos. Sin embargo, la industria cárnica y otras, principalmente relacionadas a los alimentos, se verían sumamente beneficiadas de entrar en este acuerdo, donde se disminuirían considerablemente los aranceles que hoy debe pagar Uruguay para vender a China.

Analizando el tema desde diversas teorías de las Relaciones Internacionales, nos encontramos con diferentes formas de ver el tema, desde distintos actores, intereses y particularidades del sistema internacional.

Con el lente teórico del Liberalismo, un TLC con China significa entre otras cosas: progreso y cooperación. Es tener un mercado al que pueda vincularse con otros 400 Estados de similares magnitudes a Uruguay, con beneficios arancelarios. En suma, una gran oportunidad que no supone hipotecar libertades, paz, o democracia. Remitiéndonos al análisis del TLC con México que concluye que *“los mayores beneficios en este intercambio han sido para el país sudamericano”*. Uruguay había logrado multiplicar por 6 el número de exportaciones luego de 4 años de evaluación según el trabajo académico mencionado.

En cuanto a la teoría institucionalista resulta interesante ver como Uruguay se relaciona en el Mercosur y con su sistema de reglas. Parece pragmático la necesidad de una flexibilización del Mercosur, más de diez años inactivos sin un acuerdo favorable lo hacen justificable, ante un mercado internacional globalizado, en especial, para un país pequeño, de largas distancias en fletes, y disputando con altos aranceles sobre sus competidores.

Por cuanto en el análisis teórico buscando esclarecer si el TLC es un cambio o una profundización de las políticas exteriores aplicadas, no parece desmesurado entenderlo como una estrategia de política exterior de continuidad aplicada por el presidente Lacalle Pou, según se desprenden de sus propias declaraciones, respaldados por los antecedentes similares desde Batlle, Vázquez y Mujica.

Un TLC implica el compromiso de los Estados firmantes, de implementación de políticas públicas acordes a ello. Implica “estar dispuestos” (por parte del gobierno de Uruguay) a comenzar a desandar su participación plena en el bloque del Mercosur.

Con respecto al realismo, se plantea un sistema anárquico de las relaciones internacionales donde existe el conflicto y el actor por excelencia es el Estado Nación, se pueden hacer varias lecturas sobre el TLC entre China y Uruguay. Se puede poner el foco en el conflicto de intereses de dos potencias como son China y Estados Unidos, y como se distribuye ese poder. China va generando acuerdos con Estados americanos como son Chile y Perú, y también está en negociaciones con Uruguay y otros, como Ecuador, por lo que va ganando espacios en materia comercial, justo en lo que siempre fue considerado como el “patio trasero de Estados Unidos”.

Asimismo, es interesante observar las prácticas internacionales y las “comunidades epistémicas” que se desarrollaron y que seguirán haciéndolo alrededor de las negociaciones del TLC entre Uruguay y China. Se podría analizar la práctica en sí del TLC como instrumento de comercio internacional, y la tradición que tiene Uruguay y China, como también se puede ver las distintas comunidades de actores que participan en las negociaciones, tanto en el concepto de comunidades de práctica, como en el de Vitelli de comunidades epistémicas que apunta a los especialistas que se van sumando al tema, en este caso a las negociaciones, los que solicitan informes, los empresarios que se manifiestan a favor y los distintos entramados que se van generando con respecto a las negociaciones del TLC.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, E., y Pouliot, V. (2019). Prácticas internacionales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 15-58.
- Barrington Moore, Jr. (1966). “Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia”. Ediciones Península.
- Bartesaghi, Ignacio. (2018). “*Posibles impactos de un TLC entre Uruguay y China*”. Universidad Católica del Uruguay. Dpto. de Negocios Internacionales e Integración. Montevideo. Uruguay. Publicado en mayo de 2018.
- Bonica, Amalia. (2009). “*Posibles consecuencias de las medidas tomadas por Uruguay en las relaciones comerciales entre Uruguay y México*” Universidad ORT- Uruguay. Publicado en el Sistema de Revistas y Publicaciones de la ORT. Publicado 2009-04-16.
- Chichizola, Ma. Gabriela. (2010). “*El trato preferencial de México con Uruguay a diferencia con Argentina*”. Tesis de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. (2010).
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967) y modificaciones.
- Dahl, Robert. (1971). “*La poliarquía. Participación y Oposición*”. Madrid. 1971.
- Del Arenal, Celestino.; Sahahuja, José Antonio. (2015). “*Teorías de las Relaciones Internacionales*” Editorial Tecnos. 1ª Edición. Madrid.
- Garcé, Adolfo. (2014) Regímenes Políticos de Conocimiento: “*Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez*” *Revista de Ciencia Política*. Vol. 34. N° 2. Universidad de la República.
- Lanzaro, Jorge. (2012). “*Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910-2010*”, Cuadernos del CLAEH - N° 100.
- Lanzaro, Jorge. (2004). “*Democracia Pluralista y Estructura Política del Estado*”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. (2004).
- Morales, M. Esther; Almonte, Leobardo; y Carbajal, Yolanda. (2012). “*A ocho años del TLC México-Uruguay. Una evaluación*”. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 11/05/2012.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. (1995). “Estado y Políticas Estatales en América Latina”. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina. (1995).

