



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Ciencias  
Sociales

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Monografía Licenciatura en Ciencia Política**

**Uruguay, China y un TLC que pudo ser.**  
En la política de comercio exterior uruguaya, ¿qué lugar  
ocupan sindicatos y empresarios?

**Damián Batista Povor**  
Tutor: Camilo López Burian

**2023**

*A Any y Alma, siempre.*

## **Agradecimientos**

Este trabajo está dedicado a mis padres, Mirta y Julio, quienes me enseñaron que con esfuerzo y trabajo las cosas que importan se pueden lograr. A mi hermano Adrián, que me brindó ese apoyo y empujón necesario al decidir venir a Montevideo y estudiar lo que me apasiona. A Any, mi compañera de todas las horas, con quien comparto la vida y los sueños. A mi hija Alma, quien mientras escribo esto aún no ha nacido, que me llena de felicidad desde la primera hora que supe de su llegada. Junto a ellos a toda mi familia y amigos que también fueron parte de este viaje.

Le agradezco enormemente a mi profesor y tutor Camilo López Burian, quién supo guiarme en cada etapa de este trabajo, y en nombre de él a todos los profesores y profesoras que formaron parte de este camino de aprendizaje, no sólo en la etapa universitaria, sino también en las anteriores.

A la educación pública como institución y a todo lo que representa, siempre estaré agradecido.

# Índice

<b>Resumen</b> .....	pág. 5
<b>Tema, sus antecedentes y el problema de investigación de este trabajo</b> .....	pág. 6
<b>La caja de herramientas: elementos teóricos y metodológicos</b> .....	pág. 12
<b>Oportunidades y amenazas (o esperanzas y miedos)</b> .....	pág. 19
<b>No los une el amor</b>	
<b>2.1 - Empresarios</b> .....	pág. 30
<b>2.2 - Sindicatos</b> .....	pág. 35
<b>Conclusiones</b> .....	pág. 39
<b>Bibliografía</b> .....	pág. 44
<b>Anexos</b> .....	pág. 50

## Resumen

El Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y China es un acuerdo comercial que resurge con los años, pero que al menos hasta hoy, no termina de confirmarse. En este trabajo se realiza una descripción de cómo se visualizan los distintos sectores del empresariado y de los trabajadores organizados en sindicatos, ya sea si son escuchados y tenidos en cuenta, o si se perciben cómo “ganadores o perdedores” del mismo. Se mencionan las principales oportunidades y amenazas que estos identifican, buscando puntos de contacto entre las distintas miradas.

Tanto empresarios como sindicatos han solicitado reiteradas veces ser tomados en cuenta en las negociaciones, pero sus opiniones no tienen igual preponderancia según qué partido político esté en el gobierno. De esta manera el lugar que ocupan estos dos actores de la sociedad civil no es el mismo, por lo que no será igual el significado que se le dé a sus posturas.

Así se contrarrestan las posiciones en torno al tema, haciéndolos debatir con sus propias posturas en negociaciones pasadas, como con la mirada que se le da desde la academia. A grandes rasgos, los sindicatos se ubican en posturas contrarias a los TLC y los empresarios a favor, aunque se identifican matices si se observa a la interna de estos grupos de interés.

Aun quedando en evidencia la cercanía de los grandes empresarios uruguayos con el actual gobierno, y a la vez la lejanía de los sindicatos con este, los resultados esperados no cumplen con las expectativas de ninguno de los sectores.

## **Tema, sus antecedentes y el problema de investigación de este trabajo**

Las relaciones entre Uruguay y China se han afianzado en el correr de los últimos 35 años, dejando de lado diferencias y anteponiendo los intereses a la ideología de los gobiernos. Marcando cómo hito el restablecimiento de las relaciones con la República Popular China en 1988, luego de romper relaciones con Taiwán y ubicarse de esta manera del *lado chino* en la disputa que estos dos países tienen desde mediados del siglo XX<sup>1</sup>, la decisión del Presidente de Uruguay, Julio María Sanguinetti (1985-1990; 1995-2000), fue una muestra del pragmatismo con que tomaban las decisiones en términos de política exterior, firmando en ese momento un convenio comercial y otro de Cooperación Económica y Técnica (López Burian, 2015, p. 188).

El segundo gobierno desde la reapertura democrática, encabezado por Luis Alberto Lacalle Herrera (1990-1995), siguió por el mismo camino, firmando en 1995 un Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, el que había sido suscrito en la ciudad de Beijing en 1993. Este gobierno del Partido Nacional había marcado otro hito mucho más importante en lo que respecta a las relaciones internacionales de Uruguay y los procesos de integración, ya que en 1991 se firmó el Tratado de Asunción, dando inicio al Mercosur<sup>2</sup>.

Cómo explican Luna Ferreira y Micaela Gorriti (2023), haciendo referencia a la tesis doctoral de Camilo López Burian (2015), las bases de la política exterior de estos dos gobiernos antes mencionados, se caracterizó por ser el de un *regionalismo abierto*, en dónde se intentó balancear las relaciones con la región y el mundo. Pero este balance se terminó inclinando

---

<sup>1</sup> La reivindicación de una “sola china” genera la condición fundamental de que no se pueda mantener relaciones diplomáticas con China y Taiwán a la vez (Prieto, 2020).

<sup>2</sup> El Mercado Común del Sur (Mercosur) es un bloque regional que se pensó en su creación como Mercado Común, pero que llega en la actualidad a oficiar de Unión Aduanera (para algunos Unión Aduanera incompleta) con cuatro miembros fundadores: Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

hacia Estados Unidos, principalmente en el gobierno del otro Presidente colorado, Jorge Batlle (2000-2005).

Más allá de los acercamientos entre Uruguay y China que se describieron anteriormente, no fue hasta el año 2009, cuando en el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010; 2015-2020), se reconoció el estatus de China como economía de mercado, condición que el gigante asiático exige a sus contrapartes para considerar firmar cualquier tipo de acuerdos comerciales, de cooperación económica o de inversión especial (Rosales, 2020, en Ferreira y Gorriti, 2023). Desde ese momento Brasil y China se han ido intercalando en la posición número uno como principal socio comercial de Uruguay.

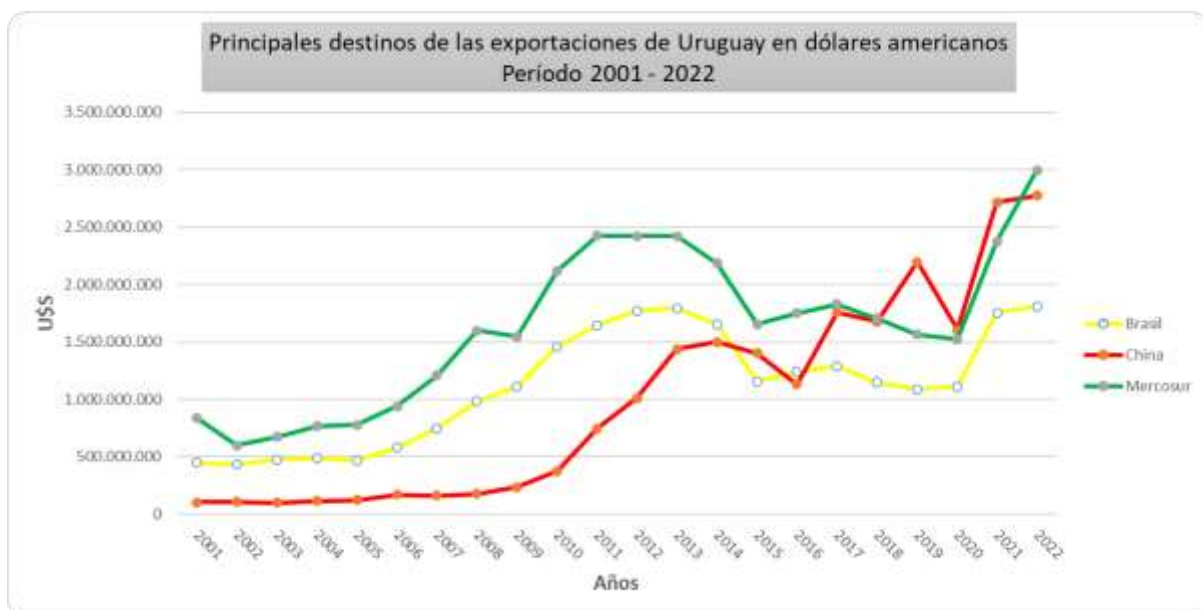


Gráfico de elaboración propia, con insumos tomados de Uruguay XXI.

Pero no fue hasta 2016 que se comenzó a hablar de un posible TLC entre Uruguay y China, llegando a ser manejado por el gobierno de la época, al año 2018 como fecha tentativa para la concreción de ese tratado. Esto se dio en la visita que Tabaré Vázquez realizó a China en su segunda presidencia, en donde se firmaron una serie de protocolos sobre cooperación económica, que incluía sectores sensibles de la agricultura uruguaya, como la soja y los cítricos, junto a otros de cooperación forestal y un plan quinquenal para el sector

agropecuario, junto a diversos temas, que iban desde el deporte, defensa y asuntos aduaneros (Ferreira y Gorriti, 2023).

Al asumir el actual presidente Luis Lacalle Pou (2020-2025), utilizó estas negociaciones precedidas para impulsar, más allá que en la mayoría de los casos haya sido desde la retórica, la posible firma de este tratado con la República Popular China en su actual período de gobierno. Este acercamiento a China, aunque cómo hemos visto no es nuevo, se da con una prédica constante de “profundizar en la inserción internacional, flexibilizar el Mercosur, diversificar mercados y suscribir acuerdos comerciales” (Ferreira y Gorriti, 2023, p. 171). En julio de 2021 se anuncia por parte del gobierno uruguayo un estudio de factibilidad, que duró un año, derivando en el comienzo formal de las negociaciones.

Desde esta hipótesis de un TLC entre China y Uruguay, que cómo se mencionó, ha atravesado al menos dos gobiernos de distinto signo político, es que se enmarca este trabajo. El mismo toma cómo problema de investigación a los factores domésticos que han influido e influyen en los gobiernos uruguayos a lo largo de las negociaciones. Para dicho análisis se observa cómo trabajan, qué posturas mantienen, cómo intercambian y debaten, sumado al tipo de influencia (*lobby*) de sindicatos y empresarios en la política comercial internacional de Uruguay, con base en el ya mencionado TLC con China. ¿Qué esperan obtener de este TLC tanto empresarios como sindicatos? ¿Existen oportunidades y/o amenazas para ellos o para quienes representan? ¿Cómo se posicionan estos dos sectores de la sociedad civil ante los gobiernos? ¿En qué grado son escuchados y tenidos en cuenta los reclamos de estos dos grupos de interés? Como objetivo secundario, se observa si los sindicatos y empresarios mantienen las mismas posturas dependiendo de si quien está en el gobierno es un partido de izquierda o de derecha, identificando que decían antes y que dicen ahora estos actores.

Tanto sindicatos como empresarios, son dos actores influyentes en la vida institucional de Uruguay, teniendo un papel importante a la hora de definir caminos por los que transitar,



aunque estos caminos y los socios con los que caminar, pueden ir variando si quién está en el gobierno es un partido de derecha/centro derecha, o es de izquierda/centro izquierda. La “vocación unitaria” de la central sindical (Padrón y Wachendorfer, 2017, p. 66), ha transformado a este actor en un “interlocutor legítimo” con capacidad de negociación con empresarios, gobiernos y demás instituciones públicas, que le ha otorgado “poder social” (Padrón y Wachendorfer, 2017, p. 67).

El estrecho vínculo del Estado con los grupos empresariales tiene una larga historia, cómo lo indican por ejemplo los trabajos de Rivarola (2007) o de Sierra (1988). Con el avance del Batllismo, los empresarios comenzaron a ser tenidos en cuenta en las tomas de decisiones, motivando cambios organizacionales que derivaron en una efectiva representación empresarial (Rivarola, 2007, p. 169). Por ejemplo, la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) fue fundada en 1914, creando una estructura centralizada de los empresarios industriales. Gerardo Caetano (2022) también hace referencia a esto, refiriéndose a que uno de los “hitos” que caracterizó a la modernización política que Uruguay venía transitando desde fines del siglo XIX, impulsada por el plan reformista del batllismo y un proceso de democratización debatido por diferentes oposiciones, fue el de la “consolidación progresiva de grupos de presión modernos, fruto de la transformación de viejas asociaciones de intereses”. En esta transformación que vivieron los grupos empresariales de la época, “resultó clave la amenaza del <<inquietismo>> batllista, frente al que convergieron para frenar su programa de reformas” (Caetano, 2022, p. 161).

La creación de la Federación Rural en 1915, denominada por Gerardo Caetano cómo la “primera corporación empresarial uruguaya que cumplió cabalmente con las condiciones de un grupo de presión moderno” (Caetano, 2022, p.162), es otra muestra de la transformación que vivían las agrupaciones empresariales, la Asociación Rural en este caso, fundada en 1871. Sin ser el tema de estudio de este trabajo, es interesante comparar lo sucedido en este

período del batllismo, con la transformación de los grupos empresariales, con lo que pasó en los períodos de gobierno del Frente Amplio (2005-2020). En 2016 se da la constitución de la Confederación de Cámaras Empresariales, otro hito en la unión de los empresarios uruguayos. Esto, junto a la transformación del movimiento sindical, con una historia muy rica como Convención Nacional de Trabajadores (CNT), el inicio de la huelga general y la oposición a la Dictadura (1973-1984), luego con la creación del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), para presentarse el 1ero de Mayo de 1984 por primera vez cómo PIT CNT, son insumos interesantes para ahondar en futuros trabajos académicos.

Los factores domésticos que influyen en este tipo de política pueden ser diversos, encontrando dentro de los más importantes a las posturas de los partidos políticos, la de los sectores empresariales y la del Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) con sus sindicatos de base. Si bien dentro de los factores domésticos existen diferentes grupos de interés, cómo movimientos sociales (ambientalistas, derechos humanos) o formadores de opinión, que también tratan de influir en este tipo de política, tanto el movimiento sindical cómo las organizaciones empresariales son grupos de *lobby* muy importantes y fuertes en la historia del país. Cabe aclarar que los factores domésticos no sólo hacen referencia a la lucha de intereses que mantienen estos grupos, sino también se encuentran en los tipos de regímenes políticos, las instituciones y los valores culturales, entre otros; pero estos no serán mencionados en este trabajo.

El sistema político uruguayo, denominado por Caetano, Rilla y Pérez (1987) cómo una partidocracia; o partidocracia de consenso, según Chasquetti y Buquet (2004), manifiesta el papel central de los partidos políticos en la democracia del país. Esto significa que aún sin enfocar este análisis en los partidos, indiscutiblemente se haga referencia a los mismos, relacionándolos con los actores a estudio. Se menciona al Frente Amplio (FA) cómo partido político de izquierda institucional, con un vínculo fuerte con el movimiento sindical

(Lanzaro, 2010) y el relacionamiento de la derecha con los sectores empresariales, en este caso con foco en el Partido Nacional (PN), partido mayoritario dentro de la coalición de gobierno, con referencia también a los otros dos socios importantes de dicha coalición, cómo son el Partido Colorado (PC) y Cabildo Abierto (CA)<sup>3</sup>. Estos tres partidos de derecha han tenido y tienen fuertes vínculos con los sectores empresariales, principalmente con los del sector rural (Broquetas y Caetano, 2022).

A la vez, se analizará si existen puntos de encuentro entre los intereses de sindicatos y empresarios, indagando en sí se puede pensar en una política de comercio internacional a largo plazo, con el apoyo de ambas partes, y si existen diferencias de posturas dentro de los empresarios, o entre distintas ramas de sindicatos.

Cómo bien observan Diego Hernández y Florencia Salgueiro en su trabajo *La sociedad civil frente a los TLC: opiniones, posicionamientos y debates* (2023), existen diferencias entre las posturas no sólo a la interna de trabajadores y empresarios, sino también de los demás grupos de presión. Se puede pensar que si dentro de los partidos políticos existen diferencias en cómo entienden a la política internacional, en este caso la política de comercio exterior; lo mismo sucederá dentro del movimiento sindical y de los grupos empresariales. Si la Unión Nacional de Trabajadores del Metal y Ramas Afines (UNTMRA) prioriza sus intereses y el de sus trabajadores, y lo mismo hace la Federación de Trabajadores de la Industria Láctea (FTIL), se puede aventurar que las posturas de estos dos gremios de trabajadores se posicionen de manera diferente ante un tratado comercial que eliminaría, o al menos disminuiría aranceles de productos hacia y desde China, entre otras medidas. Lo mismo si se piensa en los agroexportadores y los empresarios industriales.

Volviendo al trabajo de Hernández y Salgueiro (2023), quienes realizaron talleres y grupos focales para observar los posicionamientos de los diferentes actores sociales que interactúan

---

<sup>3</sup> La coalición de gobierno o como se autodenominan, Coalición Multicolor, es una coalición de derecha centro-derecha, también integrada por el Partido Independiente (PI) y el Partido de la Gente (PG).

en la política exterior de Uruguay, se observa que dentro de los sindicatos existe cierto consenso en que los TLC son perjudiciales para la clase trabajadora, aunque se mencionan a quienes identifican oportunidades en que aumenten las exportaciones y esto tenga efectos en la economía nacional, derivando en que aumente el empleo en esos sectores favorecidos por el acuerdo. Lo mismo sucede del lado de los empresarios, pero a la inversa, ya que la mayoría de estos ve con “muy buenos ojos” que se firmen este tipo de tratados, divisando mayores oportunidades, pero existen también quienes observan amenazas, principalmente desde sectores industriales y pequeñas y medianas empresas (Pymes). Algunas de estas amenazas refieren a problemas de competitividad o a la asunción de compromisos regulatorios como propiedad intelectual y compras públicas, derivadas de la falta de estudios de impacto y la escasa discusión en la sociedad civil (Hernández y Salgueiro, 2023).

Por estos motivos este trabajo analiza estas diferencias y coincidencias entre grupos organizados, buscando conocer que priorizan estos a la hora de tomar una postura en conjunto sobre la política exterior, en este caso la política de comercio exterior, haciendo foco en un posible TLC con China.

## **La caja de herramientas: elementos teóricos y metodológicos**

Para explicar el vínculo que se da entre los actores domésticos a estudio (sindicatos y empresarios) y la política comercial internacional, se debe tener en cuenta aportes teóricos derivados de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, que ayudarán a comprender este proceso y sus derivaciones.

Cómo perspectiva teórica en este análisis se utiliza la Teoría Liberal de las Relaciones Internacionales acuñada por Andrew Moravcsik (1997). Esta teoría explica la motivación que

tienen los Estados en tomar acciones de política exterior, ubicándose cómo alternativa a corrientes teóricas realistas e institucionalistas.

Para Moravcsik (1997), “las instituciones, intereses e ideas sociales influyen en el comportamiento del Estado formando sus preferencias” (p. 513). De esto se identifican tres supuestos básicos: “los individuos y grupos privados son los actores fundamentales de la Política Internacional”; “el Estado u otras instituciones políticas, por su parte, no son actores en sí mismos sino que representan un subconjunto de la sociedad doméstica”; y, “las preferencias de los Estados son interdependientes entre sí” (pp. 15-16).

Los individuos definen sus intereses de forma racional, tratando de no asumir riesgos, buscando el mayor beneficio de la acción colectiva, por lo que esta búsqueda se dará en un contexto de conflicto de intereses, generando una competencia entre ellos. Estas condiciones sociales, basadas en la conducta egoísta de los actores, derivará en cooperación o conflicto. Este estado de conflicto o de paz, estará condicionado por tres factores: que existan o no creencias compartidas, que existan o no escasez de bienes y que haya o no desigualdad en el poder político (Moravcsik, 1997).

La suma de los intereses particulares de los individuos es lo que forma las preferencias estatales, haciendo que el Estado actúe de tal manera en la política mundial. Aquí encontramos una diferenciación clara de las posturas tradicionales del Estado, ya que no se ve a este cómo un actor racional ni unitario. La visión realista e institucionalista considera al Estado cómo maximizador del “interés nacional”, un interés preconcebido y fijo que varía según los Estados y sociedades, pero que va desde la seguridad, la soberanía, etc. La teoría liberal, enmarcada en este caso por Moravcsik (1997), considera que los grupos domésticos más poderosos de un Estado son los que marcan este “interés nacional”, el que depende de distintas interpretaciones de los mismos y del contexto social existente.

El Estado es parte del Sistema Internacional, ya que las preferencias de los mismos son interdependientes entre sí. Por esto, los Estados deben adecuar sus preferencias con la de sus pares, en tanto a veces las preferencias de los otros determinan la propia. Este es un tema de costos y beneficios, al que Moravcsik (1997) refiere cómo “patrón de externalidades transnacionales que resultan de los intentos de perseguir propósitos distintivos nacionales” (p. 520). Las preferencias de unos Estados delimitan las preferencias de otros, por lo que en los casos en que unas no inciden directamente en las otras, habrá cooperación, pero si esto no es así y las políticas de unos atentan contra la de los otros, habrá conflicto (Moravcsik, 1997).

Cómo otro elemento teórico más abarcativo a tener presente, que complementa lo acuñado por Moravcsik, se utiliza el estudio realizado por Robert D. Putnam (1996), llamado *Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*. En el mismo, Putnam explica de qué manera se lleva a cabo una negociación internacional entre Estados, la que según este se da en dos niveles o “mesas de juego”: una internacional (nivel I) y otra nacional (nivel II). Los factores domésticos referidos en este análisis, son parte del *nivel II*.

Este relacionamiento entre política nacional e internacional será primordial para que se alcance o no un acuerdo cómo el que está a estudio. Un mismo negociador o grupo de negociadores, participa en dos mesas de negociación de manera simultánea, la del *nivel I* y la del *nivel II*.

Putnam (1996) agrega otros conceptos importantes a tener en cuenta, cómo por ejemplo el de *conjunto ganador del nivel II*, que refiere a los acuerdos que lograrían ser ratificados en el *nivel I*. De esta manera, el líder político que debe negociar en las dos mesas, sabe hasta qué punto ir en la negociación internacional, según lo acordado en la negociación nacional. Esta negociación nacional se lleva a cabo con distintos actores, cómo el partido político o coalición al que pertenece el negociador, los partidos de oposición y los diferentes grupos de interés de la sociedad, en dónde colocamos a sindicatos y empresarios.

Lograr converger los intereses de quienes participan en ambas mesas de negociación no es tarea fácil, ya que muchas veces los mismos son diferentes y contrapuestos. De esto surge la importancia del concepto de *ratificación*, ya que se deberá lograr ratificar en el *nivel II* lo negociado en el *nivel I*. Para Putnam (1996), la ratificación es “cualquier proceso de decisión en el nivel II que deba formal o informalmente aprobar o llevar a la práctica un acuerdo en el nivel I” (p. 83).

El tamaño de lo que ya fue mencionado como *conjunto ganador*, será importante en la convergencia de los intereses que se ponen de manifiesto en ambas mesas. Las posibilidades de lograr esta convergencia, aumentarán cuanto mayores sean los *conjuntos ganadores*. Las circunstancias que afectan al tamaño de este *conjunto ganador* está determinado por tres factores importantes: Las preferencias y las coaliciones del *nivel II*; las instituciones del *nivel II*; y las estrategias de los negociadores del *nivel I* (Putnam, 1996).

Putnam (1996) nos dice que “el tamaño del conjunto ganador depende de la distribución de poder, de las preferencias y de las posibles coaliciones entre los grupos representados del nivel II” (p. 91). El costo que tiene no llegar a un acuerdo en la negociación dependerá del tamaño de este conjunto ganador, el que será más pequeño según cuanto menor sea este costo.

Otro concepto acuñado por Putnam (1996) es el de la *defección involuntaria*, referida a la conducta de los líderes políticos nacionales cuando no pueden cumplir con la promesa de acuerdo que llevaron adelante, al no alcanzar la ratificación en el *nivel II*. De esta manera, deben abandonar la postura negociada, ya que no pudieron convencer a los actores nacionales. Es por esto que la *ratificación* en el *nivel II* es sumamente importante para el acuerdo, ya que si no se ratifica, se rechaza, no existiendo la posibilidad de cambiar algunos aspectos en medio de la negociación, sin evitar volver al punto inicial. Al ser rechazado, se

imponen las nuevas condiciones y se vuelve a negociar en el *nivel I*, así hasta que exista un acuerdo que sea ratificado en el *nivel II*. De lo contrario no existirá acuerdo.

Otra de las variables a tener en cuenta en este punto, es la cantidad de asuntos o temas diferentes en los que están interesados quienes participan de la mesa de negociación número 2. Encontrar en el *nivel II* actores con preferencias diferentes según el tema tratado, puede facilitar que se encuentre una solución que tenga en cuenta a todas las partes, aunque sea parcialmente (Putnam, 1996).

La autonomía de los líderes políticos nacionales con sus sectores y la disciplina partidaria son factores que afectan el tamaño de este *conjunto ganador*. Aquí influyen aspectos hacia la interna de los partidos políticos y demás grupos sociales, lo que hará que el líder se pueda alinear o no a los mandatos impuestos, ya sea por otros líderes partidarios o por sus votantes.

Cómo ya fue mencionado, las estrategias de los negociadores del *nivel I* también influyen en el tamaño del *conjunto ganador*, ya que el negociador tiene interés de maximizar el *conjunto ganador* de su contraparte, pero al mismo tiempo debe hacerlo con el suyo. La importancia que Putnam (1996) le da al negociador principal, deriva de que este no sólo es quien negocia en las dos mesas y actúa de nexo, sino que también tiene ambiciones propias en el *nivel II*, buscando alcanzar políticas nacionales favorables para los electores. Estos intereses no siempre son los mismos del grupo al cual representa, por lo que puede darse la situación de que este negociador sólo presente aquellos temas que no le significarán un alto costo político (Putnam, 1996).

Por otro lado, un negociador puede hacer valer su reputación política a la hora de ratificar los acuerdos, pero esto de por sí puede no ser suficiente. Lo denominado por Putnam (1996) cómo *pagos laterales*, juega un papel importante a la hora de modificar las preferencias de los actores domésticos. Estas medidas compensatorias o concesiones, deben calcularse según cómo contribuyan a la *ratificación* del acuerdo. Según Putnam (1996) es preferible que



contribuyan marginalmente a la probabilidad de *ratificación*, más que en función del valor global que se le dé desde el país beneficiario. Se debe apuntar a los votantes indecisos antes de que a los que ya tienen posturas definidas, “no deben dirigirse ni a los defensores del mercado libre ni a los proteccionistas convencidos, sino a los no comprometidos” (p. 104).

La creación de incertidumbre mediante tácticas de negociación, es otro de los puntos mencionados por Putnam (1996), suponiendo que no existe la información completa en todas las partes. De esta manera nos dice que “el análisis de los juegos de doble nivel ilustra en gran medida la observación de Zartman de que toda negociación implica <<el intercambio controlado de información parcial>>” (p.109).

Con los fundamentos teóricos antes mencionados, se tiene un amplio abanico de elementos a observar en las negociaciones dadas en el marco del TLC entre Uruguay y China a nivel local. Cómo por ejemplo si sindicatos y empresarios son incluidos en las diferentes mesas de negociación, que entienden estos actores cómo “su conjunto ganador” y cómo varía este, o si se perciben “ganadores o perdedores” del posible acuerdo.

El papel de las instituciones en Uruguay, un país en donde los partidos políticos tienen un papel fundamental en las decisiones de políticas públicas, pero que tanto empresarios y sindicatos se han hecho su lugar defendiendo sus intereses, será importante a la hora de observar estas interacciones.

Esta investigación se basa en un estudio de caso que refiere a las negociaciones que China y Uruguay están realizando en torno a un posible TLC. En este caso la mirada está puesta en las negociaciones que Uruguay realiza a nivel nacional, coordinando con los distintos sectores de la sociedad civil, principalmente con sindicatos y empresarios.

Esta es una investigación cualitativa de tipo exploratorio, entendiendo en palabras de Kirk y Miller (1986:10) cómo “un fenómeno empírico, localizado socialmente, definido por su

propia historia...” (Batthyány & Cabrera, 2011), se combina la utilización de fuentes primarias y secundarias de información.

Cómo fuente primaria se utiliza revisión de prensa, sumado a los insumos derivados de una entrevista que le realicé en 2021 a Fernando Gambera, Secretario General de la Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU), para la asignatura Sistema Político Nacional III, perteneciente a la carrera de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UDELAR). Esta entrevista, aunque no fue realizada específicamente para esta monografía, guarda las características necesarias para ser utilizada, ya que las preguntas rondaron en cómo se había posicionado el PIT CNT en las negociaciones que el primer gobierno del FA mantuvo con EEUU, cuando se manejaba otro posible TLC que nunca fue acordado. De esta manera se tiene de primera mano una visión de uno de los protagonistas del momento, que mantuvo diferentes reuniones tanto con el gobierno de la época cómo con empresarios.

Cómo fuente secundaria se realiza revisión bibliográfica y datos generados por los actores estudiados y se analizan los resultados de los talleres y grupos de discusión a empresarios y sindicatos realizados por Diego Hernández y Florencia Salgueiro (2023), en el libro “La opción de los TLC en el Uruguay contemporáneo”, escrito por varios académicos y coordinado por Gerardo Caetano (2023). Este libro es un insumo sumamente importante para este trabajo.

## Oportunidades y amenazas (o esperanzas y miedos)

*«Si tu oponente te ofrece un empate, intenta averiguar por qué cree que está peor».*  
*Nigel Short, gran maestro de ajedrez*

Nadie puede negar que en cada postura que tienen tanto empresarios y trabajadores, sobre si le conviene o no al país la firma de un Tratado de Libre Comercio con China, se esconde algo más que el convencimiento por una posición. Una postura cargada de corporativismo, conveniencia personal y por qué no, ideología. Si el empresario cree que ir para cierto lugar es lo que le conviene a su empresa, y el trabajador cree que los intereses de los trabajadores están en ir hacia el otro, se generará un enfrentamiento de intereses que pondrá en cuestión al final, ¿para dónde debe ir el país? ¿Qué decisión deberá tomar el gobierno?

En esta sección se realiza un repaso de cómo se han posicionado, qué posturas y opiniones han tenido tanto empresarios y sindicatos respecto a las conversaciones y trascendidos de los últimos años, sobre un posible Tratado de Libre Comercio con China. A modo de ejemplo, se mencionan otras negociaciones de los últimos tiempos en los que Uruguay ha participado. De esta manera surgirán algunas comparaciones entre las discusiones actuales y las pasadas.

Se muestra la visión de algunos actores de la academia, principalmente para visualizar cómo reflejan las discusiones entre sindicatos y empresarios, y cómo dialogan con las posiciones políticas actuales. También se busca observar que entienden estos cómo sectores favorecidos y perjudicados de este acuerdo.

Para este análisis se hace un relevamiento de prensa y de algunos trabajos académicos, donde se explicitan las posturas de dirigentes gremiales tanto de empresarios como de trabajadores. Se utilizan los insumos derivados del trabajo ya mencionado, La Opción de los TLC en el Uruguay Contemporáneo (Gerardo Caetano, et al. 2023). En este libro se analiza la opción de que Uruguay firme Tratados de Libre Comercio no sólo con China, sino en general, aunque

se dedica un capítulo específico a esto (Capítulo 5, La Hipótesis de un TLC con China, pp. 169-197).

En el capítulo 3 del mencionado libro, denominado “*La Sociedad Civil frente a los TLC: opiniones, posicionamientos y debates*”<sup>4</sup>, Diego Hernández y Florencia Salgueiro (2023) hacen énfasis en el importante lugar que ocupa la sociedad civil en las decisiones de políticas públicas, en este caso de política comercial. La influencia de grupos de la sociedad civil, cómo son los sindicatos y gremiales empresariales, ya sea haciendo *lobby* o simplemente explicitando sus opiniones, son en ocasiones tomados en cuenta por los políticos y la opinión pública. Esto se da aun reconociendo la centralidad de los partidos políticos en Uruguay (Hernández y Salgueiro, 2023, p. 97).

En los talleres y grupos focales, los investigadores trabajaron con empresarios del sector arrocero, comercio y servicios, exportadores, free shops, frigoríficos, industriales, laboratorio farmacéuticos y Pymes; mientras que desde los sindicatos participaron los del sector combustibles (estatales), frigoríficos, metalúrgicos, telecomunicaciones (estatales) y transporte de cargas. De los mismos surgieron un número significativo de oportunidades y amenazas identificadas por los distintos actores, los que serán resumidos al final de este trabajo (ver anexos).

Poniendo el foco en los actores de estudio para este trabajo, se identifican factores derivados de los grupos por separado, el grupo de las asociaciones empresariales y el de los sindicatos. En el grupo focal de los empresarios, se observó un alto grado de consenso en la postura de que los TLC presentan oportunidades para mejorar el comercio exterior, lo que significa mejorar las ganancias y la economía de sus empresas. De la misma manera, creen que se debe pensar en otras alternativas de inserción internacional, para no quedarse en una sola opción, además de trabajar junto a los demás actores involucrados en los cambios en política

---

<sup>4</sup> De este capítulo se extraerá principalmente lo derivado de sindicatos y empresarios, sólo una parte de los grupos de la sociedad civil analizados por los autores.

comercial que generen mejoras en la competitividad de las empresas uruguayas. Los grandes temas en los que se engloban las oportunidades descritas, son el aumento y diversificación de las exportaciones y la mejora de la innovación y la competitividad (Hernández y Salgueiro, 2023, p. 118).

Aún en el destaque de las oportunidades que significa un TLC, también se observaron una serie de amenazas para los empresarios consultados, aunque fueron los de la industria y las Pymes los que hicieron mayor énfasis en las mismas. Las grandes amenazas identificadas, fueron los impactos negativos sobre los sectores sensibles, los compromisos regulatorios que se pueden concebir, ya sea sobre propiedad intelectual o compras públicas, la falta de estudios de impacto, la escasa participación de la sociedad civil en la discusión y la eventual toma de decisiones, sumado a las inadecuadas condiciones de competitividad (Hernández y Salgueiro, 2023, p. 118).

En contraposición a los empresarios, en el grupo focal de sindicatos se observó una predominancia de posturas críticas a los TLC, aunque también se marcaron algunas oportunidades. Las mismas, relacionadas al aumento de las exportaciones y cómo esto puede afectar a la economía, están asociadas a que sea el Mercosur quien firme los tratados y no de manera bilateral, cosa impensada por el momento para el caso de un TLC con China, ya que el Mercosur está embarcado en negociaciones con la Unión Europea (UE) desde hace años<sup>5</sup>. Entre las oportunidades mencionadas se ve el aumento del empleo en los sectores favorecidos, aunque se matiza con la futura robotización de las tareas, y la mejora en la formación laboral y transferencia de conocimiento, atada a la tecnología (Hernández y Salgueiro, 2023, p. 118).

Por otro lado, las amenazas identificadas se agrupan en dos bloques, las que afectarían a la clase trabajadora, específicamente a la mano de obra, y las que lo harían sobre la soberanía

---

<sup>5</sup> Según el Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, Nicolás Albertoni, el Mercosur trabaja en una “rápida finalización de las negociaciones del acuerdo” con la UE (La Diaria, 20/9/2023).

del país, afectando al conjunto de la sociedad, limitando los espacios para generar políticas de desarrollo o las referidas al debilitamiento del Mercosur (Hernández y Salgueiro, 2023, p. 119).

Mientras que los integrantes de las asociaciones empresariales son quienes tienen la mayor cantidad de opiniones favorables sobre los TLC, en los sindicatos es donde se concentran la mayoría de opiniones desfavorables. Si se observa hacia adentro de las organizaciones, enfocando a los sectores, se encuentra una ambivalencia de opiniones, derivada de identificar aspectos positivos y negativos a la vez. Aquí se encuentran los empresarios de las industrias y las Pymes, al igual que los sindicatos asociados al sector rural, como los frigoríficos. Según los autores del trabajo, las dudas surgidas de las opiniones ambivalentes, podrían ser resueltas mediante estudios de impacto “bien hechos”, cosa que fue compartida por sindicatos y empresarios (Hernández y Salgueiro, 2023, p. 122).

Yendo al análisis específico de los trascendidos, debates y la explicitación de diferentes posturas por parte de los actores a estudio, basado principalmente en notas de prensa y comunicados, desde el PIT CNT se han generado algunos comentarios a nivel general de lo que sería la firma de un TLC con China, las que no han sido diferentes a las que la Convención de trabajadores expresó en el pasado cuando se manejaron otros acuerdos comerciales, por ejemplo con Estados Unidos.

En setiembre de 2021 desde el PIT CNT se realizó una declaración sobre la posibilidad de firmar un tratado con China, en donde esperaban que “el movimiento sindical, así como los empresarios, sean convocados a una mesa de trabajo de cara a la posibilidad de poder opinar sobre las características de este tratado”, agregando que sería muy importante “realizar un Foro Consultivo que nos aporte datos sobre el impacto de este TLC en nuestra economía y empleo.” (Página oficial del PIT-CNT, 23/9/2021).

Desde el movimiento sindical han tratado de desmarcarse de etiquetas impuestas por otros actores, principalmente del gobierno pero también de sectores empresariales, refiriéndose a si están a favor o en contra de estos acuerdos comerciales. En esta disyuntiva, en la misma declaración anteriormente mencionada, se dice que:

“El movimiento sindical uruguayo, no está en contra de los acuerdos comerciales siempre y cuando beneficien nuestra economía y creen fuentes de trabajo de calidad para ambas partes, y al ser un país pequeño entendemos que estas negociaciones deberían ser enmarcadas a través de la integración regional de la que formamos parte.” (Página oficial del PIT-CNT, 23/9/2021)

Aquí vemos un aspecto del que se ha hablado poco en este trabajo, pero que atraviesa esta discusión, que es la integración regional. Desde el PIT CNT se ha respaldado una y otra vez a la integración con los países latinoamericanos, principalmente a la integración llevada adelante por el MERCOSUR. “Vivimos donde vivimos y en un mundo que va rumbo a formar grandes bloques, la inserción internacional de Uruguay claramente debe ser a partir del Mercosur” (Página oficial del PIT-CNT, 27/7/2022), expresaba Milton Castellano, Director del Instituto Cuesta Duarte del PIT CNT, agregando que “Uruguay debe desarrollar un debate de inserción internacional que tenga en cuenta los intereses que el país necesita a la hora de exportar, mejorar su competitividad, su matriz productiva y lograr más fuentes de trabajo”. Castellanos también hizo referencia a que no se debería dejar la mirada en el TLC, sólo teniendo en cuenta la exportación de alimentos, dónde Uruguay haría una diferencia “positiva”, sino que se necesita pensar en cadenas productivas, con un papel mayor del desarrollo de las cadenas de valor y la complementariedad productiva, pensando en el futuro de los sectores de servicios industriales, logísticos, tecnológicos y de producción nacional en general. Las enormes asimetrías entre los dos países es otro de los aspectos mencionados por

Castellano, algo que se repite en los diferentes actores de estudio. (Página oficial del PIT-CNT, 27/7/2022)

El Secretariado Ejecutivo del PIT CNT en el año 2021 realizó un llamado a generar un ámbito tripartito entre el gobierno, empresarios y trabajadores, alegando que para tomar el tipo de decisiones que implica un TLC con China, se debe generar un ámbito de estudio riguroso, sobre las consecuencias e impacto que se pueden generar para nuestro país. El entonces Secretario General del PIT CNT, hoy Presidente del mismo, Marcelo Abdala, dijo por entonces que “libre comercio no es igual que desarrollo” (Página oficial del PIT-CNT, 8/9/2021), agregando que la firma de estos tratados no implica que se mejore el trabajo existente ni el desarrollo del país. Para Abdala, Uruguay no está preparado para este tipo de acuerdos comerciales, enfatizando en que “se requiere una discusión muy rigurosa, muy profunda, no solamente del sistema político que tiene que estar todo muy comprometido en esta discusión, sino de toda la sociedad civil” (Página oficial del PIT-CNT, 8/9/2021).

Desde que el anterior gobierno de Tabaré Vázquez pisó el acelerador en lo que se pensaba cómo un TLC a firmarse en 2018, desde el PIT CNT comenzaron a referirse al respecto. En 2016 Jorge Bermúdez, integrante del Secretariado Ejecutivo del PIT CNT del momento, viajó junto al Presidente uruguayo y a los demás integrantes de la delegación que el gobierno del Frente Amplio trasladó a China. Para Bermudez, que el PIT CNT manejara estos temas desde una mirada ideológica, sería un error, “porque esto es comercial, de ideológico no tiene nada”, declaró en su momento. Haciendo una valoración positiva de que se integrara a los trabajadores en la comitiva hacia China, esperando que continuara esto en futuros gobiernos, el integrante del PIT CNT mencionó en ese momento que se necesita “información transparente y permanente entre el gobierno uruguayo, el PIT-CNT y los propios empresarios, ese es el camino a seguir” (Página oficial del PIT-CNT, 31/10/2016).



Por otro lado, desde la Confederación de Cámaras Empresariales (CCE) se está a la expectativa de poder concretar en algún momento, no sólo este TLC con China, sino también otros. Pero la realidad es que ya entrados en 2023, la idea de concretar este acuerdo con China se desvanece cada día más por parte de los dirigentes empresariales. Desde la Unión de Exportadores, su Presidente Facundo Márquez habló de un enfriamiento del tratado y de que China “nos puso la plancha” (970 Universal, 10/5/2023), mientras que en agosto de este mismo año, Diego O’Neill, presidente de la CCE, hizo referencia a la preocupación que genera en los empresarios la estrategia del gobierno en materia de inserción internacional, principalmente en lo que refiere a acuerdos comerciales. “Es un tema que preocupa mucho porque Uruguay no tiene tratados comerciales para ingresar a nuestros destinos comerciales sin aranceles, y eso nos posiciona en una situación de mucha desventaja frente a nuestros competidores, que sí tienen acuerdos comerciales y no tienen aranceles”, dijo O’Neill en rueda de prensa luego de la asamblea de la CCE (La Diaria, 28/8/2023). El dirigente empresarial no es del todo crítico de las políticas de este gobierno en la materia, ya que dice que la estrategia de “flexibilizar”<sup>6</sup> el Mercosur es vista con buenos ojos, pero que una vez las distintas opciones no se concreten, se debe “dar una discusión más profunda” de cómo salir adelante (La Diaria, 28/8/2023).

Pero existen preocupaciones y preocupaciones. Las que hablan de la demora en concretar los nuevos acuerdos comerciales y las que refieren a que va a pasar con los pequeños sectores industriales y el desarrollo del país. En este último se enmarcan también, no sólo la preocupación del PIT CNT, sino también la de académicos y pequeños empresarios. En el seminario denominado “Made in China. Escenarios de futuro ante la eventual negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y China”, llevado adelante el 4 de noviembre de 2021 por la Fundación Friedrich Ebert y el Programa de Estudios Internacionales de la

---

<sup>6</sup> “Flexibilizar el Mercosur” es una idea o discurso que el Presidente Luis Lacalle Pou tiene y ha hecho referencia desde que asumió el gobierno, en las distintas cumbres del Mercosur en las que ha participado.

Universidad de la República (Udelar), referentes de organizaciones sociales junto a académicos intercambiaron sobre las consecuencias de un eventual TLC con China. Desde allí surgió la idea de que con este acuerdo comercial se pondría en riesgo entre 25.000 y 35.000 puestos de trabajo locales vinculados a la industria. Desde los expositores se aclaró que no estaban reunidos para decir que un TLC con China no traería nada positivo para el país, estaban allí para marcar las externalidades negativas. “A nosotros no nos preocupa quiénes van a ser los ganadores, sino quiénes van a ser los perdedores y qué procesos vamos a impulsar para dar una respuesta satisfactoria a estos trabajadores”, dijo Pablo Da Rocha, asesor económico del Instituto Cuesta Duarte del PIT CNT (La Diaria, 4/11/2021).

Del mismo modo, Pablo Villar, presidente de la Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (Anmype), señaló que desde la gremial no se ve “un camino cierto y posible dentro de un TLC con China, por fuera del Mercosur”, reconociendo la calidad de “figura imperfecta” del bloque, pero que aún con sus fallas, “permitió y va a seguir permitiendo hacer otros posibles acuerdos regionales o más globales” (La Diaria, 4/11/2021). Villar, quien dijo hablar en nombre de los sectores más vulnerables del empresariado uruguayo, en referencia a las micro y pequeñas empresas, mencionó que estos serán “los sectores más vulnerables en un futuro en el cual estos acuerdos tomen vuelo y se concreten” (La Diaria, 4/11/2021).

Volviendo a las voces de la academia, en la misma exposición Gustavo Bittencourt, investigador y docente de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar, se refirió principalmente a lo que implicaría la firma de un TLC con China, atándolo directamente a una inminente ruptura con el Mercosur. Allí mencionó que se subestiman los efectos negativos de esta ruptura, los que alcanzarían esencialmente a “un conjunto de ramas que dependen de la estructura de protección regional”, agregando que “frente a la carencia de programas de reconversión a largo plazo, a lo que nos enfrentamos es a la probable muerte de

algunos de estos sectores, o a una caída importante” (La Diaria, 4/11/2021). Para Bittencourt, los rubros más afectados serían el automotor, papel y cartón, plásticos, químicos, entre otros sectores industriales que utilizan materias primas importadas, los que abarcaría a 25.000 puestos de trabajo que se verían comprometidos (La Diaria, 4/11/2021).

Sobre los beneficiarios de un acuerdo comercial con China, todos los expositores estuvieron de acuerdo que serían quienes exportan bienes de origen primario característicos de la producción nacional, que cómo dice Da Rocha, nos alejaría de la posibilidad de un proyecto que implique “aprovechar las ventajas comparativas a partir de esta matriz agroexportadora para ir consolidando áreas estratégicas de mayor valor agregado, que nos permitan avanzar hacia otra nueva matriz” (La Diaria, 4/11/2021).

De la misma manera, Villar añadió:

“¿Qué más va a vender Uruguay a China con un rápido TLC? Prácticamente lo mismo que estamos exportando, porque no tenemos capacidad de multiplicar esa producción instantáneamente, ni en el mediano plazo, con la única consecuencia positiva que esos sectores exportadores van a tener mayores ganancias”.

Sostuvo que de esa manera, no se estará “agregando valor a la sociedad” ni “desarrollo humano”, sino “simplemente, favoreciendo a los sectores que hoy están exportando a China”.

“No es un camino inclusivo. Estamos totalmente de acuerdo en que en ese sector primario también hay valor agregado, pero no puede ser la única producción. Primero, porque no todo el país y no todo el empleo está vinculado a esa producción, y segundo, porque no son sectores que derraman para la totalidad de la sociedad”, (La Diaria, 4/11/2021).

Cómo una voz disidente de los académicos que visualizan principalmente amenazas en este acuerdo, se encuentra Ignacio Bartesaghi, Director del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay. Para este, lo que Uruguay ganaría con la firma de

este tratado superaría a las pérdidas (Revista Verde, 28/9/2021). A fines de 2022, mientras veía que las negociaciones no estaban avanzando, decía que “no hay consensos nacionales en que Uruguay debe avanzar con China”, agregando que tanto algunos políticos como académicos, estaban haciendo una lectura errónea del posible acuerdo, opinando que “pedirle al gobierno uruguayo que deje de negociar el TLC con China, es ir en contra del interés nacional” [...] “en Uruguay hay una base proteccionista muy fuerte, no solamente sindicatos sino también empresarios y académicos” (Revista Verde, 15/12/2022).

En su trabajo, denominado Posibles impactos de un TLC bilateral entre Uruguay y China (2016), Bartesaghi hace un análisis de los distintos sectores que se verían favorecidos y cuales desfavorecidos, comparando con la situación de Australia y Nueva Zelanda. En el mismo aclara que los impactos no pueden medirse exclusivamente por cómo se modifican las preferencias arancelarias<sup>7</sup> de los productos comercializados, cosa que termina haciendo en el correr del trabajo, cayendo en esas mismas comparativas.

Para Bartesaghi, los efectos económicos deberían medirse teniendo en cuenta los derivados del comercio de servicios (incluyendo al turismo en este rubro), la captación de inversiones, el aporte a algunos negocios derivados de las regulaciones sanitarias, fitosanitarias y técnicas; la potencialidad que produce la cooperación técnica, tecnológica y la asociatividad empresarial. A esto debe sumarse el efecto geopolítico que le proporcionaría a Uruguay un mejor lugar en el escenario internacional, que le redundaría en beneficios de infraestructura e inversiones (Bartesaghi, 2016).

Algunas de las conclusiones que derivan del trabajo de Bartesaghi (2016), muestran que los sectores que mejorarían los niveles de acceso al mercado Chino son los que actualmente ya ingresan al mismo, cómo es el caso del sector lácteo. Existe la posibilidad de que se logre

---

<sup>7</sup> “Una preferencia arancelaria es una reducción del gravamen arancelario o directamente su eliminación, otorgada por el país importador a las mercancías originarias del país exportador, siendo ambos países partes en el Acuerdo.” Aladi, diciembre de 2020.

colocar otros alimentos con un mayor proceso, ya que la clase media China va en aumento de población y demanda de este tipo de productos en los últimos años. Que Australia y Nueva Zelanda estén colocando alimentos procesados, muestra de que compitiendo de igual a igual en las preferencias arancelarias, Uruguay tendría oportunidades de sacar provecho. En tanto a los impactos negativos, aún sin desconocerlos, cree que no serían de magnitud importante. Entre los afectados estaría el sector de la vestimenta, el calzado y algunos productos de la industria química. Sobre el comercio de servicios, observa que la importancia que le da China a estos, hace que Uruguay genere ventajas y complementariedad. Mientras que desde el PIT CNT se ponen reparos, dando una mirada muy crítica de lo que se puede esperar de un TLC con una potencia económica como China, desde algunas de las gremiales empresariales más importantes se celebra que haya gobiernos que coloquen esto sobre la mesa. Mientras Marcelo Abdala dice que “los únicos sectores que se beneficiarían son los que ya se están beneficiando de los altísimos precios de los *commodities*”, y que “el conjunto de sectores productivos que se salen de los agronegocios -que son los malla oro<sup>8</sup> beneficiados por las políticas que aplica el gobierno- tendrían muchísimos más perjuicios que oportunidades” (El País, 15/7/2022), Alfredo Antía, presidente de la Cámara de Industrias, ve con buenos ojos este tipo de acuerdos comerciales, siempre y cuando se acompañe con “políticas públicas para apalancar a las empresas en su desempeño en comercio exterior” (El País, 15/7/2022). De esta manera se da una mirada general de quienes serían los sectores de la economía del país “ganadores y perdedores” de un posible tratado de libre comercio con China. En el siguiente capítulo se intentará ahondar más en los diferentes sectores del empresariado y de los trabajadores organizados.

---

<sup>8</sup> Este término fue utilizado en 2020 por el Presidente Luis Lacalle Pou, replicado luego por diferentes actores políticos y sociales. “Si esto fuera una competencia ciclista, al que va en la punta, al ‘malla oro’, hay que estimularlo para que pedalee más rápido. Es el que va a hacer la inversión, va a dar trabajo. Hay que sacarle lastre al que va a traccionar la economía.” (El Observador, 9/4/2020).

## **No los une el amor**

### ***Empresarios***

Desde la mirada que tienen los empresarios organizados en gremiales, existen grandes coincidencias pero también algunas diferencias en la valoración de lo que puede suceder en sus sectores, de concretarse un acuerdo comercial bilateral con China.

Gabriel Rozman, considerado uno de los grandes empresarios de Uruguay, quien es en la actualidad presidente de la Cámara de Comercio Uruguay-China, en una entrevista en Radio El Espectador, hizo hincapié en que de concretarse la firma del TLC con China, este país querría saber en qué poder invertir en Uruguay. Una especie de interés post firma del acuerdo, generado por la “confianza” y la “seriedad” que le podría dar el Estado uruguayo a las relaciones comerciales (El Espectador, 9/9/2021).

Alfredo Antía, presidente de la CIU, siendo consciente que muchas de las industrias que representa corren peligro de dejar de ser competitivas ante las importaciones Chinas, decía en 2021:

“Uruguay debe ir a competir al mercado mundial, ni más ni menos que con un líder industrial y el país que será el líder del comercio en el siglo XXI, y la pregunta a hacerse es: ¿para ese campeonato cuál es el grado de musculatura de nuestro país? Seguimos siendo lentos y lerdos, necesitamos mucho más que una pretemporada para poder encarar eso” (La Diaria, 8/9/2021).

Para Antía, Uruguay debe “proteger la industria instalada” haciendo referencia a “compensaciones” para sectores que puedan ser perdedores en la firma de este tipo de tratado, agregando que existía disposición del actual gobierno de estudiar estas

compensaciones. El representante de las industrias aclaró que se debe cuidar el mercado de preferencia del Mercosur, aún en una etapa en donde las exportaciones tanto a Brasil como a Argentina estaban en un proceso deficitario (La Diaria, 8/9/2021).

El anterior presidente de la CCE, Juan Martínez, en 2021 ya mencionaba que era importante llegar a un acuerdo bilateral con China, siguiendo la línea del actual presidente O'Neill. Para Martínez, Uruguay debería abrirse totalmente al mundo, pero negociando correctamente, lo que significa, proteger los rubros que pueden verse perjudicados. A modo de ejemplo mencionaba a los sectores de auto partes y metalúrgicos, diciendo que se debería estudiar darles subsidios y hasta reconvertirlos o reestructurarlos. “Uruguay debe apuntar a ser captador de inversiones, cuidando en las negociaciones qué se va concediendo y en qué forma se va colaborando a los que puedan ir quedando por el camino” (Sarandí 690, 21/11/2021).

En 2022, una delegación del Ministerio de Comercio Chino (MOFCOM) se reunió con autoridades y empresarios de Uruguay, en lo que se denominó como un avance en los detalles del TLC entre Uruguay y China. En estas conversaciones, distintos sectores del empresariado hicieron sentir sus voces en lo que denominaron como pros y contras de este acuerdo. Allí la mayoría de los empresarios se expresaron a favor, siendo la excepción los de la industria textil, quienes entendieron que este acuerdo profundizará una crisis que el sector trae desde hace años (Forbes Uruguay, 25/7/2022).

Daniel Sapelli, presidente de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS), expresó que en un acuerdo como el mencionado se perciben beneficios claros para Uruguay, utilizando la misma comparación que Bartesaghi (2016), quién ubicaba al país en similar situación que Nueva Zelanda y Australia, de lograrse un arancel cero, competidores directos, ya que venden a China lo mismo que Uruguay (Forbes Uruguay, 25/7/2022).

En esa misma reunión volvemos a encontrar a Alfredo Antía, dejando una mirada más conservadora de lo que esperan los industriales de un acuerdo comercial con China. Según los datos presentados en ese evento, derivados de una encuesta realizada entre los industriales, estos acompañarán al gobierno en este tipo de negociaciones, siempre y cuando puedan mirar de cerca los textos de la misma. Según Forbes Uy, el sondeo marcó que un 42 % de las empresas industriales están “de acuerdo” o “muy de acuerdo”, mientras que el 27 % está “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo”.

Entre los sectores beneficiados se encuentran el lácteo, ya nombrado en este trabajo, la industria frigorífica, el arrocero y el vitivinícola. En tanto, en los perjudicados encontramos algunos ya mencionados cómo el metalúrgico, el siderúrgico, el automotriz, el del calzado, la vestimenta y el del plástico, junto a otros hasta ahora no mencionados, cómo la perfumería, tocador y cosmética, y el sector del vidrio (Forbes Uruguay, 25/7/2022).

Desde la principal empresa láctea de Uruguay, su vicepresidente Alejandro Pérez Viazzi, manifestó que desde hace mucho tiempo los productores del sector esperan contar con tratado comercial o de cuotas con uno de sus principales mercados, cómo es China. La leche en polvo, el principal producto lácteo comercializado en el mundo, ingresa a China con un arancel del 10%, lo que haría más competitivo a este tipo de empresas uruguayas si se ingresara con arancel del 0%. Nuevamente se menciona a Nueva Zelanda, quien según Pérez Viazzi, en 2024 tendrá 0% de aranceles en estos productos, refiriéndose a que “si llegamos a esa fecha (2024) sin tener algún acuerdo arancelario nos estarían dejando fuera de China”. La empresa de productos lácteos Conaprole destina el 25% de sus exportaciones a este país, su segundo destino después de Brasil.

Los empresarios sojeros, principal producto de exportación agrícola de Uruguay, tienen una postura similar a la de los industriales lácteos. El principal mercado de la soja uruguaya es China, en donde ingresan con un arancel del 3%, por lo que el presidente de la Asociación de



Comerciantes de Granos (ACG), Gabriel Di Giovannantonio, expresó “toda la apertura comercial de Uruguay es bienvenida” (Forbes Uruguay, 25/7/2022).

También es valorado positivamente por el sector ganadero, ya que las exportaciones de ganado en pie se verían beneficiadas. Sus mayores competidores, Nueva Zelanda, Australia y Chile, ya cuentan con acuerdos comerciales que los hacen más competitivos que a los empresarios uruguayos. Romeo Volonté, gerente del Secretariado de la Lana (SUL), perteneciente al sector del ganado ovino, fue por la misma línea, destacando la relevancia de China en el mercado uruguayo. Con un arancel de entrada del 38%, se coloca en China el 20% de lana lavada, 69% de la lana sucia y el 80% de la carne ovina que el sector exporta (Forbes Uruguay, 25/7/2022).

En 2021, Teresa Aishemberg, la gerenta general de la Unión de Exportadores de Uruguay (UEU) de entonces, declaraba que se debería trabajar en que este posible acuerdo “tenga un programa de desgravación arancelaria en cierto período de tiempo, poniendo también productos que se quieren proteger de ambos lados y ver otros temas sanitarios o de propiedad intelectual” (El Observador, 11/9/2021). Aishemberg reconocía que el sector exportador era el percibido cómo el mayor ganador de un TLC con China, lo que respondía exclusivamente a los altos aranceles que se pagan por ese concepto, lo que hacen desigual la competencia con países con arancel 0, cómo ya se ha mencionado. “Esa plata podría quedar del lado de Uruguay, ahí sí ganaríamos porque estaríamos eliminando ese arancel o llegando a arancel casi cero, como lo tienen otros países que acordaron comercialmente con China como son Australia y Nueva Zelanda” (El Observador, 11/9/2021).

De la misma manera, la Gerenta General de la UEU, no desconoce la importancia del Mercosur cómo el destino de exportación de muchas empresas:

“No es una cosa o la otra. Hay unas 400 empresas que exportan más de la mitad de su producción a los países vecinos. De esas 400 empresas, 250 solo exportan al

Mercosur y generan empleo. Si a esas empresas les va bien, a partir de la firma de un TLC es posible que vengan inversiones a Uruguay con el fin de poder vender desde el país hacia el Mercosur” (El Observador, 11/9/2021).

Por otro lado, la asesora económica de la Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay (Ccsuy), Ana Laura Fernández, se refirió a que si se parte desde un estudio de prefactibilidad, “es una buena noticia” para el sector. Según esta, antes de 2021 ya se habían hecho estudios que sólo deberían ser actualizados para que funcionen. En la misma nota, la asesora de la Ccsuy introduce un aspecto novedoso que no había sido notado en las declaraciones anteriores, que es el de los empresarios coordinando acciones junto al gobierno. “Hay mucho para trabajar para estar preparados de la mejor forma en ese proceso de negociación” declaró Fernández (El Observador, 11/9/2021). Esto es similar a lo que Antía, representante de la CIU, expresó, cuando dijo que se debe “poner los elementos arriba de la mesa y dibujar un mapa que muestra las ventajas y puntos débiles del TLC para, a partir de eso, colaborar propositivamente con el gobierno” (El Observador, 11/9/2021).

El actual Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, el colorado Fernando Mattos, fue Presidente de la Asociación Rural del Uruguay, entre otros cargos que ocupó (El País, 27/6/2021). Este Ministerio, sin ser el que lleva las riendas en las negociaciones de los tratados comerciales, es importante en estas e influye mucho al respecto. Pero haber estado en ambos lados del mostrador tampoco es seguridad de “tener la vaca atada”, o “el toro por las astas” (utilizando metáforas rurales), ya que en la última Expo Prado en setiembre de 2023, el actual Presidente de la ARU, Patricio Cortabarría, realizó una serie de críticas (moderadas para algunos) sobre las políticas del gobierno. Estas críticas, realizadas en presencia de Lacalle Pou y Fernando Mattos, rondaron en los escasos avances en la ampliación de mercados, en el déficit fiscal y en los altos costos para producir (Brecha, 22/9/2023). Esto es

muestra de que desde el sector rural se espera más de un gobierno al que le dio y da su apoyo, sumado a la heterogeneidad del sector.

Cómo dato a agregar, en la XXVI Encuesta Anual de Evaluación y Perspectivas Empresariales que realiza el Semanario Búsqueda, en 2021 un 80% del empresariado valoraba cómo positivo negociar un TLC con China. Un porcentaje muy alto, pero no tanto cómo el 94% que respaldaba la gestión de Gobierno de Lacalle Pou (Búsqueda, 30/12/2021). Estos altos porcentajes son una muestra clara de la cercanía entre estos dos actores, gobierno y empresarios.

### *Sindicatos*

Desde los trabajadores organizados en sindicatos, se nota una alta concentración de las opiniones sobre los temas de comercio exterior, principalmente en la alta dirigencia del PIT CNT. Son pocas las declaraciones que se encuentran en la prensa de dirigentes de sindicatos sectoriales, lo que demuestra una centralidad, tal vez coordinada de acciones a la prensa desde la central de trabajadores.

Una de ellas es la de Danilo Dárdano, dirigente de la Unión Nacional de Trabajadores del Metal y Ramas Afines (UNTMRA) y coordinador del departamento de Desarrollo Productivo del PIT CNT, quien una vez concluido el estudio de prefactibilidad sobre el TLC entre Uruguay y China, que el gobierno realizó en 2021, se expresó al respecto. Dárdano dijo que acordar un TLC con China significa dejar de lado a la industria nacional, principalmente a lo que refiere a la industria manufacturera, plástico, textil, vestimenta, siderurgia y la metalúrgica, a la que representa (La Diaria, 15/7/2022). La UNTMRA es un sindicato importante dentro del PIT CNT, del que surgió su actual Presidente Marcelo Abdala. Este sindicato está fuertemente identificado con el Partido Comunista del Uruguay (PCU), al que

pertenecen muchos de sus dirigentes. El PCU tiene una alta influencia en PIT CNT, contando con dirigentes no sólo en la UNTMRA, sino también en el SUNCA, por colocar ejemplos de sindicatos “fuertes”, de donde surgió Oscar Andrade, Senador de la República para el período 2020-2025. La influencia del PCU dentro del Frente Amplio, principal partido político de la oposición, hace que por lo tanto la opinión de Dárdano no sea una simple opinión más dentro del abanico de los trabajadores.

Para el dirigente del metal, con la firma de este acuerdo los grande industriales pasarían a ser meros importadores, expresando que “los pequeños empresarios, que viven del mercado interno, están condenados”, agregando que “sin TLC es casi imposible competir; imaginemos lo que puede pasar si hay un arancel cero” (La Diaria, 15/7/2022).

Lo de Dárdano no son sólo críticas al tratado en cuestión, ya que propone que el camino de Uruguay es el de desarrollar una política de inserción regional complementaria, poniendo las fichas en que el gobierno de Lula Da Silva en Brasil ayude en esto, ejemplificando en que “si fabricamos un auto, a lo mejor en Brasil se puede hacer el motor, en Argentina se arma la carrocería, y en Uruguay podemos hacer las cubiertas” (La Diaria, 15/7/2022).

“Es más profundo porque en Uruguay viene existiendo desde hace varios años una desindustrialización que el TLC profundizaría. Si no logramos bajar los impactos habrá un cierre generalizado en esos sectores, porque es imposible competir con China, a nivel de escala, de salarios, de tecnología. De eso cualquiera se da cuenta” expresó Dárdano (La Diaria, 15/7/2022).

Sobre la manera de intercambiar con el gobierno sobre el tema, el dirigente de la UNTMRA dijo que se solicitarían reuniones a todos los ministerios involucrados, ya sea Industria, Economía o Relaciones Exteriores, dejando entrever que no han sido integrados a mesas de trabajo que traten el tema del TLC con China (La Diaria, 15/7/2022).

Utilizando los insumos obtenidos de una entrevista que le realicé en febrero de 2021 a Fernando Gambera<sup>9</sup>, Secretario General de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU) y responsable de Prensa y Propaganda del PIT CNT, quien también ocupó por varios años la Secretaría de Relaciones Internacionales de la central, se refirió a la oposición histórica que se ha tenido a los TLC por parte de los trabajadores. Esto quedó en evidencia con la posibilidad que se dio en el primer gobierno del FA de firmar un tratado con Estados Unidos, o en el TISA<sup>10</sup>, ya que para Gambera estos dos casos son muestra de que no se tiene en cuenta las asimetrías entre las partes negociadoras. Por esto es que la oposición no fue la misma que se tuvo ante el TLC con Chile en 2016, ya que las dos partes se asemejan más entre sí. Gambera aclara que tanto el movimiento sindical uruguayo cómo el movimiento sindical de la región, no han sido contrarios a acuerdos comerciales que ayuden a las economías locales, pero esto se daría cuidando las asimetrías. Por esto es que desde que surgió la idea, “ven con buenos ojos” un posible acuerdo de cooperación entre la Unión Europea y El Mercosur.

Volviendo a la comparación con los debates pasados, que se dieron ante el posible TLC con EEUU, los que sirven para comparar con los actuales, Gambera se refirió a que en la interna del PIT CNT se generaron discusiones fuertes, ya que muchos operadores mostraron que este acuerdo cómo una oportunidad para algunas ramas de actividad. Según este, en el debate se logró convencer a la inmensa mayoría de que esos beneficios puntuales para algunos pocos, significarían costos muy caros para el conjunto de la sociedad. Se entiende que, al no haber pasado muchos años de los hechos contados, y manteniendo a la mayoría de los actores en cuestión, las discusiones deben seguir siendo las mismas, al igual que las posturas vencedoras.

---

<sup>9</sup> Esta entrevista fue realizada para la asignatura Sistema Político Nacional III, de la FCS, UDELAR.

<sup>10</sup> Acuerdo sobre el Comercio de Servicios. TISA por sus siglas en inglés.

Consultado en su momento, sobre si había influido que la contraparte en las negociaciones hubiese sido EEUU, Gambera dijo que seguramente sí, por un tema ideológico, pero que tenían las mismas críticas, restricciones y desacuerdos que si fuese China, u otro país. Sobre la participación e interacción con el gobierno de turno, se refirió a que al menos en los dos primeros gobiernos del FA existió una línea directa entre el movimiento sindical y el Poder Ejecutivo. En 2010 aproximadamente, desde Cancillería se había trabajado en la creación de un grupo de consulta, donde participaran no solamente los sindicatos, sino también diferentes grupos de la sociedad civil. Esto que se fue quedando sin contenido con el paso del tiempo, para el dirigente sería importante retomar, lo mismo que incluir a sindicalistas y empresarios en las delegaciones que viajan al extranjero. Para Gambera, las conversaciones entre las diferentes partes en esos ámbitos se dan de distinta manera, generando vínculos que son difíciles de generar en lo cotidiano.

En la búsqueda de otras voces dentro de sindicatos sectoriales, intenté acceder a dirigentes de la Federación de Trabajadores de la Industria Láctea (FTIL). El interés surgió de poder llegar a contrarrestar estas declaraciones con la de los empresarios industriales lácteos. Desde la FTIL se refirieron (de manera informal) a que no han explicitado sus posturas al respecto en la prensa, mediante declaraciones públicas, pero que las mismas se ubican en la línea de lo que desde el PIT CNT se ha declarado una y otra vez, en relación a que no se puede forzar una ruptura con el Mercosur por llegar a un TLC con China. Esto haría que el sector perdiera más de lo ganado, teniendo en cuenta que en la actualidad ya exportan a China.

Con dirigentes de ambos sectores ávidos de utilizar metáforas belicistas, encuentro que desde la Cámara de Industrias del Uruguay se llama a “tener a todos los soldados en pie” (El País, 12/11/2021), mientras que desde la Unión Nacional de Trabajadores del Metal y Ramas Afines se habla de “morir con los ojos abiertos” (La Diaria, 15/7/2022), de concretarse este TLC, considero adecuado decir, parafraseando a Jorge Luis Borges, que a estos dos sectores

no los une el amor, sino el espanto, el que deriva de que el *gigante asiático* se “coma” a las pequeñas industrias uruguayas y el país vaya cada vez más a ser un exportador de commodities o productos escasamente procesados. Otra de las mayores preocupaciones surge que de tanto forzar las relaciones con los socios del Mercosur, estos terminen tomando represalias que haga perder exportaciones que se realizan al día de hoy.

## **Conclusiones**

Más allá del matiz de algunos académicos, se puede llegar a coincidir en quienes serían los “ganadores” y “perdedores” de la economía doméstica de Uruguay, de llegarse a firmar el TLC con China. Sin tomar en cuenta a los importadores uruguayos de productos chinos, que cualquier disminución de aranceles de los productos que importan redundaría en ganancias para sus empresas, ya que pagarían menos impuestos, entre los “ganadores” encontramos a los agroexportadores, quienes venden productos primarios de poca o nula industrialización, y a los exportadores de servicios, al menos en el corto plazo. Del lado de los “perdedores”, principalmente se encuentran las pequeñas industrias, competidoras directas de las importaciones chinas.

Si cómo hemos visto, los últimos gobiernos han trabajado en pos de firmar este TLC, estos deberían trabajar en el conjunto ganador, el que se visualiza en primera instancia cómo pequeño. Coordinar con los sectores y generar mejores expectativas puede hacer que otros sectores se identifiquen con este conjunto ganador, mejorando las posibilidades del gobierno de concretar este TLC en un futuro. En este caso, deberán trabajar en las preferencias de estos actores, buscando posibles coaliciones, teniendo en cuenta que, cómo especifica Putnam, se debe ratificar en el nivel II (ámbito doméstico) las decisiones llevadas al nivel I (ámbito

internacional). Con intereses dispersos, la ratificación será una tarea difícil para estos políticos.

Desde el lado de los empresarios encontramos férreos defensores de la firma del TLC con China, mientras que desde el lado de los sindicatos se escuchan las voces opositoras más fuertes. Pero es en el lado de los escépticos dónde se “unen” tanto empresarios cómo trabajadores. Aquí es donde confluyen en algún punto estos dos sectores de la sociedad civil.

Se identifican oportunidades y amenazas por parte de empresarios y sindicatos, diferenciándolos en sus visiones según el sector. Se encuentran grandes diferencias en alguna de las posturas, pero también algunos puntos de encuentro, que acercan a pequeños empresarios industriales con sindicatos de ese sector.

Sin identificar a un negociador principal (del gobierno), por un lado tenemos a empresarios que se visualizan trabajando junto a estos y por otro a sindicalistas que añoran cuando se incluía a los sindicatos en las delegaciones que trataban los temas de inserción internacional y comercio exterior. El constante pedido de ser incluidos en los debates y mesas de negociación se ve desde ambos sectores, aunque queda claro que para algunos es más difícil que para otros, según el gobierno de turno.

De la misma manera se observa la articulación que existe entre la actual oposición y las dirigencias del PIT CNT. Cómo fue mencionado, la vinculación entre la UNTMRA o el SUNCA con el PCU (por nombrar a dos sindicatos “fuertes”, aunque no son los únicos), ha hecho que coincidieran en criticar las acciones del actual gobierno, cuidándose siempre de que la oposición no sea al acuerdo en sí (en la mayoría de los casos), sino que sea a la forma en que se lleva adelante el mismo.

Más allá de las reiteradas expresiones del Presidente Lacalle Pou sobre flexibilizar el Mercosur, es claro que el bloque es muy importante para todos los sectores empresariales, que ubican sus productos en los países vecinos, principalmente en Brasil. Desde el PIT CNT



también se divisa al Mercosur y a la integración regional por sobre todo, diciendo una y otra vez que lo conveniente es ir hacía un TLC con China, pero junto a los demás países del bloque.

En la política de comercio exterior de Uruguay, los empresarios se sienten más escuchados y mejor entendidos por un gobierno del signo político cómo el de Lacalle Pou y la coalición que lidera, aunque los resultados conseguidos siguen sin acercarse a los esperados. En tanto, desde los sindicatos, se piden una y otra vez espacios en donde puedan dar sus puntos de vista, los que cómo se vio, son contrarios en la mayoría de los casos a este tipo de acuerdos. Lejos observo a esto cómo una mesa de negociación, ya que la articulación entre el gobierno y los actores de estudio se parece más a la de un "teatro", donde el gobierno expone sus políticas en un "escenario", los empresarios se ubican en la "platea", quedando los sindicatos relegados a las localidades más económicas, llamémosle "paraíso" o "gallinero". Cuanto más cerca del escenario, las voces de los espectadores serán mejor escuchadas por quienes exponen y estos lo saben bien, aunque también son conscientes que con un cambio de rumbo político, las posiciones de unos y otros en esta especie de "teatro" pueden cambiar.

Mientras desde el sector empresarial se pide que la política de comercio exterior sea una política de Estado, para que en una eventual vuelta del Frente Amplio al gobierno en 2025, no signifique que se deba volver a trabajar desde cero en este posible TLC con China, entre los trabajadores se identifica cómo un aspecto negativo el que se haya dejado de lado las opiniones y su participación en la política internacional del país.

Estos aspectos mencionados son muestra de la cercanía que existe entre el sector empresarial y el actual gobierno en términos económicos. A la vez, esto no es algo coyuntural, ya que cómo se mostró, al menos desde comienzos del siglo XX los sectores agroexportadores en mayor medida, han sido muy cercanos a los principales partidos políticos de derecha, repitiendo los apellidos desde un lado y el otro (políticos y dirigentes gremiales). Por el

contrario, entre los sindicatos y el actual gobierno se observa una distancia marcada, la que no es escondida por ninguna de las partes.

Si se tuviera que identificar sólo dos sectores entre las voces disonantes de este acuerdo, podemos ubicar de un lado a los industriales textiles y del otro lado al sindicato del metal y ramas afines (UNTMRA). Estos dos grupos son identificados por todos cómo dos de los grandes perjudicados en el posible acuerdo. Si cómo dice el representante de la CIU, Uruguay está “lento y lerdo”, todo indica que la fortaleza y rápido crecimiento de China en el último tiempo, la desventaja de Uruguay es demasiado pronunciada si no se actúa de manera prudente, pensando cada movimiento. Si las políticas públicas en materia económica no son enfocadas correctamente a los sectores vulnerables, serán varios los sectores que irán “quedando en el camino”. De ser así, el gobierno se enfrentará a un PIT CNT dispuesto a movilizarse, lo que aumentará los niveles de conflictividad del país.

¿Se visualiza en el futuro cercano a una sociedad y sistema político repitiendo los debates actuales? ¿Qué hacer con los insumos obtenidos de la interacción de los actores, dada al menos en dos períodos de gobierno? ¿Se debe asumir que según quien gane las elecciones serán empresarios o sindicatos los escuchados? ¿O se puede pensar realmente en una política de Estado que ponga por sobre todo el bienestar de la economía del país? Para esto es importante limar asperezas que vienen de mucho tiempo atrás y trabajar seriamente sentados todos en una misma y real mesa de negociación. Formar negociadores calificados que sean quienes llevan adelante las diferentes instancias se muestra cómo primordial, siendo exigido por empresarios y sindicatos.

Si damos por descontado que los dos últimos gobiernos de Uruguay, el de Tabaré Vázquez (2015-2020) y el de Lacalle Pou (2020-2025) trabajaron en pos de firmar un TLC con China, se puede inferir que estas discusiones volverán en un futuro no tan lejano. De ser así, las amenazas que los distintos sectores identificaron, relacionadas directamente con la

negociación y que no tienen que ver con aspectos económicos, acercará a las partes. Esto es por ejemplo, brindando una mejor formación y mejorando los cuadros de negociadores, incluyendo a todas las partes involucradas en las discusiones y, principalmente, teniendo en cuenta esas opiniones. Con una fragmentación menor de las partes, se puede pensar en que se tomarán las mejores decisiones que el país necesita, según el interés nacional del que habla Moravcsik, pero asumiendo que cómo siempre sucede, no todos quedarán conformes.

## Bibliografía:

- Affonso, V. (2019). *Debate Político Uruguayo sobre la Aprobación del Tratado de libre Comercio con Chile (2019-2018)*. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/29997>
- Batthyány, K., y Cabrera, M. (2011). *Manual de Metodología de la Investigación Social: Apuntes para un curso inicial*. Universidad de la República. Comisión Sectorial de Enseñanza.
- Broquetas, M. y Caetano, G. et al (2022). *Historia de los conservadores y las derechas en Uruguay. De la contrarrevolución a la Segunda Guerra Mundial*. Montevideo, Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental.
- Caetano, G. (coord.) (2023). *La opción de los TLC en el Uruguay Contemporáneo*. Montevideo, Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Caetano, G., Rilla, J., y Pérez, R. (1987). *La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos*. Cuadernos del CLAEH, 44 (4), 37-62.
- Chasqueti, D., y Buquet, D. (2004). *La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso*. Política. Revista de Ciencia Política, 42, 221-247.
- Lanzaro, J. (2010). *Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 19 (1), 45-68.
- López Burian, C. M. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015) La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/8025>
- Padrón, Á., y Wachendorfer, A. (2017). *Uruguay: Caminos hacia la construcción del poder sindical*. Nueva sociedad , 272 , 62-82.

- Prieto, F. (2020). *El principio de una sola China y la evolución de la cuestión de Taiwán desde la perspectiva de la República Popular China*. Observatorio de la Política China.
- Yaffé, J. (2000). *Política y economía en la modernización: Uruguay 1876-1933*. Primeras Jornadas de Historia Regional Comparada, Porto Alegre-Brasil, 23 al 25 de agosto de 2000, 1-14.
- Putnam, R. (1996). *Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*. Zona Abierta, (74), 69-120.
- Sierra, G. (1988). *Estado y empresarios en el Uruguay postdictadura*. Revista de Ciencias Sociales, n. 3, pp. 41-47.
- Valles, M. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, España. Síntesis Editorial.

#### **Otras fuentes.-**

#### **Páginas web:**

- Confederación de Cámaras Empresariales. Recuperado de: <https://confederacionuy.com/>
- Castellano, M. (27 de julio de 2022). "Es impensado un TLC con China sin el Mercosur". *Página oficial PIT CNT*. Recuperado de: <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/4935-milton-castellano-cuesta-duarte-es-impensado-un-tlc-con-china-sin-el-mercosur>
- Federación Rural: <https://fr.org.uy/que-es-federacion-rural/>

- Página oficial PIT CNT 31/10/2016. *PIT-CNT y el nuevo paradigma de posible acuerdo comercial con China.* Recuperado de: <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/1803-pit-cnt-y-el-nuevo-paradigma-de-posible-acuerdo-comercial-con-china>
- Página oficial PIT CNT 8/09/2021. *PIT-CNT impulsa ámbito tripartito de estudio sobre impacto de un TLC con China.* Recuperado de: <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/4338-pit-cnt-impulsa-ambito-tripartito-de-estudio-sobre-impacto-de-un-tlc-con-china>
- Página oficial PIT CNT 23/09/2021. *PIT-CNT: Declaración sobre TLC con China.* Recuperado de: <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/4364-pit-cnt-declaracion-sobre-tlc-con-china>
- Página oficial PIT CNT 2/09/2022. *Instituto Cuesta Duarte: Posibles impactos de la firma de un TLC con China.* Recuperado de: <https://www.pitcnt.uy/novedades/item/5009-instituto-cuesta-duarte-posibles-impactos-de-la-firma-de-un-tlc-con-china>
- Uruguay XXI: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/>

### **Artículos de prensa:**

- Costabel, L. (22 de setiembre de 2023). *Moderadas Críticas de las gremiales del agro a la gestión del gobierno. Suavemente ondulado. Semanario Brecha.* Recuperado de: <https://brecha.com.uy/suavemente-ondulado/>
- El Observador, 9/4/2020. *Los argumentos de Lacalle de por qué no gravar más al capital y la certeza de que habrá recesión.* Recuperado de:

<https://www.elobservador.com.uy/nota/los-argumentos-de-lacalle-de-por-que-no-gravar-mas-al-capital-y-las-criticas-de-la-izquierda-20204981329>

- El Observador, 11/9/2021. *Los deberes y temores de los empresarios ante un posible TLC con China*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/los-deberes-y-temores-de-los-empresarios-ante-un-posible-tlc-con-china-202191019110>
- El País, 27/6/2021. *Fernando Mattos es el nuevo ministro de Ganadería Agricultura y Pesca*. Recuperado de: <https://rurales.elpais.com.uy/agro/fernando-mattos-es-el-nuevo-ministro-de-ganaderia-agricultura-y-pesca>
- El País, 12/11/2021. *Las críticas y los pedidos al gobierno de los industriales en la celebración de su día*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/las-criticas-y-los-pedidos-al-gobierno-de-los-industriales-en-la-celebracion-de-su-dia>
- El País, 15/07/2022. *Coalición y empresarios apoyan Tratado de Libre Comercio con China*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/coalicion-y-empresarios-apoyan-tratado-de-libre-comercio-con-china>
- Ferrari, E. (10 de mayo 2023). *Presidente de la Unión de Exportadores sobre TLC: “China nos puso la plancha”*. *Universal 970*. Recuperado de: <https://970universal.com/2023/05/10/presidente-de-la-union-de-exportadores-sobre-tlc-china-nos-puso-la-plancha/>
- Forbes Uruguay, 25/7/2022. *Visita de China a Uruguay: qué opina el empresariado sobre la firma de un TLC*. Recuperado de: <https://www.forbesuruguay.com/macroeconomia/visita-china-uruguay-opina-empresariado-sobre-firma-tlc-n19401>
- La Diaria, 4/11/2021. *Académicos, PIT-CNT y pequeños empresarios comparten preocupaciones sobre los efectos de avanzar en el TLC con China*. Recuperado de:

<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/11/academicos-pit-cnt-y-pequenos-empresarios-comparten-preocupaciones-sobre-los-efectos-de-avanzar-en-el-tlc-con-china/>

- La Diaria, 8/9/2021. *Cámaras empresariales harán su propio estudio del impacto de un TLC con China.* Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/9/camaras-empresariales-haran-su-propio-estudio-del-impacto-de-un-tlc-con-china/>
- La Diaria, 15/7/2022. *Si se avanza con el TLC con China “nos vamos a quedar sin la poca industria nacional que tenemos”, advierte la UNTMRA.* Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/trabajo/articulo/2022/7/si-se-avanza-con-el-tlc-con-china-nos-vamos-a-quedar-sin-la-poca-industria-nacional-que-tenemos-advier-te-la-untmra/>
- La Diaria, 28/08/2023. *“Preocupa la estrategia de inserción internacional”, afirmó el presidente de la Confederación de Cámaras Empresariales.* Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/8/preocupa-la-estrategia-de-insercion-internacional-afirmo-el-presidente-de-la-confederacion-de-camaras-empresariales/>
- La Diaria, 20/9/2023. *El Mercosur trabaja para una “rápida finalización de las negociaciones del acuerdo” con la Unión Europea, informó Albertoni.* Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/9/el-mercosur-trabaja-para-una-rapida-finalizacion-de-las-negociaciones-del-acuerdo-con-la-union-europea-informo-albertoni/>
- Radio Sarandí - 690, 23/11/2021. *Presidente de la Confederación de Cámaras Empresariales: “Es importante tener un convenio bilateral con China; habrá rubros que hay que proteger”.* Recuperado de: <https://www.sarandi690.com.uy/2021/11/23/presidente-de-la-confederacion-de->



[camaras-empresariales-es-importante-tener-un-convenio-bilateral-con-china-habra-rubros-que-hay-que-proteger/](#)

- Revista Verde, 28/09/2021. *Uruguay tiene más para ganar que para perder en TLC con China, según Bartesaghi.* Recuperado de: <https://revistaverde.com.uy/actualidad/argentina-queda-sola-ante-advertencia-de-brasil-sobre-modernizar-el-mercosur-uruguay-tiene-mas-para-ganar-que-para-perder-en-tlc-con-china-segun-bartesaghi/>
- Revista Verde, 15/12/2022. *Bartesaghi: “Pedirle al gobierno uruguayo que deje de negociar el TLC con China, es una locura”.* Recuperado de: <https://revistaverde.com.uy/actualidad/bartesaghi-pedirle-al-gobierno-uruguayo-que-le-proponga-al-mercosur-dejar-de-negociar-un-tlc-con-china-es-una-locura/>
- Semanario Búsqueda, del 30/12/2021 al 5/1/2022. *Empresarios expresan moderado optimismo para 2022 y 94% aprueba gestión del gobierno.* Recuperado de: <https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Empresarios-expresan-moderado-optimismo-para-2022-y-94-aprueba-gestion-del-gobierno-uc50757>