- Porzecanski, Roberto. (2010). “*Por qué Uruguay no firmó un TLC con Estados Unidos?*”
Universidad ORT-Uruguay. Publicado en el Sistema de Revistas y Publicaciones de
la ORT. Publicado 2010-07-15.
- R. Morton, Kenneth C. Williams; Published 2010; Sociology, Political Science. Part I.
Introduction: 1. The advent of experimental political science Part II.
- Sahahuja, José Antonio & Burian López, Camilo. (2020). “*La nueva extrema derecha
neopatriota latinoamericana: el internacionalismo reaccionario y su desafío al
orden liberal internacional*”. COJUNTURA AUSTRAL. Universidad Complutense
de Madrid y Udelar. Madrid-Montevideo.
- Salgueiro Rubio, Florencia. (2018). “*El retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA*”.
Facultad de Derecho, Universidad de la República, Udelar. Publicado 2018-01-01
- Schenoni, Luis. (2017). “*Divide et Impera. La lógica Realista de la Unipolaridad
Sudamericana*”. DESARROLLO ECONÓMICO- REVISTA DE CIENCIAS
SOCIALES (Buenos Aires) vol.57. N°222. Setiembre-Diciembre 2017. Argentina.
- Vitelli, M. G. (2015). Ideas y política exterior: la comunidad epistémica de defensa
argentina y su rol en la cooperación regional. Relaciones Internacionales 24 (48), pp
33-57.
- Wise, Carol. ((2012). “*Tratados de libre comercio al estilo chino: los TLC Chile-China y
Perú-China*”. University of Southern California. Publicado por el Centro de
Investigación de la Universidad del Pacífico. Vol. XXXIX, N°71; pp. 161-188.

FUENTES ELECTRÓNICAS CONSULTADAS:

<https://www.elpais.com.uy/mundo/uruguay-pais-democratico-region-mundo-ranking-the-economist.html>.

<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/lacalle-pou-recibio-carta-china-anuncio-negociando-tlc.html#>

<https://elestimulo.com/gobiernos-de-venezuela-y-uruguay-salen-beneficiados-de-negocios-turbios/>

https://www.vozdeamerica.com/a/america-latina_uruguay-inicia-gestiones-para-cobrar-deuda-de-venezuela/6067507.html

<https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/02/16/lacalle-pou-no-estoy-dispuesto-a-que-en-mi-asuncion-este-el-dictador-maduro/>

<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/9/tras-anuncio-del-gobierno-analistas-preven-sectores-ganadores-y-perdedores-de-un-tlc-con-china/>

<https://www.mercosur.int/cumbre-virtual-de-presidentes-por-los-30-anos-del-mercosur/>

<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/lacalle-pou-recibio-carta-china-anuncio-negociando-tlc.html#>

<https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/1518/1501>

<https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/1518>

<https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/2073>

<https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/595>

<https://www.carasycaretas.com.uy/nin-novoa-el-tlc-con-china-no-va-salir/>

<https://elpais.com.uy/información/política/nin-novoa-llamo-medir-consecuencias-aislarse-tlc-china-espaldas-mercosur-html#>



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY