La opción de los TLC
en el Uruguay contemporáneo

La opción de los TLC
en el Uruguay contemporáneo

Coordinador:
Gerardo Caetano

Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

CSIC
COMISIÓN SECTORIAL DE
INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Caetano, Gerardo (Coord.)
La opción de los TLC en el Uruguay contemporáneo / coordinador Gerardo Caetano.
Montevideo: Udelar. Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Ciencia Política, 2023.
248 p.
1. Tratado de libre comercio. 2. Mercosur. 3. Integración regional. 4. Comercio internacional. 5. Acuerdos comerciales. 6. Política exterior. 7. Uruguay. 8. China
I. Título.

CDD: 382.9

Ficha catalográfica elaborada por la Sección Procesos Técnicos de la Biblioteca de Facultad de Ciencias Sociales (Udelar).

Ilustración de portada: Lucie Charcosset

Edición y corrección de estilo: Alejandro Coto

Diseño gráfico: María Fernández Russomagno

www.lucida.uy - info@lucida.uy

Lucida
COMUNICACIÓN INTEGRAL

ISBN: 978-9974-8594-5-6

Impresión:

Mastergraf SRL
www.mastergraf.com.uy

Contenidos

Nota introductoria
La definición del interés nacional

Este libro es resultado del proyecto «Definiendo el interés nacional: actores y posiciones en torno a los tratados de libre comercio» (TLC), financiado a través del Fondo para la Comprensión Pública de Temas de Interés General, de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República. Con este aporte, se procura difundir miradas plurales y presentar argumentos que plantean los actores políticos a propósito de un tema sin duda relevante en la agenda nacional del Uruguay de las últimas décadas. Al mismo tiempo, en este trabajo colectivo se busca brindar reflexiones académicas sobre los asuntos involucrados en la temática abordada, que constituyan una contribución al diálogo ciudadano y democrático para construir buenas razones públicas.

En ese marco, este libro presenta un panorama analítico sobre los posicionamientos de los diversos actores del sistema político uruguayo en torno a los intentos de concreción por firmar TLC en períodos recientes. Para lograr dicho objetivo, se intentó identificar los principales argumentos que plantean los actores, así como el modo en que esas ideas dialogan entre sí, a partir de una noción general del interés nacional políticamente construido mediante la dinámica democrática. Además de recoger las voces de los actores involucrados, se realiza una serie de ejercicios analíticos, desde perspectivas múltiples, con relación a diferentes dimensiones del tema abordado.

Estos debates no son nuevos, ni a nivel global ni a nivel nacional. Desde el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la negociación de TLC ha sido uno de los mecanismos utilizados para destrancar dicha situación. En Uruguay, este tema ingresó fuertemente a la agenda de la política exterior en la década de los 2000. Cada vez que la negociación de un posible nuevo TLC apareció en la agenda política, se generaron importantes debates sobre la relación entre inserción internacional y modelos de desarrollo. Dichas discusiones incluyeron las dimensiones políticas, económicas, jurídicas, sociales, laborales, ambientales e incluso de género, pero, algunas veces, parecieron transformarse en una mera yuxtaposición de monólogos.

En 2003, Uruguay suscribió su primer TLC, en ese caso con México, luego de una eficaz negociación del gobierno presidido por Jorge Batlle, facilitada por el paraguas institucional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), las habilitaciones acordadas entre los socios del bloque por la parálisis del Mercosur y el consenso alcanzado por los partidos políticos sobre la necesidad de acceder a nuevos mercados, para contribuir a la salida de la crisis económica de 2002. Luego de este primer mojón, Uruguay ha planteado acuerdos bilaterales similares con Estados Unidos, China y Chile, entre otros; de estos, solo se concretó el último, en 2018.

Como se anota en varios de los capítulos del libro, en el caso del TLC con Estados Unidos, las negociaciones se mantuvieron de manera formal, y en parte pública, durante varios meses de 2006.[1] Finalmente, el entonces presidente Tabaré Vázquez desistió de la propuesta y abandonó las negociaciones. Esta decisión fue el resultado de una combinación de factores: las presiones diplomáticas brasileñas, la decidida negativa de varios sectores y líderes del Frente Amplio (FA), la resistencia de una parte de los sindicatos y gremiales empresariales, cierta apatía demostrada por los sectores más interesados en la promoción

1 Este proceso puede rastrearse desde el gobierno del presidente Jorge Batlle (2000-2005). Cf. Porzecanski, R. (2010). *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un tratado de libre comercio con Estados Unidos (2000-2010).* Montevideo: Random House Mondadori.

del acuerdo, resistencias surgidas desde el ámbito intelectual, entre otros aspectos. Aquella negociación del TLC con Estados Unidos contó con varios elementos que, de alguna forma, reaparecieron en contextos diferentes durante las posteriores discusiones sobre el tema. En la instancia de 2006 resultó decisiva la firme oposición del gobierno y la diplomacia brasileña para que Uruguay suscribiera un TLC con un tercero por fuera del Mercosur. Ese frente opositor estaba encabezado por el entonces canciller Celso Amorim, quien, en una visita relámpago a Montevideo, dejó en claro que, si Uruguay efectivizaba el acuerdo, debería salir del bloque regional. Por entonces, en pleno despliegue del contencioso bilateral con Argentina por la pastera de Botnia en el río Uruguay, la postura de Brasil resultaba determinante en el rumbo del Mercosur.

A partir de ese evento, la resolución 32/00 del Mercosur[2] pasó a ser esgrimida en forma sistemática como argumento contra la exploración de este tipo de tratados por Uruguay, aunque, como se verá, existen diversas interpretaciones jurídicas al respecto. Durante los 15 años de gobierno frenteamplista, estos asuntos estuvieron siempre en debate dentro de la izquierda, tanto a la hora de establecer las definiciones programáticas del propio FA como en las instancias en que se plantearon iniciativas concretas de posibles TLC. En las siguientes posibilidades de concreción de un TLC «tanto bilateral como desde el Mercosur como bloque», la dimensión intrapartidaria del FA configuró un escenario decisivo. Esto se fundó, entre otros motivos, en que existía una negativa a buscar alianzas con los demás partidos en procura de mayorías cuando no se lograba unanimidad o consenso interno, asumiendo los previsibles costos de tensiones, conflictos o rupturas dentro del partido de gobierno.

En relación con la posibilidad de un TLC con China, si bien la potencia asiática ya suscribió acuerdos de esta clase con varios países

2 Tal como se analiza en detalle en el próximo capítulo, esta resolución de uno de los órganos decisorios del Mercosur, el Consejo del Mercado Común (CMC), establece en su artículo 1.º: «Reafirmar el compromiso de los Estados partes del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias».

latinoamericanos, a lo que se agrega que durante los últimos años ha estrechado intensamente los lazos comerciales con Uruguay, por ahora no ha pasado de ser una propuesta más o menos vaga, perfilada como una expresión de deseo reiterada por los últimos gobiernos uruguayos y su diplomacia. Mientras tanto, su contraparte china ha ratificado de formas poco enfáticas sus intenciones de concretarlo. De todos modos, el tema se mantiene como una constante desde que fue planteado como objetivo al inicio del segundo gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020) y resurge de manera periódica en la agenda externa, en el contexto general de un acercamiento bilateral. Durante el actual gobierno de Luis Lacalle Pou (desde 2020), como se analiza en el libro, el tema se tornó altamente relevante en la agenda de la política exterior uruguaya, con un fuerte impacto y consecuencias aún inciertas dentro del bloque Mercosur.

Como se ha señalado, el único TLC concretado por Uruguay en los últimos 15 años fue el acuerdo con Chile, suscrito en 2016, pero aprobado formalmente por el Parlamento en 2018, luego de un extenso debate público y una fuerte confrontación dentro del FA. Este fue promovido desde la Cancillería como un TLC *de segunda generación* o *2.0*, al introducir elementos novedosos para los acuerdos internacionales del país, como el comercio electrónico y de servicios, entre otros. Sin embargo, Uruguay se ha visto involucrado en varios TLC acordados o negociados a nivel del Mercosur. Entre ellos, se destacan: los TLC vigentes con Israel y Palestina (que han tenido muy escaso impacto), el más reciente con Singapur (cuyas negociaciones concluyeron en la última Cumbre del Mercosur, en agosto de 2022) y el acuerdo de preferencias comerciales con India. Además, varios TLC aún se encuentran en instancias de negociación: con Canadá, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y, el más destacado, con la Unión Europea. En este último caso, la negociación del acuerdo comercial se formalizó *en principio* en 2019, pero todavía está en proceso de concreción y muestra signos de estancamiento.

Estos TLC propiciaron una serie de debates en el sistema político, cuyos actores centrales tradicionalmente han sido los partidos políti-

cos, aunque no los únicos: también incluyeron a los actores sociales, económicos y hasta a formadores de opinión, académicos y *think tanks*. Los debates sobre priorizar la región o las apuestas de apertura comercial, en grados diversos, han mostrado una amplia gama de posicionamientos, sustentados en argumentos, varios de ellos, contrapuestos. Ese escenario de heterogeneidad de posturas ha demostrado una vez más cómo el interés nacional finalmente es el resultado del juego político, en el que pueden imponerse lógicas de suma cero, acuerdos transaccionales o construcciones compartidas con diferentes grados de acuerdos o consensos.

En relación con el sistema de partidos, las instancias en las que se manejó la posibilidad de un TLC han provocado la manifestación pública de una gran diversidad de opiniones, más o menos correspondientes a las visiones que en cada partido existen sobre política exterior. Asimismo, la importancia que el tema asume en la agenda de un Estado pequeño como Uruguay lo convierte en una oportunidad para generar impactos en la política doméstica, ganar simpatizantes y *golpear* a los rivales. Por ejemplo, durante los tres gobiernos del FA, cada uno de los TLC que aparecieron en la agenda se proyectó en fuertes controversias al interior del propio partido de gobierno. Esto, a su vez, fue aprovechado por la oposición política para realizar críticas.

Cabe reiterar una vez más que el sistema político no se restringe al subsistema de partidos, sino que incluye además a actores de la sociedad civil organizada. Por supuesto, entre los más significativos destacan los actores económicos directamente involucrados como las cámaras empresariales y los sindicatos. En el caso de las cámaras empresariales, existe un espectro de posicionamientos en el que se expresan desde apoyos de distintos grados de intensidad hasta posiciones más bien críticas. Mientras unas subrayan oportunidades, otras resaltan los riesgos que perciben. Los sindicatos, en general, se han manifestado contrarios a los TLC, porque sostienen que la liberalización comercial tiene un impacto negativo sobre importantes sectores de actividad (farmacéutico, industrial y sectores públicos como obras, telecomunicaciones, energía o ferrocarriles, entre otros).

Sin embargo, las posiciones que asumen estos actores económicos están atravesadas por una serie de cuestiones que complejizan el debate. Por un lado, se tensiona la cuestión del interés particular, sectorial, con el interés nacional. Por otro lado, el predominio del interés particular a la hora de fijar posición se cruza con otro aspecto: el mayor peso relativo que tienen los sectores de actividad ya sedimentados en el sistema productivo nacional. Esto dificulta la expresión de posiciones de sectores novedosos, aún con débil organización colectiva (patronal o de trabajadores), como es el caso del *software* y, en general, los sectores de servicios. Otra problemática similar que surge en estos debates es la dificultad para concebir dinámicas de creación de nuevos sectores en el mercado. Eso tiene como resultado que las valoraciones de los impactos de los acuerdos se enfoquen más hacia las composiciones actuales de los flujos de comercio.

Por último, otros actores también se han visto fuertemente involucrados en los debates sobre los TLC. Entre ellos, cabe incluir organizaciones de la sociedad civil (ONG y movimientos sociales ligados a temas ambientales, laborales y de derechos humanos) e intelectuales (académicos, periodistas, formadores de opinión y *think tanks*). En general, el abordaje del tema para estos actores apunta más directamente a evaluar su impacto con relación al interés general pero, a su vez, hacen foco en aspectos ligados a perspectivas temáticas (ambiente, desarrollo, derechos humanos, entre otras), que pueden quedar fuera de la discusión entre actores económicos o político-partidarios.

De esta forma, para el sistema político una de las principales problemáticas en el abordaje de los TLC radica en la diversidad de posiciones, apoyadas en los intereses, percepciones, puntos de vista e identidades políticas de los actores que participan en el debate. Por ello, uno de los esfuerzos analíticos que el equipo de investigación se propuso fue recoger, procesar y analizar opiniones y miradas de diferentes actores políticos y sociales sobre la inserción internacional de Uruguay, especialmente, con relación a los TLC. A la vez, se presentaron ejercicios de análisis que buscaron contribuir a la comprensión del asunto y los debates que se dan en torno a este.

En ese marco más general, el primer capítulo del libro pone el foco, en clave histórica, sobre tres núcleos relativos a la participación de Uruguay en el proyecto mercosuriano, en particular, con respecto a la discusión sobre su flexibilización; los aprendizajes heredados a partir de los intentos de promover TLC bilaterales o en el marco de Mercosur; y los desafíos de corte estratégico que se plantean actualmente sobre las iniciativas en curso.

Los siguientes capítulos recogen las voces de los actores a través de dos abordajes. El segundo capítulo presenta los resultados de una encuesta realizada a los parlamentarios, que pretende mostrar las posiciones y preferencias de los partidos políticos sobre los TLC, además de otros asuntos relacionados con ellos desde una mirada más abarcativa de la política exterior uruguaya. Mientras tanto, el tercer capítulo es fruto de la realización de cinco talleres que buscaron ser la herramienta para identificar, caracterizar y analizar los principales posicionamientos existentes en la sociedad civil con respecto a los TLC. El primero de ellos fue de composición mixta (transectorial), mientras que los restantes cuatro correspondieron a grupos sectorialmente segmentados: integrantes de cámaras empresariales, miembros de movimientos sociales, sindicalistas y formadores de opinión (incluyendo en esta categoría a periodistas, académicos y miembros de *think tanks*).

El cuarto capítulo aborda la temática de los TLC desde una perspectiva económica, y subraya cómo la inserción internacional incide sobre múltiples dimensiones del desarrollo. Para ello, a partir de premisas teóricas que se explicitan, se analizan algunos de los principales cambios de la estructura productiva nacional y cómo estos condicionan la inserción internacional y la apuesta a la integración con la región. Además, se estudia la estructura de la inserción comercial uruguaya de la última década y se plantea la importancia de la discusión sobre el crecimiento de la productividad a largo plazo, en cuanto sustento de las dinámicas futuras esperables. Finalmente, se proponen algunas preguntas y reflexiones que aportan al debate sobre la relación entre inserción internacional y modelo de desarrollo para el caso uruguayo.

El quinto capítulo aborda el asunto de la posibilidad de un TLC entre Uruguay y China en los contextos actuales. Para tratar este tema, se pone la mirada primero en la región latinoamericana como forma de contextualizar el proceso y se registran los principales acontecimientos que pautaron las relaciones diplomático-comerciales entre ambos países. Asimismo, se analiza el caso atendiendo tanto a las variables relativas al sistema internacional y las dinámicas regionales como a las variables domésticas, lo que da insumos para comprender las dinámicas políticas locales, en especial, las de los partidos y sus fracciones.

El sexto y último capítulo enmarca el debate uruguayo actual sobre la opción de los TLC en una serie de tendencias regionales y globales, desde una priorización de su dimensión geopolítica. Se propone problematizar los vínculos entre comercio y alta política, ayudando a pensar el sistema internacional más allá de los actores estatales, alertando sobre la incertidumbre que caracteriza al escenario internacional actual.

Finalmente, el libro se cierra con una breve nota de balances y horizontes que recoge algunas de las principales reflexiones y hallazgos del trabajo aquí presentado. En el marco de un asunto relevante en pleno debate, estos aportes constituyen insumos para continuar reflexionando. Esperamos que el resultado de nuestra investigación y de la presente publicación sea una contribución para mejorar la calidad del debate democrático sobre un tema tan importante para el futuro del país.

Capítulo 1

Viejos y nuevos dilemas. Flexibilización, TLC y después...

Gerardo Caetano

1.1. La *brecha de implementación* como *pecado original* del Mercosur

Hace mucho tiempo que nos estamos acostumbrando a que el Mercosur emerge en la agenda pública a través de las malas noticias o de la amplificación de conflictos entre los Estados partes del bloque. Y esto, por cierto, no empezó con el actual gobierno.

Más allá de relatos, de intenciones o de sesgos, tal vez una coincidencia en la que pueden converger *tirios y troyanos* es que el proceso de integración desde hace tiempo muestra desempeños en declive, nada auspiciosos, por decir lo menos. Las ausencias de coordinación básica entre los socios del bloque frente a un desafío de la magnitud de la pandemia del covid-19 resultan especialmente significativas al respecto.

Muy a tono con esta coyuntura de máxima desintegración en América Latina, el Mercosur profundiza sus déficits en muy diversos aspectos, y en ese diagnóstico severo se puede coincidir desde perspectivas y proyectos hasta antagónicos. Sin embargo, a la hora de la acción, ningún gobierno, sea del signo que sea, por lo menos hasta ahora, ha precipitado el final efectivo del proceso.

Tampoco hay novedades importantes en términos de propuesta, y las que se presentan como tales, en realidad no lo son. Para citar un

ejemplo actual, las demandas de flexibilización en el funcionamiento del bloque, así como la hipótesis de un TLC con China tampoco son novedades ni sustentan propuestas binarias irreconciliables. Y, en el caso de Uruguay, la asunción plena de ello, más allá de la pugna por los relatos y la agenda, resulta relevante tanto para el gobierno como para la oposición.

Como tantas veces se ha señalado, aun en términos minimalistas, los procesos de integración interestatal requieren al menos del cumplimiento adecuado de tres condiciones fundamentales: i) *la construcción y especificación clara de* intereses comunes *entre los socios del bloque*, que nunca son *naturales*, que a menudo se construyen con dificultad, ya que solo son posibles desde pactos difíciles, delimitados en sus alcances; ii) la *capacidad de resolución de los inevitables conflictos* que resultan casi que inherentes a este tipo de procesos; y iii) una *mirada estratégica* acordada, en términos provisorios, revisable y sujeta a reglas.

Todo esto, en especial desde Estados democráticos que alternan sus gobiernos, requiere de mucha política, mucho pragmatismo y, por cierto, no se configura desde las afinidades ideológicas. Pero tampoco, tal vez hoy menos que nunca, los temas comerciales forman parte de una *burbuja* que puede ser considerada y negociada por fuera de la política (y mucho menos de la geopolítica). Aunque siempre es bueno centrarse y evitar los desvíos de objetivo, resulta evidente también que los fondos ideológicos en las negociaciones entre Estados siempre han estado y siguen estando, aunque no se los asuma. También hoy.

En un texto reciente escrito en coautoría con Diego Hernández, titulado «Treinta años de Mercosur: canon regionalista», apuntábamos a explorar esa trayectoria de más de tres décadas del Mercosur a partir de una hipótesis conocida: *el hiato entre el diseño original* del bloque y de su *práctica histórica* (Caetano y Hernández Nilson, 2021). Esta característica, que ha sido calificada por Roberto Bouzas (2011) como *la brecha de implementación*, resulta cada vez más un elemento insoslayable en cualquier análisis riguroso y profundo sobre la historia del Mercosur.

En ese sentido, por ejemplo, un estudio consistente del Mercosur en sus primeros diez años (1991-2001), a menudo idealizados o narrados desde perfiles excesivamente político-partidarios e ideológicos, permite desechar la visión de una etapa plenamente exitosa del bloque, sin mayores contratiempos, los que —de acuerdo con ciertos *relatos*— habrían surgido como consecuencia de las posturas *politizadas* e *ideológicas* de los llamados *gobiernos progresistas*, que asumieron la conducción a partir del bienio 2002-2003. Del mismo modo, un balance que tenga el mismo talante analítico también desmiente, de manera contundente, a nuestro juicio, los relatos inversos, en relación con el invocado surgimiento a partir de esa inflexión de un nuevo *Mercosur poshegemónico* o *posliberal*.[3] Rediscutir esa cronología y sus fundamentos constituye a nuestro juicio una vía analítica rendidora.

Ambos momentos del bloque resultan más complejos y azarosos; son difíciles de caracterizar en forma homogénea o modélica. Si bien las coyunturas cambiaron y los énfasis de políticas fueron distintos, antes que con la orientación definida por los gobiernos de turno, las causas profundas del rumbo que asumió el bloque en cada coyuntura tuvieron más que ver con las restricciones sistémicas del contexto internacional y con los intereses de los principales actores domésticos dentro de los Estados partes, en especial, al interior de los socios más poderosos. En esa dirección, si se quiere trascender la búsqueda lineal de cómo respaldar los relatos políticos del presente, en un sentido u otro, lo que surge como más consistente es evitar simplificaciones. La historia suele ayudar en eso.

A modo de capítulo más introductorio a propósito del asunto central que se aborda en el libro, en este apartado se trabajan los siguientes puntos: i) los balances históricos que signan el abordaje de tópicos actuales de la agenda mercosuriana, como las realidades más o menos vigentes del proyecto de unión aduanera, los impactos de la controvertida decisión 32/00 y los antecedentes del reclamo uruguayo por una mayor flexibilización del bloque; ii) la posibilidad de aprendizajes heredados a propósito de los intentos por promover tratados de

3 Para una profundización en esta caracterización cf. Serbin, Martínez y Romanzini Júnior (2013).

libre comercio (bilaterales o como bloque), en particular en relación con China, aunque sin echar al olvido otros intentos, en particular, el acuerdo aprobado en principio por el bloque en su conjunto con la Unión Europea en 2019; y iii) una reseña breve acerca de algunos de los desafíos más estratégicos que se plantean en 2022 a propósito de estos temas y de sus iniciativas en curso.

1.2. Los tiempos de los interminables intentos de *relanzamiento* y de la decisión 32/00 del Consejo Mercado Común (CMC)

Al menos la mayoría de los partidos integrantes de la actual coalición de gobierno en Uruguay apuntó, durante la campaña electoral de 2019, a la necesidad de recuperar lo que consideraban la *soberanía comercial* del país, a partir del abandono de la llamada *decisión 32/00* del Mercosur. Más allá de lo que se piense sobre esa ambiciosa «pretensión», cabe recordar la coyuntura histórica que enmarcó la adopción de esa medida y quiénes la acordaron. Fue en un momento crítico, durante la presidencia *pro tempore* argentina de la primera mitad del año 2000, que se concretó esta iniciativa dentro de un programa de acción titulado «Relanzamiento del Mercosur». Fue apoyada por todos los gobiernos de los Estados socios, incluido el gobierno uruguayo de entonces, presidido por Jorge Batlle, al frente de una coalición de colorados y blancos, que integraban entre otros, desde posiciones de liderazgo, Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle Herrera. Como resultado de arduas negociaciones, esta decisión del CMC se tradujo en una serie de medidas que se formalizaron en ocasión de la XVIII Reunión de dicho organismo decisorio del Mercosur, el 29 de junio del año 2000.

Este amplio programa de *relanzamiento* del bloque apuntaba una vez más al fortalecimiento del proyecto de la unión aduanera y a la consolidación de la plena accesibilidad del mercado ampliado para todas las exportaciones intrazona.[4] Fue en ese marco y con ese objetivo

4 Este programa de «Relanzamiento del Mercosur» tuvo en efecto objetivos de muy amplia proyección, que abarcaban casi todos los núcleos más controvertidos dentro del proceso de

central que el CMC aprobó la luego tan controvertida decisión 32/00, por la que, como respuesta al contexto crítico que por entonces se vivía en el bloque y en ratificación de la idea que «la constitución de un mercado común implica(ba), entre otros aspectos, la necesidad de contar con una política comercial externa común», se decidía:

> Art. 1. Reafirmar el compromiso de los Estados partes del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.[5]

Cabe recordar que en los fundamentos de la decisión se hacía alusión expresa al Tratado de Asunción y al Protocolo de Ouro Preto, refiriendo que la disposición significaba en puridad el cumplimiento de los acuerdos fundacionales del Mercosur.[6]

En muy poco tiempo quedó de manifiesto que un programa de esta naturaleza y en aquellas condiciones resultaba utópico y voluntarista. De todos modos, pese a que persistía y hasta se profundizaba en aquel contexto de crisis el enfoque de mantener el proyecto de la unión aduanera, nuevamente se perfilaban los requerimientos de ajustes y

---

integración: *acceso a mercados, incorporación de la normativa Mercosur,* fortalecimiento de la Secretaría Administrativa del Mercosur, *perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia,* evaluación y ajuste de la *estructura de órganos dependientes del GMC y la CCM* (subgrupos de trabajo, reuniones especializadas, comités técnicos, etc.), *arancel externo común, defensa comercial y de la competencia, coordinación macroeconómica, incentivo a las inversiones, a la producción y a la exportación, relacionamiento externo.* Cf. Mercosur/CMC/DEC 22 a 32/00.

5 Decisión Mercosur/CMC/DEC 32/00. Se titulaba «Relanzamiento del Mercosur. Relacionamiento externo». En el *visto* inicial de la decisión se hacía alusión expresa al Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, la decisión CMC n.º 10/92 y la resolución GMC n.º 35/92. En los otros artículos de la decisión se establecía: «Art. 2. A partir del 30 de junio de 2001, los Estados partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el Mercosur. Art. 3.º Los Estados partes realizarán todos los esfuerzos, con el objetivo de concluir, hasta el 31 de diciembre de 2000, la renegociación tarifaria de las consolidaciones de cada Estado parte en la OMC, en base al AEC. Art. 4.º Los Estados partes propondrán reiniciar las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con México con vistas a suscribir, a más tardar el 31 de diciembre de 2001, el acuerdo para regular las relaciones comerciales preferenciales entre el Mercosur y la CAN y el Mercosur y México».

6 *Ibidem*.

consolidación en el plano institucional, en una señal indirecta de que lo que comenzaba a ponerse en discusión, bajo el contexto de la crisis emergente, era el propio modelo integracionista y sus principales contornos.

Un año después, en 2001, en el que precisamente el Mercosur cumplía diez años de su tratado fundacional, se desataba un proceso cargado de acontecimientos por demás ilustrativos de la crítica situación en la que se encontraba el cumplimiento del ambicioso proyecto inicial de 1991. La estrategia de restringir prioritariamente la agenda del bloque a la culminación de las negociaciones en curso y a establecer mecanismos efectivos para garantizar el acceso al mercado ampliado rápidamente fue desbordada por la realidad. La asunción de Domingo Cavallo nuevamente como ministro de Economía de Argentina, pero ahora con poderes ampliados, se asoció entonces con todo un plan de emergencia denominado «Ley de competitividad» que, entre otras medidas, incluyó la revisión del arancel externo del Mercosur (AEC). Esta medida, que en los hechos implicaba —entre otras cosas— la decisión unilateral de reducir los aranceles de importación para los bienes de capital, no podía sino generar un fuerte impacto en el Mercosur, con énfasis en los intereses de empresarios de los otros países socios, en especial de Brasil.

Mientras tanto, como resultaba esperable, las posturas ante los desafíos de la agenda externa común del Mercosur también evidenciaron un fuerte distanciamiento de posiciones. Mientras el presidente uruguayo Jorge Batlle bregaba en forma militante por acelerar la implementación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el gobierno brasileño reafirmaba la necesidad de no acelerar los cronogramas acordados para la conclusión de las negociaciones, postura que finalmente prevaleció como decisión común del bloque.[7]

7 La postura del presidente uruguayo, que mereció entonces el beneplácito específico del presidente norteamericano George W. Bush, fue rechazada de inmediato y en forma enfática por el resto de los Estados partes del Mercosur, posición que en ese momento también fue acompañada por el resto de los países latinoamericanos. A través de la Declaración Ministerial de Buenos Aires, los 34 ministros de Comercio (o equivalentes) de las Américas ratificaron el cronograma inicial que disponía el inicio de la implementación (previo acuerdo) del proyecto ALCA para enero del 2006. La III Cumbre de las Américas, celebrada muy poco después en la ciudad de Quebec, entre el 20 y el 22 de abril de 2001, ratificaría a nivel de los presidentes la posición de la reunión ministerial de Buenos Aires.

A todo esto, se multiplicaron también las escaramuzas comerciales entre Argentina y Brasil, mientras que Paraguay y Uruguay comenzaron a reclamar cada vez con mayor vigor medidas compensatorias para minimizar los fuertes impactos en sus economías de la devaluación brasileña de 1999 y de la crisis financiera argentina en pleno desarrollo en el 2001. El escenario regional quedaba así dominado por la suspensión de las negociaciones, las medidas unilaterales, las declaraciones amenazantes de los gobernantes, la creación de mecanismos *ad hoc* como salida de emergencia ante la crisis, la sucesión de reuniones que terminaban sin acuerdo o con declaraciones genéricas y vacías. El tenor del clima por entonces reinante lo pudo sintetizar la Unión Industrial Argentina, que pidió por entonces la «suspensión temporaria del Mercosur» como forma de «asegurar el futuro» de las empresas y de las economías nacionales de los Estados partes, aquejadas por una crisis que parecía incontenible.[8] Cabe señalar, sin embargo, que fue también en aquel contexto crítico que surgió la posibilidad concreta de que Uruguay pudiera confirmar un TLC bilateral con México, con resultados poco significativos para ambas partes.

De todos modos, aquel por tantos motivos crítico año 2001 no pudo terminar de manera más dramática para el Mercosur: la XXI Cumbre del bloque a realizarse en Montevideo en diciembre debió suspenderse a último momento debido a la ausencia de los representantes argentinos

8 Pese a la profundidad de la crisis y a la creciente falta de brújula de algunos de los gobiernos, los órganos mercosurianos produjeron sin embargo en aquel fatídico 2001 algunas decisiones que se perfilaban como relevantes: la creación por el GMC de la Reunión Especializada de Cooperativas (Mercosur/GMC/RES. n.º 35/01); la aprobación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur (Mercosur/CMC/DEC. 02/01 – XX CMC – Asunción, 22/VI/01); la aprobación de listas de compromisos específicos de los Estados partes del Mercosur como fruto de la conclusión de la Tercera Ronda de Negociación de Compromisos Específicos en materia de Servicios (Mercosur/CMC/DEC. n.º 10/01 - XXI CMC - Montevideo, 20/XII/01). Sin embargo, ya no existía prácticamente espacio de credibilidad para los acuerdos y decisiones. La gran mayoría de las disposiciones no alcanzaron siquiera a estar vigentes y quedaron como una simple expresión de deseos en medio de la tormenta. El TLC México-Uruguay se suscribió el 15 de noviembre de 2003. El acuerdo fue suscrito en el marco de la ALADI como el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica n.º 60 (ACE N.º 60) y entró en vigor el 15 de julio de 2004 (cf. https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/tratados/acuerdos-comerciales). Hasta el día de hoy ha tenido una significación muy reducida, desde un intercambio muy asimétrico en el tipo de exportaciones de cada lado y un escaso aprovechamiento de ambas partes para la creación de empleo y crecimiento. Cf., por ejemplo, entre otros textos coincidentes, Morales, Almonte y Carbajal (2012).

por la escalada de la crisis institucional en aquel país. En medio de disposiciones de *corralito bancario*, incidentes violentos, saqueos y una repulsa generalizada hacia el Gobierno, el presidente argentino De la Rúa se vio forzado a renunciar, en medio del espectáculo dramático de su salida de la Casa Rosada en helicóptero. Por apenas una semana asumió la presidencia en forma provisional el entonces gobernador de la provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa. En su discurso de asunción ante el Congreso, el nuevo presidente anunció —en medio de una cerrada ovación de la enorme mayoría de los legisladores y del público presente— la suspensión de pagos de la deuda externa argentina. En una semana se vería obligado a renunciar.

1.3. La exigencia de flexibilización: algunos antecedentes de un viejo reclamo

La demanda de la *flexibilización* en el funcionamiento del bloque y el debate a propósito del AEC, dos de los temas dominantes en la agenda más actual del Mercosur, también tienen una larga historia. Esta no solo persistió como signo fundamental de las posturas de los gobiernos uruguayos previos a 2005 (encabezados por Lacalle Herrera entre 1990 y 1995, por Sanguinetti entre 1995 y 2000 y por Jorge Batlle entre 2000 y 2005, todos ellos sustentados por coaliciones de blancos y colorados, con duraciones diversas), sino que, con distintos estilos y énfasis, se mantuvo en los 15 años de los tres gobiernos frenteamplistas entre 2005 y 2020 (Caetano, López y Luján, 2021). Más allá incluso de la iniciativa imprevista de 2006, durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010), vinculada a la posibilidad de la firma de un TLC bilateral de Uruguay con Estados Unidos, finalmente desechada en medio de una fuerte controversia en setiembre de ese año, la demanda de la *flexibilización* no desapareció como hipótesis ni como reivindicación genérica en los gobiernos frentistas y aun más allá dentro del espacio Mercosur. Sin embargo, poco a poco fue perdiendo posibilidades reales de concreción, por razones tanto internas como externas (Caetano, López y Luján, 2021).

En esa dirección analítica, cabe recordar un texto que el reconocido experto argentino Félix Peña realizó en diciembre del 2006, a propósito de tres orientaciones que —con distintos énfasis— han estado presentes a lo largo de estos treinta años del Mercosur y también en su primera etapa. En un análisis respecto a la situación general del proceso de integración y de sus principales movimientos por entonces, luego de plantear sus dudas respecto al signo de lo que calificaba como «una especie de metamorfosis» y sobre las causas del fenómeno («reflejos problemáticos de adaptación a circunstancias o […] la resultante de una acumulación de iniciativas aisladas entre sí»), Peña destacaba tres grandes orientaciones del bloque visibles en su trayectoria: i) «hacia la ampliación»; ii) «hacia una mayor profundización del proceso de integración»; y iii) «hacia la flexibilización de los compromisos e instrumentos vigentes del Mercosur» (Peña, 2006).

En el primer punto, enfatizaba entonces sobre la incorporación en curso como socio pleno de Venezuela y los pedidos en el mismo sentido de Bolivia y Ecuador. En relación con el tema de la profundización, resaltaba la puesta en funcionamiento del Parlamento del Mercosur, del Fondo de Convergencia Estructural (Focem) y de la negociación avanzada de un sistema de pagos bilaterales en moneda local entre Argentina y Brasil, que luego de su evaluación podría ser extendido al comercio con los otros socios. En lo atinente al factor de la flexibilización, que fue el que más desarrolló, Peña examinaba el reclamo (impulsado principalmente por Uruguay con el apoyo de Paraguay) de la habilitación a los socios menores para que pudieran celebrar acuerdos comerciales preferenciales y bilaterales con terceros, en virtud de las grandes dificultades de accesibilidad a la zona de libre comercio del bloque y a la fuerte inoperancia en la negociación comercial conjunta con terceros (Peña, 2006).[9]

9 Como una evidencia agregada sobre la larga continuidad del reclamo de la flexibilización del Mercosur y de los debates en torno al punto, pueden consultarse los comentarios del mismo autor en agosto último (Peña, 2022). En breve informe, Peña expresa que la iniciativa de un acuerdo comercial preferencial de Uruguay con China vulneraría no solo la decisión 32/00 sino «aspectos fundamentales» del Tratado de Asunción de 1991.

Cabe recordar que fue sobre este último punto que el Gobierno uruguayo lideró por entonces, como en otras coyunturas, la ola de reclamos, llegando a impulsar de manera sorpresiva en 2006 la ya referida posibilidad de la firma de un TLC con Estados Unidos. Esta propuesta, finalmente desechada por el entonces presidente uruguayo Tabaré Vázquez en setiembre de 2006, fue rechazada formalmente por la mayoría de los sectores integrantes del oficialista Frente Amplio y por la central de trabajadores uruguaya (PIT-CNT), aunque recibió un respaldo casi total del frente empresarial, de todos los partidos de la oposición, de la mayoría de editorialistas de los medios de comunicación y de un sector significativo (aunque minoritario) dentro del pro pio Frente Amplio. En un campo de opinión, sin duda abonado por las consecuencias muy negativas para Uruguay del bloqueo de puentes protagonizado por los *ambientalistas* de Gualeguaychú, consentido por el Gobierno argentino, este tipo de proyectos asociados con la demanda de la *flexibilización* no desapareció como hipótesis y como reivindicación dentro del Mercosur, aunque poco a poco fue perdiendo posibilidades reales de concreción, por razones tanto internas como externas.[10]

Aquello que aparecía 15 años después del Tratado de Asunción como principal reclamo de Uruguay, gobernado entonces por un gobierno frenteamplista, se repitió luego en numerosas circunstancias. Desde aquella primera etapa del bloque y en continuidad con lo que siguió después, el reclamo por una mayor flexibilización para que cada Estado parte pudiera negociar en forma unilateral con terceros se convirtió en una posición frecuente en el Mercosur, en particular desde Paraguay y Uruguay, pero no exclusivamente, como se ha podido advertir. Para fundamentar a favor de esta posición, el principal argumento al que se ha apelado fue el señalamiento de las grandes dificultades del bloque para negociar en conjunto ante terceros o para concertar intereses y posturas en foros multilaterales. El proyecto de la

10 El fin del *fast track* y la victoria demócrata en las elecciones legislativas de 2006 prácticamente enterraron la posibilidad de que Estados Unidos reanudara sus iniciativas de acuerdos de este tipo hacia países sudamericanos. Por su parte, luego del fracaso del intento del 2006, ninguno de los gobiernos del Mercosur insistió en este tipo de propuestas.

unión aduanera, su consistencia y viabilidad estuvieron casi siempre en el centro del debate, desde los resultados sin duda muy magros de la agenda externa del bloque.

El 17 de diciembre de ese mismo año 2006, en ocasión de la XXXI Cumbre del Mercosur celebrada en Brasilia, el entonces ministro de Economía uruguayo, Danilo Astori, defendió enérgicamente esta posición, focalizando sus baterías en la crítica a la situación general del Mercosur y los perjuicios sufridos por Uruguay a consecuencia de esta. Decía, por entonces, Astori:

> Llegamos [al Gobierno] con un Mercosur en pésimo estado, esa es la verdad. Y nos vamos por lo menos con una reunión muy dura, muy severa, muy rigurosa, que espero que haya generado al menos una conciencia de que el Uruguay está planteando esto con mucha firmeza y con mucha seriedad. […] Así no podemos seguir. […] Flexibilizar la posibilidad de que países integrantes del bloque tengan acuerdos fuera de la región con preferencias arancelarias. Esa es la mejor síntesis que yo podría hacer de esto. Esa es nuestra alternativa. Nosotros no nos vamos a bajar de esta propuesta. (Peña, 2006)

Más allá de que el tema de la *flexibilización* siempre generó divergencias en el seno del oficialismo frenteamplista a lo largo de sus 15 años de gobierno (2005-2020) (Caetano, López y Luján, 2021), la postura explicitada por Astori en 2006 comenzó poco a poco a ganar adeptos también en la coalición de izquierdas, frente a la ausencia de resultados, el vacío retórico y el incumplimiento predominante en el funcionamiento del bloque. A modo ilustrativo y para marcar las posiciones de dos figuras distantes dentro del Frente Amplio, puede recordarse el balance que el entonces presidente uruguayo José Mujica hacía en 2014, momento en el cual Cristina Fernández de Kirchner y Dilma Rousseff todavía gobernaban en Argentina y Brasil respectivamente. Mujica sostenía entonces que el Mercosur debía

> […] ajustar lo jurídico en lo posible a lo que somos y no a lo que soñamos que deberíamos ser, creo que esto merece una discusión. […] El Mercosur tiene un problema interno, y tiene que revisar, revisarse a sí mismo, qué es lo que sigue vigente y lo que no sigue vigente. […] Sería mejor que nos sinceremos, y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual. Lo que no podemos seguir es en una especie de mentira institucional: tenemos una letra, pero vamos por otro camino. (Mercosur debe «ajustar lo jurídico»…, 2014)

Más de dos años después, ya convertido en un octogenario senador, en marzo de 2016 Mujica continuaba insistiendo en que, si bien seguía apostando al Mercosur y a la integración como caminos insoslayables para el desarrollo regional, «ya no es tiempo de decir simplemente que no. Hay que marcar un rumbo propositivo».[11]

Tal vez estos recuerdos resulten útiles para pensar y actuar de manera consistente en la coyuntura actual, sin retóricas de tono refundacional ni perspectivas normativas. En la misma dirección, tampoco hay que olvidar que, a pesar de todos los pesares, ningún socio del Mercosur ha optado —por lo menos hasta ahora— por el camino del abandono del bloque.

1.4. Entre el *sueño* de los TLC y el *shock China*

Reconocer esta continuidad básica de los reclamos uruguayos por una mayor flexibilidad dentro del Mercosur, más allá de estilos, constituye a nuestro juicio una de las premisas insoslayables para una reflexión más consistente, tanto en relación con la acción gubernamental del Uruguay como respecto a las negociaciones responsables entre los socios del bloque Mercosur. Constituye también un asunto de honestidad intelectual. Luego de más de tres décadas de historia, es tiempo en verdad de discusiones y posicionamientos más serios, que asuman de modo efectivo posiciones de Estado, más allá de la

11 Clase inaugural del curso internacional «América Latina: ciudadanía, derechos e igualdad», coorganizado por CLACSO, la UMET y FLACSO Brasil. Buenos Aires, 17 de marzo de 2016.

sucesión de los gobiernos y de sus signos ideológicos o partidarios. Hay que evitar la tentación —valga la reiteración— de los anuncios refundacionales, de los atajos, de las *horas cero,* de esa noción sobre que los cambios de gobierno en los Estados partes de un bloque regional significan que *hay que empezar todo de vuelta,* como si la historia conjunta de un proceso integracionista no acumulara.

Llegado a este punto, siento que es imprescindible dejar expresa constancia de que quien escribe este texto introductorio ha asumido en distintos momentos posiciones adversas a las propuestas de acuerdos bilaterales con potencias extrazona del tipo de los llamados TLC o afines (Porzecanski, 2010, pp. 175 ss.; La intervención de los intelectuales…, 2015). Nunca es bueno *borrar huellas*. No es que hayan desaparecido en las filas del progresismo con vocación autonomista las visiones críticas, por ejemplo, ante los fuertes condicionamientos de los tratados de libre comercio clásicos, en especial, en asuntos estratégicos como los balances de un comercio más justo, los impactos sobre sectores industriales vinculados con el mercado regional, la concentración del comercio de exportación, las compras gubernamentales, la propiedad intelectual, el tratamiento igualitario de empresas nacionales y extranjeras, las formas de dilucidación de contenciosos que puedan emerger, las consecuencias medioambientales, las nuevas condiciones laborales, entre otros temas que podrían agregarse en una agenda meramente descriptiva. Aunque los marcos de negociación han cambiado y, en particular con China y con la UE (Caetano y Pose, 2020a, 2020b), parecen abrirse condiciones de mayor flexibilidad, las posturas críticas ante este tipo de acuerdos persisten y en varios aspectos mantienen fundamento. Al mismo tiempo, como advertía en 2021 nada menos que el agregado comercial de la embajada de Estados Unidos en el país, la *obsesión* por los TLC no parece adecuarse al mundo de hoy: «en Uruguay el debate se plantea en términos un poco antiguos, de cuando los tratados de libre comercio estaban saliendo a principios de los años 2000» (Drapper, 2021).

El *statu quo* de los integracionismos paralizados en ALC, sumado a los impactos de la pandemia y a los efectos altamente inciertos de la guerra global que se ha desatado luego de la invasión de Rusia a

Ucrania del 24 de febrero de 2022, hace tiempo que generan descontentos expandidos. Las posturas de quienes en el continente han exigido y exigen pautas de inserción internacional más autónomas, capaces de afirmar la conformación de cadenas de valor regionales, con desarrollos signados por la innovación tecnológica y con mayor agregación de valor, en procura de enfrentar de modo efectivo los fenómenos tan presentes en la región de *prematura desindustrialización*,[12] hace mucho que han comenzado a evidenciar desaliento frente a la intocada dependencia de la exportación de *commodities*, que han exhibido (y continúan exhibiendo) los países del bloque. No se mira al mundo y a la región del mismo modo desde un observatorio que privilegie —a menudo en forma excluyente— los registros acerca de la evolución de los datos del comercio exterior, en relación con otras visiones que asumen la interpelación de una perspectiva de desarrollo más integral. Y por cierto que de lo que se trata es de volver complementarias ambas miradas, de integrarlas en una perspectiva más general y más exigente, menos perezosa.

Por su parte, la construcción de una inserción internacional autónoma dista de ser una mera reivindicación principista. Por el contrario, el concepto de autonomía en la teoría de las relaciones internacionales constituye un tema complejo y de múltiples dimensiones, que puede connotar distintas apuestas de política exterior. Esta fuerte densidad histórica del concepto, que ha sido una perspectiva clásica en el devenir histórico de América Latina, ha vuelto a replantearse con fuerza en estos últimos treinta años, de la mano de procesos de historia global y regional, así como de controversias en el campo teórico y hasta ideológico. En términos generales, la reivindicación de una inserción autónoma para un país pequeño como Uruguay (sobre todo en población) requiere de asociación regional para ser consistente y creíble, incluso desde una posición de mínima.[13]

12 Véase a este respecto el capítulo de este mismo libro elaborado por Gustavo Bittencourt titulado «Tratados de libre comercio, integración regional y estrategia de desarrollo económico: elementos para un debate».

13 A propósito de los debates teóricos en torno al concepto de autonomía y a una periodización de la historia del Mercosur en esa perspectiva, cf. especialmente López Burian y Míguez (2020), Blaney

Desde esa perspectiva, como tantas veces se ha señalado, para un país como Uruguay, el Mercosur nunca puede ser *una zona ampliada de sustitución de importaciones*, sino una plataforma activa para pelear —en forma inteligente, realista y pensando en el desarrollo a largo plazo— un lugar en el mundo real, no el que preferiríamos y por el que en todo caso se debe bregar, pero que todavía no existe. Y cabe señalar esto sin caer tampoco en la encerrona infértil de la dicotomía irreductible entre *realismo* o *idealismo* en materia de relaciones internacionales.

Desde sus orígenes como Estado independiente, el Uruguay siempre ha despertado las apetencias de potencias extrazona. Su ubicación estratégica como canal de salida de los grandes ríos de la cuenca del Plata, la calidad natural de sus puertos, su radicación como *país frontera* en esa *esquina difícil* pero clave entre dos gigantes inestables como Argentina y Brasil, sus riquezas en términos de recursos naturales, las tradiciones políticas e ideológicas de su sociedad, entre otros muchos factores que podrían sumarse, han despertado a lo largo del tiempo ambiciones —externas pero también con sólidos respaldos internos— orientadas a arraigar proyectos de enclave. Desde esa simbiosis particular entre su liberalismo conservador y su nacionalismo con momentos antiimperialista, con el telón de fondo de su visión historiográfica revisionista, una figura como Luis Alberto de Herrera podía afirmar su prevención ante esa posibilidad en coyunturas tan disímiles como las de las primeras décadas del siglo XX y los tiempos de la Segunda Guerra Mundial. Lo hizo utilizando, aunque con variaciones, una metáfora poderosa: el Uruguay no podía ceder nunca ante la tentación de ser «un Gibraltar en el Río de la Plata» (De Herrera, 2007).[14]

Alguien puede argumentar —con fundamentos a considerar— que los cambios inciertos de las últimas tres décadas, en particular en estas

(1996), Briceño Ruiz y Simonoff (2015), Preciado Coronado (2014), Russell y Tokatlian (2001), entre otros trabajos sobre el punto.

14 En 1912, en medio del conflicto con Argentina durante los años del canciller argentino Estanislao Zeballos, la expresión de Herrera refería a que la isla Martín García no podía ser un Gibraltar en el Río de la Plata. En los años cuarenta, en plena Segunda Guerra Mundial y en medio del debate por el proyecto de instalación de bases norteamericanas en Uruguay, el caudillo nacionalista extendió la proyección geopolítica de la metáfora al Uruguay en su conjunto. Cf. Caetano (2021, pp. 166-172).

dos primeras realmente vertiginosas del siglo XXI, han vuelto obsoletos algunos de los viejos pilares doctrinarios de la política exterior uruguaya, no casualmente referidos a esta cuestión: la mirada desde la visión de los «círculos concéntricos», a partir de la primacía del «interés nacional» en articulación independiente —nunca bajo subordinación pero tampoco en disputa frontal— con los grandes vecinos; la combinación sensata entre pragmatismo y principismo en las definiciones de política exterior; la indispensable proyección como país que es —y solo puede ser— de vocación «internacional»; la reivindicación de la dimensión esencialmente política —que no implica ideologización ni menos adversidad al comercio— en la definición de su política exterior y en sus estrategias de inserción internacional; la necesidad de evitar concentrar todas las apuestas en una sola dirección exterior, por más beneficiosa que esta se muestre en determinada coyuntura; entre tantos otros factores (Caetano, Padrón y Barreto, pp. 233-241).

Las tradiciones de todos los partidos uruguayos, tanto de quienes conforman la actual coalición de gobierno como de quienes están en la oposición, han debatido pero también han interactuado históricamente en torno a varios de estos principios. Como expresión de ello, a la derecha del *hall* de entrada de la cancillería uruguaya pueden observarse tres retratos de figuras históricas bien diferentes, pero que también mucho han tenido que ver con la forja de esas ideas comunes: Luis Alberto de Herrera, Baltasar Brum y Carlos Quijano. [15]

Tal vez este tipo de consideraciones suenen demasiado dramáticas para quienes suponen —con poca evidencia de lo que precisamente hoy está ocurriendo en los ámbitos internacionales más contemporáneos— que el conocimiento preciso de las acumulaciones históricas no ayuda a la hora de gobernar en el siglo XXI, de que todo debe ser más liviano y práctico ante las exigencias inmediatas de la acción y la gestión en este tipo de asuntos. Sin embargo, a contrapelo de esas visiones cortoplacistas y finalmente normativas en más de un sentido, algunos

15 La incorporación de estos tres retratos simboliza las perspectivas confrontadas pero a menudo en interacción complementaria de referentes en el tema de la política exterior en los campos nacionalista, colorado batllista y de las izquierdas.

breves apuntes provenientes de la historia tal vez puedan contribuir, por lo menos, a prevenir contra ciertos atajos argumentativos.

En primer lugar, nadie debería sentirse ajeno a los debates y contradicciones que en un país como Uruguay y en un bloque como el Mercosur han generado y generan temas como los involucrados en las negociaciones de un TLC. Como se ha anticipado, ya había habido antecedentes previos a 2005, pero en los 15 años de gobiernos frenteamplistas se sucedieron múltiples instancias en que estos temas estuvieron nuevamente en la discusión del país en general y de la interna del FA en particular. Hagamos una rápida revista: el ya referido intento frustrado de un TLC bilateral con los Estados Unidos en 2006; las negociaciones sobre el acuerdo en comercio de servicios (TISA, por su sigla en inglés), iniciadas en un marco de fuerte secretismo en 2013 durante el período de José Mujica, de las que el siguiente gobierno de Tabaré Vázquez se apartó en setiembre de 2015, luego de una decisión abrumadora en tal sentido del Plenario del FA; durante este segundo mandato de Vázquez hubo nada menos que tres proyectos de TLC que estuvieron en juego, uno con China que se frustró y dos que prosperaron (con Chile, firmado en octubre de 2016 y recién confirmado en el Parlamento en julio de 2018, luego de una muy ardua discusión dentro de la orgánica del FA que postergó la ratificación, y con la UE, cuyo capítulo comercial se aprobó en principio en 2019 pero que aún no ha podido ser confirmado) (Caetano, López y Luján, 2021).

Con todo lo que estos debates han implicado en la interna frenteamplista durante esos 15 años de gobierno, resulta claro que las discrepancias sobre estos temas entre los sectores de esa fuerza política no han desaparecido, pero también que los antecedentes y las evidencias sobre este asunto se han ido acumulando con mucha fuerza. Se trata, en suma, de un tema ya tradicional en el debate político uruguayo más reciente, sobre el que nadie puede invocar ajenidad ni tampoco una apropiación monopólica y determinista, sujeta a la aplicación de un *sentido común* indiscutible. Sin embargo, cabe advertir que el replanteo de este asunto en los últimos años, pese a las continuidades, también arroja situaciones diferentes. El empantanamiento de la confirmación

del TLC ya acordado en principio con la UE se profundizó con las consecuencias de la pandemia y por las alternativas políticas posteriores, tanto de los países del Mercosur como sobre todo de los de la UE, a partir de la invasión de Rusia a Ucrania (Caetano y Pose, 2020c). Pero sin duda el mayor impacto sobre el retorno de estos temas al centro de la agenda pública uruguaya ha sido generado por el establecimiento de conversaciones formales para concretar un TLC con China, anunciado formalmente por el actual presidente Lacalle Pou a los líderes de todos los partidos políticos el 7 de setiembre de 2021.

El paso inicial de esta iniciativa resultó más arduo de lo esperado. El estudio de prefactibilidad económica conjunto, que en los momentos iniciales se esperaba que concluyera antes de finalizar el 2021, finalmente se concretó en julio de 2022. Como era esperable, esta postergación generó reacciones y opiniones contrapuestas. Mientras la demora provocó sospechas acerca de la viabilidad real de la propuesta, en especial —pero no solamente— desde la oposición, los debates se proyectaron a ciertos tópicos previsibles: las valoraciones sobre los impactos económicos reales del acuerdo en caso de concretarse, la tensión entre las voces de los presumibles intereses *ganadores* y *perdedores*, las consecuencias confrontadas de un TLC con todo el Mercosur u otro solo bilateral, los impactos sobre la industria y el empleo, etcétera. Sin embargo, también en este campo hubo novedades.

El nuevo contexto internacional generado por la invasión de Rusia a Ucrania ha impulsado algunos chispazos al interior mismo de la coalición de gobierno, vinculados en algunos casos con viejas discusiones políticas y doctrinarias. Mientras los principales referentes de Cabildo Abierto han manifestado cautela sobre el asunto, en especial, si la opción se perfila hacia un acuerdo en solitario, Lacalle Pou ha llegado a negar en una conferencia de prensa que un TLC con China pudiera generar señales arriesgadas en el campo geopolítico. Consultado sobre las eventuales críticas a acordar con China por la violación de su gobierno a los derechos humanos y sus vínculos con Rusia en medio de la guerra de Ucrania, Lacalle Pou señaló en la misma conferencia en que anunció la culminación del estudio de prefactibilidad con China:

> Está todo arriba de la mesa. Nosotros lo vemos desde un punto de vista netamente comercial, que no trae otra obligación que la que se suscribe en un tratado de libre comercio. Yo creo que a veces se mezcla, no quiero decir se confunde, pero se mezcla, las relaciones comerciales con las relaciones políticas. Tampoco hay que ser ingenuo, pero esto es un tratado de libre comercio […] (Lacalle sobre TLC con China…, 2022)

Desde una perspectiva diferente, el diputado colorado y exvicecanciller Ope Pasquet expuso por entonces una suerte de *revival* actualizado de la tradicional postura del Partido Colorado en materia de inserción internacional, en tono de prevención, con los dichos del presidente. En una carta publicada en abril en el semanario *Búsqueda*, el diputado colorado había pedido que se reconsiderara «la firma del acuerdo en virtud del nuevo escenario internacional que se había instalado con la invasión rusa». En su misiva, Pasquet sostenía que China se había convertido en el principal desafiante de la hegemonía estadounidense ante una eventual «segunda guerra fría». En conversación posterior con el programa radial *En Perspectiva,* aunque se manifestó aliviado por la conclusión del estudio de prefactibilidad, cuya demora a su juicio «iba dejando a Uruguay en una posición incómoda, desairada», mantuvo sin embargo su preocupación.

> Más adelante —señaló en esa oportunidad— tendremos que evaluar a qué se llega con el desarrollo de las tratativas, qué términos finalmente se proponen para la eventual suscripción de un TLC, en qué contexto internacional se produce eso. […] El presidente dice correctamente [que] no es bueno depender de un solo país y sí, estamos de acuerdo, justamente de eso se trata, ya hoy tenemos a China como nuestro principal socio comercial; con un TLC le venderíamos más, mucho más, ¿cuánto más? ¿Sería deseable que fueran a China más del 50 % de nuestras exportaciones? A mí me parece que no. […] No seamos ingenuos, comercio y política no son compartimentos estancos. […] No juguemos con esto de que una cosa es el comercio y otra cosa es la política (Ope Pasquet sobre TLC con China…, 2022)

En verdad, el asunto no resulta menor y puede generar contenciosos inesperados, no solo dentro del sistema político uruguayo sino en las negociaciones entabladas con la propia China. Las decisiones toma-

das —con reserva de algunos países en ciertos puntos— en la última semana de julio en la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas, que pasaron casi desapercibidas en el país y en la región, dan mucho que pensar sobre ese mismo particular. Con el cambio estratégico de la OTAN y los realineamientos perfilados durante las múltiples conferencias internacionales verificadas durante 2022, las posturas asumidas por el país en diferentes instancias de coordinación interamericana con los Estados Unidos adquieren otra significación.[16]

1.5. La densidad histórica de los desafíos más actuales

En suma, la *brecha de implementación y el hiato entre el diseño original y la práctica histórica*, así como los debates generados por las propuestas de TLC, han sido una constante en la historia de la participación del Uruguay en el Mercosur. Más allá de modalidades y estilos, las actuales posturas del presidente uruguayo Luis Lacalle Pou, representativas de un gobierno mucho más parecido a los del *primer Mercosur* que a los tres que se sucedieron durante la llamada *era progresista* (2005-2020), no resultan novedosas en términos generales en relación con la posición de todos los gobiernos uruguayos de las últimas décadas. Sin embargo, en política internacional, las *formas* son también el *contenido*. Y la *diplomacia presidencial,* que siempre ha sido riesgosa, hoy puede serlo mucho más por razones obvias, en este Mercosur y en este mundo incierto de 2022. Una vez más, particularmente desde Uruguay, se imponen la negociación y el pragmatismo.

Lo acontecido en la Cumbre del Mercosur celebrada en Asunción en julio de 2022 volvió a poner de manifiesto las tensiones abiertas dentro del bloque por el impulso de la iniciativa del Gobierno uruguayo.

16 En la XV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, reunida en Brasilia a finales de julio de 2022, entre los puntos de la declaración votada, con la reserva de los representantes de los gobiernos de Argentina y Chile, se incorporó la noción de *disuasión integrada*, concepto clave de la Estrategia de Defensa Nacional Estadounidense. Esta posición, que el Gobierno norteamericano actual ha buscado consensuar con todos los ámbitos militares colectivos que integra, como por ejemplo en la OTAN, por cierto que tiene significaciones insoslayables en la relación con China. Sobre las implicaciones que podría tener esta declaración, cf. Tokatlian (2022).

Mientras el entonces presidente de Brasil Jair Bolsonaro no asistió, los presidentes y las delegaciones de Paraguay y Argentina manifestaron una postura claramente adversa, a lo que se sumó una posición más cautelosa y diplomática de la delegación brasileña encabezada por el canciller. En sus alocuciones en la Cumbre, el presidente Lacalle Pou se mostró muy firme en su iniciativa, así como en la renovada invitación para que el Mercosur en su conjunto se sumara a la negociación en curso con China. Sin embargo, manifestó con fuerza que Uruguay iba a seguir en ese camino, incluso sin apoyo de sus socios. Asimismo, al no aprobarse la incorporación expresa del concepto de *flexibilización* en la declaración final de la Cumbre, Lacalle Pou se negó a firmarla. Aunque trascendió que el Gobierno uruguayo valoró muy positivamente los resultados de la Cumbre y el protagonismo asumido en esta por Lacalle Pou, lo cierto es que en el balance general prima la imagen de un bloque profundamente desarticulado: con Brasil en una transición fuerte entre el gobierno de Bolsonaro y el retorno de Lula, con el nuevo cuadro político emergente tras la paridad extrema de la segunda vuelta y los lamentables episodios del 8 de enero; Argentina sumida en una profunda crisis económica, social y política, en un año electoral cargado de incertidumbres; Paraguay también en año electoral pero netamente aferrado al bloque por razones comerciales y muy reticente ante la eventualidad de avanzar en un TLC con un país con el que no mantiene relaciones diplomáticas; y Uruguay muy firme en la posición de su actual gobierno pero sin aliados visibles para lo que sigue perfilándose como su emprendimiento principal.

En las encuestas de opinión que se han hecho sobre el tema, hasta el momento de escribirse este texto, la mayoría de la población uruguaya se ha manifestado en términos genéricos pero contundentes a favor de la firma de un TLC con China.[17] Por su parte, la iniciativa del Gobierno uruguayo concita fuertes apoyos en el frente empresarial, no solo dentro del país sino también en la región. Sin embargo, todavía sin conocerse los términos y detalles del estudio de prefactibilidad acor-

17 Según un estudio realizado por la Usina de Percepción Ciudadana (UPC) de *La Diaria* entre el 15 y el 20 de julio, el 61% de los encuestados se manifestaron a favor de un TLC con China. (Un 61% de la población..., 2022).

dado, las dudas de fondo, no solo estructurales sino también sectoriales, persisten y no son insignificantes.

Aunque el presidente uruguayo ha expresado convicción y parece sintonizar en este punto con la opinión favorable de la mayoría de los uruguayos, en este tipo de asuntos y en los actuales contextos de incertidumbre global y regional, el fuerte protagonismo de su *diplomacia presidencial* parece desbordar los límites de la prudencia, en especial, cuando se acerca a ciertos *deslizamientos* progresivos hacia una postura muy contrapuesta con el actual Gobierno argentino, demasiado acosado en el frente interno. Tampoco parece muy adecuada la rotundidad de sus declaraciones acerca de que no hay duda de que un camino en solitario de Uruguay en sus negociaciones con China se inscribe en lo *jurídicamente vigente* en el bloque,[18] planteando que el objetivo de Uruguay es «colarse entre los grandes», pero con la «seguridad de permanecer en el Mercosur».

Claro que el bloque no puede seguir como está y que la retórica seudointegracionista y su consiguiente parálisis ya no son admisibles sin acciones concretas y consistentes. Pero, como siempre, sobre todo desde Uruguay, hay que abrir bien los ojos, hacer bien las cuentas y medir las estrategias pero también las tácticas. También hay que hacerse preguntas exigentes e incómodas. ¿Es realmente cierto que hay un *mundo abierto* que espera por Uruguay para sumar TLC bilaterales? ¿Resulta aconsejable jugar *al límite del reglamento* —como se ha dicho desde filas del oficialismo— en medio del Mercosur cuando sus Estados más grandes

18 La postura del Gobierno uruguayo sobre que no existe ninguna normativa Mercosur que le impida negociar un TLC en solitario con China y que la decisión 32/00 «no está vigente porque nunca fue internalizada» ha sido controvertida no solo por sus socios del Mercosur sino también por diversas personalidades del ámbito político y académico uruguayo. En ese sentido, nada menos que Didier Opertti, excanciller, experto en derecho internacional público y referente muy cercano al expresidente Julio M. Sanguinetti, ha señalado con firmeza que ve «jurídicamente insustentable el planteo uruguayo». En una comunicación al Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) en julio de 2021, Opertti señaló que, aunque está de acuerdo con la idea de la flexibilización, Uruguay solo tiene dos salidas posibles: «renegociar la decisión 32/00 para flexibilizarla, algo que ha intentado sin éxito» o «irse de la unión aduanera», que en su concepto significa «irse del Mercosur». Advirtió de paso que discrepaba «con aquellos que quieren irse del Mercosur» y, aunque señaló que no quería aparecer como «un francotirador», previno sobre la «chinodependencia» y «la vieja concepción imperial de la potencia asiática». (Drapper, 2022)

se encuentran en situaciones internas de tan alta incertidumbre y polarización? ¿Nadie ha pensado que el camino en solitario puede terminar con una situación de aislamiento del país en la región, con los costos consiguientes? ¿Se mejoran de este modo las perspectivas de una confirmación positiva de la negociación estancada con la Unión Europea? ¿Realmente resulta realista pensar que, con sus actuales desafíos de proyección global, China se va a comprar el embrollo de una jugada tan fuerte detrás del sueño del Uruguay como su *gran hub en la región*, con la postura adversa o reticente de los dos grandes vecinos? Y, aunque en el discurso se niegue o se relativice al máximo esa posibilidad, ¿se ha pensado en serio sobre las consecuencias de una ruptura del Mercosur? ¿Hay efectivamente un plan B para esa eventualidad?

Como siempre, pero tal vez como nunca, se necesita moderación, sensatez y pragmatismo. Por cierto, también firmeza, hasta *sentido de urgencia*, pero de la manera más consistente y profesional. La densidad histórica del actual momento epocal y la continuidad de los temas cruciales en cuestión no ameritan ni la resignación ni los riesgos de una sola apuesta, no importa que esté afirmada en la convicción, incluso que se sustente en razones valederas y que genere circunstancialmente una postura favorable de la mayoría de la población. Como suele decirse en ámbitos diplomáticos pero también políticos, no acostumbra ser un camino adecuado el acumular poder interno a partir de las apuestas en política exterior. En particular, dentro de un país con las restricciones y dimensiones del Uruguay. Hay que balancear bien los costos de *no estar en el mundo*, pero también los de la *no integración* y el aislamiento del país en la región. La cuestión es también, como se señalaba antes, si ante los nuevos contextos han perdido vigencia los principios tradicionales de la política exterior uruguaya, a los que dicen seguir afiliados algunos integrantes de la coalición de gobierno. Contestar esa interrogante no se trata de un simple ejercicio intelectual sino de un paso ineludible para acertar en la acción, sobre todo en *tiempos tan peligrosos* como los que nos han tocado. Hay que recordar aquello de que ser uruguayo, especialmente en diplomacia y en política internacional, siempre ha sido más una *profesión* que una *condición*. Independientes siempre, pero entre Argentina y Brasil, que son vecinos y necesarios, gobierne quien gobierne en ambos países.

Referencias bibliográficas

Bouzas, R. (2011). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. En G. Caetano (coord.), *Mercosur 20 años* (pp. 75-88). Montevideo: cefir.

Blaney, D. L. (1996). Reconceptualizing autonomy: the difference dependency theory makes. *Review of International Political Economy*, 3(3), 459-497.

Briceño Ruiz, J., y Simonoff, A. (eds.) (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.

Caetano, G. (2021). *El liberalismo conservador. Genealogías.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Caetano, G., López, C., y Luján, C. (2021). La política exterior de Uruguay durante el «ciclo progresista». (2005-2020): factores sistémicos, regionales y domésticos. En G. Bidegain, M. Freigedo y C. Zurbriggen (coords.), *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 295-320). Montevideo: icp.

Caetano, G., Padrón, A., y Barreto, V. (2014). Posibilidades y restricciones para la inserción internacional del Uruguay en el futuro próximo. En L. Harari, M. Mazzeo y C. Alemany (coords.), *Uruguay + 25. Documentos de investigación.* Montevideo: Fundación Astur, Red Sudamericana de Economía Aplicada, Trilce.

Caetano, G., y Hernández Nilson, D. (2021). Treinta años de Mercosur. Canon regionalista. *Cuadernos Americanos*, 2(176), 15-41. México, unam-cialc.

Caetano, G., y Pose, N. (2020a). *Análisis del Acuerdo de Asociación entre la ue y el Mercosur. Apuntes críticos para una evaluación de sus impactos en el proceso de integración regional.* Montevideo: Fesur.

Caetano, G., y Pose, N. (2020b). *Análisis del Acuerdo de Asociación entre la ue y el Mercosur. Sus impactos en el Uruguay desde una perspectiva de historia política.* Montevideo: Fesur.

Caetano, G., y Pose, N. (2020c). Uruguay en el acuerdo UE-Mercosur: Economía política de posicionamientos e implicaciones. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 28-51. Universidad Nacional de la Plata, Instituto de Relaciones Internacionales.

De Herrera, L. A. (2007) [1912]. *El Uruguay internacional.* Montevideo: Cruz del Sur - Instituto Manuel Oribe.

Drapper, G. (2021, julio 21). «Estados Unidos tiene "mucho interés" en fortalecer el comercio bilateral, pero plantearlo en términos de tlc es un debate antiguo». Entrevista a Eric Geelan. *Búsqueda*.

Drapper, G. (2022, julio 28). Opertti ve jurídicamente «insustentable» el planteo uruguayo ante el Mercosur. *Búsqueda*.

La intervención de los intelectuales. Declaración pública. (2015, mayo 22). *La Diaria*, https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/5/declaracion-publica/

Lacalle sobre tlc con China: «Lo vemos desde un punto de vista netamente comercial». (2022, julio 13). *Montevideo Portal*.

López Burian, C., y Míguez, M. (2020). Uruguay como Estado pequeño en el Mercosur (1991-2020). *Lua Nova*, 112, 181-216. San Pablo.

Mercosur debe «ajustar lo jurídico». (2014, enero 11). *180*. https://www.180.com.uy/articulo/37763_Mercosur-debe-ajustar-lo-juridico

Morales, M. E., Almonte, L., y Carbajal, Y. (2012). A ocho años del tlc México-Uruguay. Una evaluación. *Estudios Internacionales, 172*, 29-48. issn 0716-0240

Ope Pasquet sobre tlc con China: «Quiero saber a qué nos vamos a obligar». (2022, julio 14). *En Perspectiva.*

Peña, F. (2006, diciembre). Tras su reunión en Brasilia, el Mercosur parece moverse en tres direcciones. ¿Permitirán generar ganancias de identidad, eficacia y credibilidad?, *Newsletter.*

Peña, F. (2022, agosto). *Una cuestión compleja para el futuro del Mercosur. Alternativas para encararla.* Newsletter mensual. Fundación icbc Argentina.

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

Preciado Coronado, J. A. (2014). La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. *Sociedade e Estado*, 29(1), 45-72. Brasilia.

Russell, R., y Tokatlian, J. G. (2001). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *PostData. Revista de reflexión y análisis político* 7(1), 71-92. Buenos Aires.

Serbin, A., Martínez, L., y Romanzini Júnior, H. (comps.). (2013). *El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas y nuevos*

desafíos. Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe. 2012. Buenos Aires: CRIES.

TOKATLIAN, J. G. (2022, agosto 7). Una conferencia trascendental. Cohete a la Luna. https://www.elcohetealaluna.com/una-conferencia-trascendental/

TUSSIE, D., y RIGGIROZZI, P. (eds.). (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America.* Londres: Springer.

Un 61 % de la población está a favor de un TLC con China. (2022, julio 21). *La Diaria*. https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/7/61-de-la-poblacion-esta-a-favor-de-un-tlc-con-china/

Capítulo 2

Los partidos políticos uruguayos frente a los tratados de libre comercio

Camilo López Burian, Carlos Luján, Daniel Cajarville, María Eugenia Casanova, Germán Coca, Gimena Ouviña, Florencia Salgueiro y Sofía Schelotto

Este capítulo coloca la mirada en los partidos políticos como actores centrales en la política de Uruguay, sea ella doméstica o exterior. Para la recolección de información se aplicó una encuesta a los legisladores, que en este caso fueron las unidades de observación elegidas, en tanto tomadores de decisiones. Su agregación en diferentes grupos construye a las distintas unidades de análisis consideradas: el Parlamento como un todo, dividido por Gobierno (integrantes de la coalición) y oposición o según los partidos políticos de pertenencia. El supuesto que sustenta esta elección es que al observar a los legisladores podemos reconstruir los posicionamientos de los partidos por la agregación de las preferencias de sus integrantes.

El universo elegido se fundamenta en que al mirar el Poder Legislativo estamos logrando ver a las élites partidarias. En el Senado se encuentran la mayoría de los líderes de partidos y de fracciones, al tiempo que puede señalarse que buena parte de los políticos más influyentes del país ocupan cargos parlamentarios, salvo algunos que no ejercen cargos políticos o se encuentran en el Ejecutivo.

Los datos primarios de la encuesta corresponden a una muestra representativa, no probabilística por cuotas, según partido, fracción, sexo, cámara legislativa de pertenencia (senadores o diputados) y por territorialidad en el caso de los diputados (capital nacional o interior del país). Se encuestó a 66 de los 130 legisladores uruguayos (99 dipu-

tados, 30 senadores y el vicepresidente de la República, quien por disposición constitucional preside el Senado y la Asamblea General). La distribución por partidos es la siguiente: 31 son del Frente Amplio (FA), 17 del Partido Nacional (PN), 9 del Partido Colorado (PC), 7 de Cabildo Abierto (CA), uno del Partido Independiente (PI) y uno del Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI). No se encuestó al diputado electo por el Partido de la Gente; se encuestó, por tanto, a dos de los tres legisladores de los partidos pequeños.

Este trabajo se realizó entre el 2 de marzo y el 23 de agosto de 2021, en entrevistas cara a cara (presenciales o mediante las plataformas virtuales Zoom y Meet) que tuvieron una extensión mínima de 30 minutos y en algunos casos alcanzaron la hora y media. No existen desbalances significativos en las tasas de respuesta por partido. A continuación, se resumen algunos de los datos procesados y analizados a partir del trabajo realizado.

2.1. La agenda y las priorizaciones estratégicas de Uruguay

En este primer apartado se recogen las respuestas de las legisladoras y legisladores sobre las prioridades temáticas de la agenda de la política exterior, sus objetivos y priorizaciones estratégicas en relación con zonas geográficas, tipos de vinculación y potenciales aliados.

Tabla 2.1. Asuntos centrales de la política exterior uruguaya

Tema	Prioridad	Todos	Oposición	Gobierno	FA	PN	PC	CA	PI	PERI
Comercio	1° lugar	56,7	32,3	77,8	29,0	88,9	88,9	50,0	.	100,0
	3 primeros	67,2	38,7	91,8	35,5	100,0	100,0	75,0	.	100,0
Derechos humanos	1° lugar	16,4	32,3	2,8	35,5	.	.	.	.	.
	3 primeros	42,0	71,0	16,9	74,2	16,7	11,1	14,3	.	.
Economía	1° lugar	10,4	12,9	8,3	12,9	5,6	.	25,0	.	.
	3 primeros	52,4	48,4	56,0	51,6	50,0	55,6	64,3	.	.
Política	1° lugar	9,0	12,9	5,6	12,9	.	11,1	12,5	.	.
	3 primeros	24,1	32,3	16,9	32,3	5,6	33,3	26,8	.	.
Ambiente	1° lugar	3,0	3,2	2,8	3,2	.	.	12,5	.	.
	3 primeros	49,5	54,8	44,9	54,8	44,4	44,4	37,5	.	100,0
Defensa	1° lugar	1,5	3,2	.	3,2	.	.	.	.	.
	3 primeros	9,0	16,1	2,8	16,1	5,6	.	.	.	.
Salud	1° lugar	1,5	3,2	.	3,2	.	.	.	.	.
	3 primeros	21,1	19,4	22,7	19,4	16,7	11,1	55,4	.	.
Finanzas	1° lugar	1,5	.	2,8	.	5,6	.	.	.	.
	3 primeros	10,5	3,2	16,9	3,2	22,2	22,2	.	.	.
Migraciones	1° lugar	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	3 primeros	12,0	9,7	14,0	6,5	22,2	11,1	.	.	100,0
Seguridad	1° lugar	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	3 primeros	12,1	6,5	17,0	6,5	16,7	11,1	26,8	.	.

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.1 pueden verse los resultados de la distribución de las opiniones de los legisladores sobre cuáles deben ser los puntos centrales de la agenda de política exterior. Si se toman a los legisladores como único grupo, se observa que el 56,7 % respondieron que el *comercio* es el aspecto de mayor relevancia. Con porcentajes sensiblemente menores le siguen *derechos humanos* (16,4 %) y *economía* (10,4 %). Vale destacar que, si bien la categoría *medio ambiente* recoge pocas respuestas como principal punto de la agenda exterior (3,0 %), se menciona entre los tres primeros por un 49,5 % del total de los legisladores.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, se encuentran asimetrías en la definición del punto principal de la agenda de política exterior. Mientras el 77,8% de los legisladores del Gobierno mencionan el *comercio*, solo el 32,3 % de la oposición lo posicionan en primer lugar. Entre los legisladores de la oposición cobra relevancia el punto vinculado a *derechos humanos*, que también alcanza el 32,3% de las respuestas como principal aspecto y el 71,0 % entre las tres primeras menciones.

En esta misma línea, si se segmentan los datos por partido de pertenencia puede verse que entre los legisladores del FA la categoría con mayor porcentaje de respuestas en primera mención es *derechos humanos* (35,5 %), aspecto que no se menciona en primer lugar en ninguno de los partidos restantes. Tanto entre los legisladores del PN (88,9 %) como del PC (88,9%) y el PERI (100 %), el *comercio* figura como el punto de mayor relevancia en la agenda de política exterior. Si bien el 50 % de los legisladores de CA mencionan el *comercio* como principal punto, es interesante resaltar aquí la importancia que se da a la *salud*, que, a pesar de no figurar en primera mención, alcanza el 55,4 % de las respuestas entre los tres primeros puntos centrales.

Tabla 2.2. Objetivos de la política exterior uruguaya

Objetivo	Prioridad	Todos	Oposición	Gobierno	FA	PN	PC	CA	PI	PERI
Combatir el terrorismo internacional	1° lugar	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	3 primeros	3,0	.	5,6	.	11,1	.	.	.	.
Ayudar a preservar la democracia en otros países	1° lugar	13,4	19,4	8,3	16,1	.	22,2	14,3	.	100,0
	3 primeros	30,0	42,4	19,4	39,1	11,1	44,4	14,3	.	100,0
Promover la venta de productos uruguayos en el exterior	1° lugar	52,2	35,5	66,7	35,5	77,8	66,7	42,9	100,0	.
	3 primeros	83,7	68,1	97,2	68,2	100,0	88,9	100,0	100,0	100,0
Ayudar a mejorar el nivel de vida de los países menos desarrollados	1° lugar	1,5	3,2	.	3,2	.	.	.	.	.
	3 primeros	13,5	26,1	2,8	26,1	5,6	.	.	.	.
Prevenir la proliferación de armas nucleares	1° lugar	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	3 primeros	.	6,7	.	6,7	.	.	.	.	.
Combatir el narcotráfico y el crimen organizado	1° lugar	4,5	6,5	2,8	6,5	.	.	14,3	.	.
	3 primeros	24,0	16,1	30,6	16,1	33,3	22,2	42,9	.	.
Proteger los intereses de los uruguayos en otros países	1° lugar	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	3 primeros	4,5	.	8,3	.	11,1	11,1	.	.	.
Atraer la inversión extranjera a Uruguay	1° lugar	9,0	6,5	11,1	6,5	16,7	11,1	.	.	.
	3 primeros	58,5	35,9	77,8	35,9	66,7	88,9	57,1	100,0	.
Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas	1° lugar	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	3 primeros	12,1	13,2	5,6	13,2	11,1	11,1	14,3	.	.
Proteger el medio ambiente	1° lugar	10,4	12,9	8,3	12,9	5,6	.	28,6	.	.
	3 primeros	43,6	55,7	33,3	42,7	22,2	33,3	42,9	100,0	100,0
Proteger y promover los DD. HH. en otros países	1° lugar	9,0	16,1	2,8	19,4	.	.	.	.	.
	3 primeros	24,0	35,8	13,9	39,0	11,1	.	28,6	.	.

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.2 pueden verse los resultados de la distribución de las preferencias de los legisladores sobre los objetivos de política exterior. Si se toman a los legisladores como único grupo, se observa que el 52,5 % respondieron que promover la venta de productos uruguayos es el objetivo de mayor relevancia; un 83,7 % de las respuestas lo mencionan en las primeras tres menciones.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, se observa que también predomina la preferencia por promover la venta de productos uruguayos. Sin embargo, entre los legisladores del Gobierno esta opción alcanza el 66,7 %. Entre los de la oposición se registra el 35,5% en esta dirección, seguido en segundo lugar por el hecho de proteger y promover los derechos humanos en otros países (16,1 %).

Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia, puede verse que a la interna de cada uno (con excepción del PERI) prevalece la opción de promover la venta de productos uruguayos como principal objetivo de la agenda de política exterior, si bien se observan diferencias en los porcentajes (FA 35,5%, PN 77,8 %, PC 66,7 %, CA 42,9 %, PERI 100 %). Tal objetivo fue señalado entre las primeras tres menciones en un 68,2% de los casos de legisladores del FA, 88,9 % del PC y 100 % de PN, CA, PI y PERI. Vale destacar que entre los legisladores del PN (66,7 %), PC (88,9 %), CA (57,1 %) y PERI (100,0 %), la atracción de inversión extranjera a Uruguay alcanza altos porcentajes de respuesta cuando se observan los primeros tres objetivos de mayor relevancia. Por su parte, entre los legisladores del FA se destacó la protección del medio ambiente (42,7 %) como uno de los tres principales objetivos.

Tabla 2.3. ¿La prioridad de la política exterior debería ser la región o el mundo?

	La región	Ambas	El mundo
Todo el Parlamento	29,4	11,8	58,8
Gobierno	16,2	2,7	81,1
Oposición	45,2	22,6	32,3
FA	48,4	22,6	29,0
PN	.	5,6	94,4
PC	11,1	.	88,9
CA	50,0	.	50,0
PI	.	.	100,0
PERI	.	.	100,0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.3 se observan los resultados de la distribución de las posiciones en relación con si la política exterior debería tener como prioridad la región o el mundo. Al tomar a las y los legisladores como un único grupo, más de la mitad entienden que la política exterior debería estar dirigida hacia el mundo (58,8 %) mientras que un 29 % indican que hacia la región. Cabe indicar que casi un 12 % entienden que debería enfocarse hacia ambas direcciones.

Al segmentar por el clivaje *oposición y Gobierno*, se observa una gran diferencia: en el grupo del Gobierno, el 81 % entienden que debería enfocarse hacia el mundo y un 16 % hacia la región, mientras que en el grupo de la oposición, si bien se observa una tendencia considerable hacia la región (45,2%), se puede indicar que la distribución es más *homogénea* dado que un 32,3 % expresaron que la prioridad debería ser hacia el mundo y un 22,6 % hacia ambas direcciones.

Al segmentar los datos por partido de pertenencia se visualizan cuatro grandes registros: todos los partidos excepto el FA priorizan el mundo frente a la región; por otra parte, el FA es el único partido que se inclina por las tres opciones, si bien la mayoría entienden que la prioridad debería ser la región (48,4 %), seguido de un 29 % que declaran

la preferencia hacia el mundo y un 22,6 % hacia ambas; ningún legislador encuestado del PN, PI o PERI prioriza a la región; y por último, cabe mencionar la singularidad que presenta CA, ya que sus representantes manifestaron de igual modo su proclividad a la región que al mundo (50%).

Tabla 2.4. ¿Cuál es la región?

	Todo el Parlamento	Oposición	Gobierno	FA	PN	PC	CA
América del Sur	4%	5%	.	5%	.	.	.
América Latina	32%	35%	20%	35%	.	100%	.
América Latina y el Caribe	12%	15%	.	15%	.	.	.
Brasil, Paraguay, Venezuela, Chile, Bolivia	4%	5%	.	5%	.	.	.
CELAC	8%	5%	20%	5%	.	.	25%
Hispanoamérica	4%	.	20%	.	.	.	25%
Mercosur	32%	30%	40%	30%	.	.	50%
UNASUR	4%	5%	.	5%	.	.	.

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.4 se observan los resultados de la distribución de opiniones en referencia a la interrogante sobre qué entienden por región, dirigiendo la consideración a quienes respondieron en la anterior pregunta, *región* o *ambas*. Al tomar a las y los legisladores como un único grupo, se observa que la mayoría entienden a la región como el *Mercosur* o como *América Latina* (32 %), aunque en algunos casos también incluyen la categoría *América Latina y el Caribe* (12 %).

Al segmentar por el clivaje *oposición y Gobierno*, se observa que los miembros del Gobierno responden de forma más homogénea que la oposición, definiendo de cuatro formas diferentes a la región, mientras que la oposición manifiesta siete definiciones. Dentro de este último

grupo, un 35 % identifican a *América Latina* como la región de referencia, seguidos por un 30 % que selecciona el *Mercosur* y un 15% a *América Latina y el Caribe*. Por su parte, dentro del grupo del Gobierno, un 40 % mencionan al *Mercosur* seguido de *América Latina*, CELAC e *Hispanoamérica* con un 20 %, respectivamente. Es interesante indicar que dentro del grupo de la oposición no se menciona a *Hispanoamérica*.

Al segmentar los datos por partido de pertenencia, se observa que dentro del FA existe una notoria heterogeneidad en las definiciones de región preferidas, mientras que desde el PC y CA se respondió de manera más homogénea. Por último, vale destacar que solamente en CA se menciona *Hispanoamérica* como región a priorizar y que el FA es el único en que se registra la mención a UNASUR.

Tabla 2.5. ¿Cuál de estas instituciones se aproximan más a la idea de región que me nombró?

	Mercosur	UNASUR	CELAC
Todo el Parlamento	48,1	25,9	25,9
Gobierno	71,4	.	28,6
Oposición	40,0	35,0	25,0
FA	38,1	33,3	28,6
PN	100,0	.	.
PC	100,0	.	.
CA	75,0	.	25,0
PI	.	.	.
PERI	.	.	.

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.5 se visualizan los resultados de la distribución de las posiciones con relación a qué institución se aproxima más a la idea de región descrita en la tabla anterior. Al tomar como único grupo a las y los legisladores, se observa que casi la mitad expresan que el *Mercosur* es la institución que más se asemeja a la idea de región, mientras un cuarto responde UNASUR, y otro cuarto, CELAC. Al segmentar por cli-

vaje *oposición y Gobierno*, se observa que si bien ambos entienden que Mercosur es la institución que más se aproxima a la noción preferida, también se advierten diferencias importantes: dentro del Gobierno esta institución concentra mayor cantidad de respuestas y casi que duplica a la oposición (71,4 % frente al 40 %); además, los restantes legisladores del Gobierno respondieron CELAC, mientras que dentro de la oposición se consideraron las tres instituciones, con la UNASUR como la segunda institución más mencionada (diferencia de un 5 % entre quienes prefieren al Mercosur y a UNASUR).

Al segmentar por partido político, se observa que el FA es el único que responde que las tres instituciones se aproximan a la idea de región, con el destaque de Mercosur (38 %), seguido de UNASUR con 33 %. Por otra parte, la totalidad de representantes de PN y PC respondieron que el Mercosur es la institución que más se aproxima, mientras que en CA el 75 % manifiesta Mercosur y un 25 % CELAC.

Tabla 2.6. Para Ud., actualmente ¿quién de los siguientes actores internacionales es nuestro principal aliado estratégico?

		Todo el Parlamento	Oposición	Gobierno	FA	PN	PC	CA	PI	PERI
Argentina	1° lugar	15,6	33,3	.	34,5	.	.	.	.	.
	3 primeros	51,5	84	22,1	83,5	17,6	47,2	40	.	100
Brasil	1° lugar	29,7	20	38,2	17,2	38,9	22,2	66,7	.	100
	3 primeros	75,5	70,3	79,7	69,3	80,1	69,4	100	.	100
China	1° lugar	48,4	46,7	50	48,3	55,6	44,4	33,3	100	.
	3 primeros	83	94,6	72,1	97,9	73,2	77,8	53,3	100	.
Estados Unidos	1° lugar	4,7	.	8,8	.	5,6	22,2	.	.	.
	3 primeros	43,9	10,1	75,2	10,5	82	70,8	60	100	.
Europa	1° lugar	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	3 primeros	21,4	13,6	28,8	10,5	29,4	25	40	.	100
Rusia	1° lugar	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	3 primeros	3,3	6,7	.	7	.	.	.	.	.
India	1° lugar	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	3 primeros	1,7	3,4	.	3,6	.	.	.	.	.
Japón	1° lugar	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	3 primeros	3,3	.	6,3	.	.	11,1	.	100	.
México	1° lugar	1,6	.	2,9	.	.	11,1	.	.	.
	3 primeros	9,8	13,6	6,1	14,2	5,9	11,1	.	.	.
Chile	1° lugar	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	3 primeros	4,9	3,4	6,3	3,6	11,8	.	.	.	.
Paraguay	1° lugar	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	3 primeros	1,7	.	3,2	.	.	12,5	.	.	.

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.6 se visualizan los resultados de la distribución de las opiniones de las y los legisladores sobre una serie de actores interna-

cionales que pueden ser considerados como principal aliado estratégico. Al tomar como un único grupo a las y los legisladores, el 48,4 % respondieron que China es el principal aliado, seguido por Brasil con un 29,7 % y en tercer lugar Argentina con un 15,6 %. Si se toma en cuenta las primeras tres menciones de las y los legisladores, China es nombrado por un 83 %, Brasil por un 75,5 % y Argentina por un 51,5 %. Asimismo, es significativo que en cuarto lugar se menciona a Estados Unidos (43,9 %), dado que el 4,7 % lo ubicaron como principal aliado.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, es interesante indicar que tanto quienes integran el Gobierno, así como quienes pertenecen a la oposición visualizan a China como principal aliado estratégico. Empero, existe una diferencia importante: Brasil fue el segundo más nombrado dentro del Gobierno (38,2 %) y en el caso de la oposición fue el tercero (20 %), mientras que Argentina fue el segundo más mencionado para la oposición con un 33,3 %. Dentro del Gobierno ninguno la nombró.

Asimismo, al observar los primeros tres actores mencionados se visualizan diferencias importantes: dentro de la oposición se nombra a China en primer lugar (94,6 %) y a Argentina en segundo lugar (84 %); mientras que quienes pertenecen al Gobierno indican a Brasil en primer lugar (79,7 %), seguido por Estados Unidos (75,2 %) y China (72,1 %). En este sentido, es interesante señalar que, dentro del grupo de la oposición, solo el 10,1 % mencionan a Estados Unidos. Por su parte, desde el Gobierno se menciona a Europa en un 28,8 %, mientras que dentro de la oposición esa opción se restringe a un 13,6 %.

Finalmente, al segmentar los datos por partido político se observa que China es el principal aliado para todos los partidos, con excepción de CA y PERI, para los que Brasil es el principal aliado. Este país es apuntado como el segundo aliado estratégico en todos los partidos con excepción del FA, donde se ubica en dicho lugar a la Argentina (aunque igualmente Brasil posee un alto porcentaje de respuestas: 17,2 %). Por otra parte, al tener en cuenta las primeras tres menciones del aliado estratégico, se observa que en PI y PN es donde se declara mayormente a Estados Unidos como uno de los tres principales aliados (100% y 82 %

respectivamente). Para el PI también destacan Japón y China, mientras que el PERI manifestó que Argentina, Brasil y Europa son los principales aliados estratégicos.

Tabla 2.7. Si el proceso de integración económico-comercial regional se encuentra inoperante, ¿estaría usted dispuesto/a a estrechar la relación bilateral entre Uruguay y...?

	Argentina	Brasil
Todo el Parlamento	91,0	94,1
Gobierno	91,4	97,2
Oposición	90,6	90,6
FA	90,3	90,3
PN	88,2	100,0
PC	88,9	88,9
CA	100,0	100,0
PI	100,0	100,0
PERI	100,0	100,0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.7 se observan los resultados de la distribución de opiniones en relación con la hipotética situación de si se estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral entre Uruguay y Argentina, por una parte, y Uruguay y Brasil, por otra, en caso de que el proceso de integración económico-comercial regional estuviera inoperante. Al tomar a las y los legisladores como un único grupo, una fuerte mayoría estarían dispuestos a estrechar lazos con Argentina (91 %), aunque un porcentaje aún mayor con Brasil (94,1 %).

Al segmentar por el clivaje *oposición y Gobierno* se observa que, si bien la amplia mayoría estrecharían ambos lazos, quienes pertenecen al Gobierno presentan una inclinación mayor en esa dirección. Debe agregarse que esta diferencia se acrecienta en relación con el vínculo con Brasil (97,2 % frente al 91,4 %).

Finalmente, al diferenciar los datos por partido de pertenencia se observa un altísimo porcentaje de disposición para estrechar los vínculos con ambos países (mayor al 88 % para todos los partidos), donde destacan el PN, CA, PI y PERI, dado que todos sus integrantes manifestaron que estrecharían lazos con Brasil. Asimismo, el PN es el partido que manifiesta menor disposición a estrechar vínculos con Argentina (88,2 %).

Tabla 2.8. Posición sobre la política exterior que prioriza a la región y a Brasil como líder regional

	Totalmente de acuerdo	Bastante de acuerdo	Ni de acuerdo ni en des-acuerdo	Bastante en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Todo el Parlamento	3,1	50,8	4,6	27,7	13,8
Oposición	3,2	48,4	3,2	32,3	12,9
Gobierno	2,9	52,9	5,9	23,5	14,7
FA	3,2	51,6	3,2	32,3	9,7
PN	.	40,0	6,7	33,3	20,0
PC	11,1	55,6	11,1	.	22,2
CA	.	75,0	.	25,0	.
PI	.	.	.	100,0	.
PERI	.	.	.	.	100,0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.8 pueden verse los resultados de la distribución de las posiciones sobre la política exterior que priorizan a la región y a Brasil como líder regional. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 3,1 % % dicen estar totalmente de acuerdo, el 50,8 % bastante de acuerdo, el 4,6 % ni de acuerdo ni en desacuerdo, 27,7 % bastante en desacuerdo y el 13,8 % totalmente en desacuerdo, lo que da un saldo neto (acuerdos menos desacuerdos) de 13 puntos.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, los valores son similares: mientras que el 55,8 % de quienes pertenecen al Gobierno se posicionan a favor de ese tipo de política, en la oposición este porcen-

taje se ubica en 51,6 %. En cuanto a los posicionamientos en contra, un 38,2 % del Gobierno dice estar en desacuerdo frente a un leve aumento entre la oposición, donde se registra un 45,2 %.

Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia, puede verse que el PI se posiciona bastante en desacuerdo y el PERI totalmente en desacuerdo. En el FA, las opciones registradas perfilan un 54,8 % de acuerdo, un 3,2 % ni de acuerdo ni en desacuerdo y un 42 % en desacuerdo. Por su parte, en el PN un 40 % dicen estar bastante de acuerdo y un 53,3 % en desacuerdo, con un 6,7 % que no se ubican ni a favor ni en contra. A su vez, desde CA un 75 % se posicionan bastante de acuerdo y un 25 % bastante en desacuerdo con esta idea. Por último, la mayoría del PC se ubica a favor de esta idea con un 55,6 % bastante de acuerdo, un 11,1 % totalmente de acuerdo y un mismo porcentaje ni de acuerdo ni en desacuerdo. Un 22,2 % del PC se posiciona totalmente en desacuerdo con este tipo de política. Como se observa, CA es el partido que se posiciona más favorable a una política exterior que priorice a la región y a Brasil como líder regional, seguido por el PC y el FA.

Tabla 2.9. Posición sobre la inserción internacional en el mundo, sin necesidad de acordar posiciones regionales, teniendo al mundo desarrollado como principal aliado

	Totalmente de acuerdo	Bastante de acuerdo	Ni de acuerdo ni en des-acuerdo	Bastante en desacuerdo	Totalmente en des-acuerdo
Todo el Parlamento	19,7	28,8	0	40,9	10,6
Oposición	6,7	10,0	0	70,0	13,3
Gobierno	30,6	44,4	0	16,7	8,3
FA	3,3	10,0	0	70,0	16,7
PN	29,4	52,9	0	17,6	0
PC	33,3	44,4	0	11,1	11,1
CA	25,0	37,5	0	25,0	12,5
PI	100,0	0	0	0	0
PERI	100,0	0	0	0	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.9 pueden verse los resultados de la distribución de las posiciones sobre la inserción internacional en el mundo, sin necesidad de acordar posiciones regionales, teniendo a los países desarrollados como principales aliados. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 19,7 % dicen estar totalmente de acuerdo, el 28,8 % bastante de acuerdo, 40,9 % bastante en desacuerdo y el 10,6 % totalmente en desacuerdo. Como se observa, las posiciones en el Parlamento se encuentran divididas a favor y en contra, con un saldo neto (acuerdos menos desacuerdos) de -3 puntos.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno* los valores se diferencian notoriamente: mientras que la mayoría del Gobierno (un 75 %) se posiciona a favor de ese tipo de política, en la oposición este porcentaje se ubica solamente en un 16,7 %. En cuanto a los posicionamientos en contra, un 25 % de quienes pertenecen a la coalición de gobierno dicen estar en desacuerdo, frente a un 83,3 % que opinan en igual sentido desde la oposición.

Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia puede verse que tanto el PI como el PERI se posicionan totalmente de acuerdo. En el FA se registran un 13,3 % de las opiniones de acuerdo, con un 86,7 % en desacuerdo, y es el único partido que proporcionalmente presenta más legisladores/as contrarios a la inserción internacional sin acuerdos regionales.

Por su parte, en el PN, un 29,4 % dicen estar totalmente de acuerdo, un 52,9 % bastante de acuerdo y un 17,6 % bastante en desacuerdo, y es el partido que luego del PERI y el PI se presenta más de acuerdo con esta premisa, con un 82,3 %. Le siguen el PC, cuyos legisladores se posicionan en un 77,7 % de acuerdo y un 22,2 % en desacuerdo con esta idea. Luego aparece el subconjunto perteneciente a CA, en el que se registran valores de 62,5 % y 37,5 % respectivamente.

Tabla 2.10. Posición ante la idea de que Uruguay debe mantener su relación comercial con países que no respetan los derechos humanos

	Totalmente de acuerdo	Bastante de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Bastante en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Todo el Parlamento	7,6	25,8	1,5	33,3	31,8
Oposición	25,8	0	0	35,5	38,7
Gobierno	14,3	25,7	2,9	31,4	25,7
FA	22,6	0	0	35,5	41,9
PN	12,5	31,3	0	43,8	12,5
PC	11,1	44,4	11,1	11,1	22,2
CA	12,5	0	0	37,5	50,0
PI	100,0	0	0	0	0
PERI	0	100,0	0	0	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.10 pueden verse los resultados de la distribución de las posiciones ante la idea de que Uruguay debe mantener su relación comercial con países que no respetan los derechos humanos. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 7,6 % % dicen estar totalmente de acuerdo, el 25,8 % bastante de acuerdo y el 1,5 % ni de acuerdo ni en desacuerdo, con el 33,3 % bastante en desacuerdo y el 31,8 % totalmente en desacuerdo. Como se observa, una mayoría de 65,1 % se ubican de manera contraria a esta idea, lo que da un saldo neto (acuerdos menos desacuerdos) de -32 puntos.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, el 57,1 % del Gobierno se posiciona en desacuerdo, mientras que un 40 % lo hace a favor, con un 2,9 % ni a favor ni en contra. En la oposición, un 74,2 % se ubican en desacuerdo, con un 25,8 % que dicen estar totalmente de acuerdo, mostrando mayor desacuerdo con la idea que quienes pertenecen al Gobierno.

Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia puede verse que el PERI se posiciona bastante de acuerdo y el PI totalmente de acuerdo. El FA lo hace con un 22,6 % totalmente de acuerdo y un 77,4 % en desacuerdo.

Por su parte, el PN presenta un mayor porcentaje de acuerdo que el FA, con un 43,8 %, y un 56,3 % en desacuerdo. Mientras tanto, en el PC este porcentaje es aún mayor, con un 55,5 % de acuerdo de la idea y un 33,3 % en desacuerdo, y es el partido que presenta menor porcentaje en esta posición luego del PERI y el PI. Además, un 11,1 % del PC dice posicionarse ni a favor ni en contra de esta afirmación.

Por último, la mayoría de CA se ubica contrario a esta idea, con un 37,5 % bastante en desacuerdo y un 50 % totalmente en desacuerdo, mientras que solo un 12,5 % dicen estar totalmente de acuerdo. Así, es el partido con mayor porcentaje de posiciones en desacuerdo con la premisa de que Uruguay debe mantener su relación comercial con países que no respetan los derechos humanos.

Tabla 2.11. Posición ante la idea de que Uruguay debe apostar a la integración regional en lo productivo, desarrollando cadenas regionales de valor

	Totalmente de acuerdo	Bastante de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Bastante en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Todo el Parlamento	59,1	39,4	.	1,5	.
Oposición	71,0	29,0	.	.	.
Gobierno	48,6	48,6	.	2,9	.
FA	74,2	25,8	.	.	.
PN	31,3	62,5	.	6,3	.
PC	33,3	66,7	.	.	.
CA	87,5	12,5	.	.	.
PI	100,0	.	.	.	.
PERI	.	100,0	.	.	.

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.11 pueden verse los resultados de la distribución de las posiciones ante la idea de que Uruguay debe apostar a la integración regional en lo productivo, desarrollando cadenas regionales de valor.

Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 59,1 % dicen estar totalmente de acuerdo, el 39,4 % bastante de acuerdo y el 1,5 % bastante en desacuerdo. Como se observa, una mayoría de 98,5 % se posicionan a favor, lo que da un abrumador saldo neto (acuerdos menos desacuerdos) de 97 puntos.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, el 48,6 % del Gobierno se posiciona totalmente de acuerdo y el mismo porcentaje lo hace bastante de acuerdo. Solo un 2,9 % se posiciona bastante en desacuerdo. Por su parte, en la oposición un 71 % se ubican totalmente de acuerdo con la medida, y un 29 % lo hacen bastante de acuerdo, mostrando así más afinidad por la premisa, por lo que hay una diferencia importante.

Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia, puede verse que el PERI se posiciona bastante de acuerdo y el PI totalmente de acuerdo. El FA lo hace con un 74,2 % totalmente de acuerdo y un 25,8 % bastante de acuerdo. En el PC estos porcentajes son 33,3 % y 66,7 % respectivamente. CA también se presenta a favor de la idea, con un 87,5 % totalmente de acuerdo y un 12,5 bastante de acuerdo.

Solo en el PN se registran magnitudes considerables de posicionamiento en contra, con un 6,3 % bastante en desacuerdo. De todas formas, la mayoría del PN se ubica a favor, ya que un 31,3 % dicen estar totalmente de acuerdo y un 62,5 % bastante de acuerdo.

Tabla 2.12. Posición ante la idea de que, en la integración regional, la política debe estar por sobre los temas económicos

	Totalmente de acuerdo	Bastante de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Bastante en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Todo el Parlamento	9,1	39,4	3,0	33,3	15,2
Oposición	12,9	58,1	6,5	16,1	6,5
Gobierno	5,7	22,9	0	48,6	22,9
FA	16,1	58,1	6,5	12,9	6,5
PN	.	17,6	.	52,9	29,4
PC	11,1	22,2	.	55,6	11,1
CA	.	42,9	.	42,9	14,3
PI	.	.	.	.	100,0
PERI	.	.	.	100,0	.

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.12 pueden verse los resultados de la distribución de las posiciones ante la idea de que, en la integración regional, la política debe estar por sobre los temas económicos. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 9,1 % dicen estar totalmente de acuerdo, el 39,4 % bastante de acuerdo, el 3 % ni de acuerdo ni en desacuerdo, 33,3 % bastante en desacuerdo y el 15,2 % totalmente en desacuerdo. Como se observa, las opiniones se encuentran divididas con un 48,5 % a favor y otro tanto en contra, lo que da un saldo neto (acuerdos menos desacuerdos) nulo.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, el 71,5 % del Gobierno se posiciona contrario a la afirmación y un 28,6 % lo hace a favor, mientras que la oposición lo hace con un 22,6 % y 71 % respectivamente, y un 6,5 % ni a favor ni en contra, lo que muestra una gran simetría en el contraste de los posicionamientos. Se muestra así que la mayoría del Gobierno no está de acuerdo con la idea planteada, mientras que la mayoría de la posición sí lo está.

Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia puede verse que todo el PERI se posiciona bastante en desacuerdo y el

PI en totalmente en desacuerdo. El FA lo hace con un 74,2 % de acuerdo, un 6,5 % ni de acuerdo ni en desacuerdo, y un 19,4 % en desacuerdo. Por su parte, en el PN un 17,6 % dicen estar bastante de acuerdo y un 82,3 % en desacuerdo. Mientras que para CA estos porcentajes se ubican en 42,9 % y 57,2 % respectivamente, siendo el segundo partido, junto con el FA, que se presenta más favorable a la afirmación. Por último, la mayoría de PC se ubica contrario a esta idea con un 66,7 % en desacuerdo y un 33,3 % de acuerdo.

2.2. El posicionamiento sobre los antecedentes de Uruguay en materia de inserción internacional en el siglo XXI

En este segundo apartado se recogen las respuestas de legisladoras y legisladores sobre una serie de acontecimientos que se constituyen en antecedentes relevantes de nuestra política exterior en materia comercial. Su repaso pretende dar una mirada a la evaluación que hacen los actores políticos para ver en una perspectiva más larga, posteriormente, las preferencias sobre la actual agenda.

Tabla 2.13. Posición ante el respaldo del presidente Jorge Batlle, durante su mandato (2000-2005), al ALCA impulsada por Estados Unidos

	Totalmente de acuerdo	Bastante de acuerdo	Ni de acuerdo ni en des-acuerdo	Bastante en desacuerdo	Totalmente en des-acuerdo
Todo el Parlamento	33,3	15,2	1,5	18,2	31,8
Oposición	6,5	3,2	3,2	22,6	64,5
Gobierno	57,1	25,7	.	14,3	2,9
FA	3,2	3,2	3,2	22,6	67,7
PN	56,3	25,0	.	18,8	.
PC	100,0	.	.	.	.
CA	12,5	62,5	.	25,0	.
PI	100,0	.	.	.	.
PERI	100,0	.	.	.	

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.13 pueden verse los resultados de la distribución de las posiciones en relación con el respaldo del presidente Jorge Batlle, durante su mandato, al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por Estados Unidos. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 33,3 % dicen estar totalmente de acuerdo, el 15,2 % bastante de acuerdo, el 18,2 bastante en desacuerdo y el 31,8 totalmente en desacuerdo. Un porcentaje del 1,5 % del total, proveniente de legisladores/as del FA, no se posicionan ni de acuerdo ni en desacuerdo, lo que da un saldo neto casi nulo: -1,5 puntos.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, el 82,8 % del Gobierno se posiciona de acuerdo a la firma, mientras que en la oposición este porcentaje se ubica en un 9,7 %, con el 87,1 % posicionándose en desacuerdo. Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia, puede verse que el PERI, el PI y el PC se posicionan totalmente de acuerdo al respaldo, mientras que en el FA esta opción presenta un 90,3 % de desacuerdo. Por su parte, el 81,3 % del PN dice estar de acuerdo y el 18,8 % bastante en desacuerdo, mientras que CA se posiciona con el 75 % de legisladores/as de acuerdo y el 25 % en desacuerdo.

El FA es el único partido que se posiciona en su mayoría en contra de la medida; el resto lo hacen a favor con algunos porcentajes contrarios en el PN y CA.

Tabla 2.14. Posición ante el TLC México-Uruguay realizado durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005)

	Totalmente de acuerdo	Bastante de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Bastante en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Todo el Parlamento	44,4	36,5	0	12,7	6,3
Oposición	17,2	44,8	0	27,6	10,3
Gobierno	67,6	29,4	0	0	2,9
FA	13,8	44,8	0	27,6	13,8
PN	68,8	31,3	0	0	0
PC	100,0	0	0	0	0
CA	28,6	71,4	0	0	0
PI	100,0	0	0	0	0
PERI	100,0	0	0	0	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.14 pueden verse los resultados de la distribución de las posiciones en relación con la firma del TLC México-Uruguay durante el gobierno de Jorge Batlle. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 44,4 % dicen estar totalmente de acuerdo, el 36,5 % bastante de acuerdo, el 12,7 bastante en desacuerdo y el 6,3 totalmente en desacuerdo, ubicándose la mayoría de las posiciones a favor de la medida, lo que se ve reflejado en un saldo neto de 61 puntos.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, casi el 100 % del Gobierno se posiciona de acuerdo a la firma, mientras que en la oposición este porcentaje se ubica en un 62 %, con el 37,9 % posicionándose en desacuerdo. Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia puede verse que el PERI, el PI y el PC se posicionan totalmente de acuerdo a la firma. Por su parte, el 68,8 % del PN dice estar totalmente de acuerdo, y el 31,3 % bastante de acuerdo, mientras que para CA estos porcentajes son de 28,6 % y 71,4 % respectivamente. El partido que presenta mayor dispersión entre las distintas posiciones es el FA, cuyos legisladores/as se posicionan el 13,8 % totalmente de acuerdo, el 44,8 % bastante de acuerdo, el 27,6 % bastante en desacuerdo y el 13,8 % totalmente en desacuerdo.

Como se observa, la mayoría de los partidos se posicionan a favor de la firma del TLC México-Uruguay. El FA es el único partido que presenta una posición dividida, con un 58,6 % de legisladores/as a favor y 41,4 % en contra.

Tabla 2.15. Posición ante el intento de firmar un TLC con Estados Unidos durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010)

	Totalmente de acuerdo	Bastante de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Bastante en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Todo el Parlamento	39,4	19,7	0	16,7	24,2
Oposición	12,9	9,7	0	29,0	48,4
Gobierno	62,9	28,6	0	5,7	2,9
FA	9,7	9,7	0	29,0	51,6
PN	56,3	37,5	0	6,3	0
PC	100,0	0	0	0	0
CA	37,5	50,0	0	12,5	0
PI	100,0	0	0	0	0
PERI	100,0	0	0	0	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.15 pueden verse los resultados de la distribución de las posiciones en relación con el intento de firmar un TLC con Estados Unidos durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 39,4 % dicen estar totalmente de acuerdo, el 19,7 % bastante de acuerdo, el 16,7 bastante en desacuerdo y el 24,2 totalmente en desacuerdo, con un saldo neto positivo de 18 puntos.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, el 91,5 % del Gobierno se posiciona de acuerdo a la firma, mientras que en la oposición este porcentaje se ubica en un 22,6 %, con un 77,4 % en desacuerdo. Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia puede verse que el PERI, el PI y el PC se posicionan totalmente de acuerdo a la firma. Por su parte, en el 93,8 % del PN y el 87,5 % de CA dicen estar de acuerdo, con un reducido porcentaje en contra.

Como se observa, la mayoría de los partidos se posicionan a favor de la firma del TLC México-Uruguay. El FA es el único partido con legisladores/as que presentan una posición contraria, con el 80,6 %.

Tabla 2.16. Posición ante la intención de nuestro país de convertirse en miembro de la Alianza del Pacífico durante el gobierno de José Mujica (2010-2015)

	Totalmente de acuerdo	Bastante de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Bastante en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Todo el Parlamento	21,9	40,6	3,1	28,1	6,3
Oposición	6,5	29,0	3,2	51,6	9,7
Gobierno	36,4	51,5	3,0	6,1	3,0
FA	3,2	29,0	3,2	51,6	12,9
PN	31,3	56,3	0	12,5	0
PC	55,6	33,3	11,1	0	0
CA	16,7	83,3	0	0	0
PI	100,0	0	0	0	0
PERI	100,0	0	0	0	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.16 pueden verse los resultados de la distribución de las posiciones ante la intención de nuestro país de convertirse en miembro de la Alianza del Pacífico durante el gobierno de José Mujica. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 21,9 % dicen estar totalmente de acuerdo, el 40,6 % bastante de acuerdo, el 3,1 % ni de acuerdo ni en desacuerdo, el 28,1 % bastante en desacuerdo y el 6,3 % totalmente en desacuerdo, con un saldo neto positivo de 28 puntos.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, el 87,9 % del Gobierno se posiciona de acuerdo, mientras que en la oposición este porcentaje se ubica en un 35,5 %, con un 61,3 % en desacuerdo. Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia, puede verse que tanto el PERI como el PI se posicionan totalmente de acuerdo, mientras que CA lo hace con un 16,7 % totalmente de acuerdo y un 83,3 % bastante de acuerdo. Por su parte, el PC presenta un 88,9 % en esta posición, con un 11,1 % ni a favor ni en contra. En el FA un 3,2 % se posicionan totalmente de acuerdo con la iniciativa, un 29 % bastante de acuerdo, un 51,6 % bastante en desacuerdo y un 12,9 % totalmente en desacuerdo. Un 3,2 % se manifiestan ni de acuerdo ni en desacuerdo. Como se observa, la gran mayoría de legisladores/as del FA se ubican de manera contraria a la medida.

Para el PN estos valores son de 31,3 % totalmente de acuerdo, 56,3 % bastante de acuerdo y un 12,5 % bastante en desacuerdo. Si bien en el FA es mucho mayor el desacuerdo que en el PN, son los únicos dos partidos que muestran posicionamientos en este sentido.

Tabla 2.17. Posición ante el retiro de nuestro país de las negociaciones del TISA durante el segundo gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020)

	Totalmente de acuerdo	Bastante de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Bastante en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Todo el Parlamento	23,8	25,4	1,6	28,6	20,6
Oposición	41,9	41,9	3,2	9,7	3,2
Gobierno	6,3	9,4	0	46,9	37,5
FA	45,2	41,9	3,2	9,7	0
PN	0	0	0	64,7	35,3
PC	0	0	0	37,5	62,5
CA	16,7	50,0	0	16,7	16,7
PI	0	0	0	0	0
PERI	0	0	0	0	100,0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.17 pueden verse los resultados de la distribución de las posiciones en relación con el retiro de nuestro país de las negociaciones del TISA (*Trade in Services Agreement*) durante el segundo gobierno de Tabaré Vázquez. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 23,8 % dicen estar totalmente de acuerdo, el 25,4 % bastante de acuerdo, el 1,6 % ni de acuerdo ni en desacuerdo, el 28,6 % bastante en desacuerdo y el 20,6 % totalmente en desacuerdo, mostrándose posiciones divididas por mitades y, por tanto, con un saldo neto nulo.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, el 84,4 % del Gobierno se posiciona en desacuerdo, mientras que en la oposición este porcentaje se ubica en un 12,9 %, con un 83,8 % posicionándose de acuerdo. Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia, puede verse que el PERI, el PN y el PC se posicionan en desacuerdo de la medida. Por su parte, un 66,7 % de CA se posiciona de acuerdo ante el retiro, mientras que un 33,4 % lo hace en contra. En el FA, ningún legislador/a se ubica totalmente en desacuerdo, un 9,7 % dice estar bastante en desacuerdo y un 3,2 % no se posiciona ni a favor ni en contra. Con un 87,1 % del FA, seguido por un 66,7 % de CA, son los únicos partidos que en su mayoría dicen estar a favor del retiro de nuestro país de las negociaciones del TISA.

Tabla 2.18. Posición ante la firma del TLC Chile-Uruguay, firmado durante el segundo gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020)

	Totalmente de acuerdo	Bastante de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Bastante en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Todo el Parlamento	36,4	37,9	0	19,7	6,1
Oposición	20,0	33,3	0	40,0	6,7
Gobierno	50,0	41,7	0	2,8	5,6
FA	16,7	33,3	0	40,0	10,0
PN	58,8	35,3	0	5,9	0
PC	66,7	22,2	0	0	11,1
CA	12,5	87,5	0	0	0
PI	100,0	0	0	0	0
PERI	100,0	0	0	0	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.18 pueden verse los resultados de la distribución de las posiciones ante la firma del TLC Chile-Uruguay, firmado durante el segundo gobierno de Tabaré Vázquez. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 36,4 % dicen estar totalmente de acuerdo, el 37,9 % bastante de acuerdo, el 19,7 % bastante en desacuerdo y el 6,1 % totalmente en desacuerdo. Como se observa, la mayoría de las posiciones se ubican a favor de la firma, con un 74,3 % y un saldo neto positivo de 48 puntos.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, el 91,7 % del Gobierno se posiciona de acuerdo, mientras que en la oposición este porcentaje se ubica en un 50 %, con un 46,7 % en desacuerdo. Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia, puede verse que tanto el PERI como el PI se posicionan totalmente de acuerdo, mientras que CA lo hace con un 12,5 % totalmente de acuerdo y un 87,5 % bastante de acuerdo. Por su parte, el PC presenta un 89,9 % de acuerdo con la firma y un 11,1 % totalmente en contra. En el FA las posiciones se presentan repartidas en un 50 % de acuerdo y un 50 % en desacuerdo con la medida; es el partido con mayor división de posicionamientos. En el

PN, un 58,8 % se posicionan totalmente de acuerdo, 35,3 % bastante de acuerdo y un 5,9 % bastante en desacuerdo.

Tabla 2.19. Posición ante el Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea, cuyas negociaciones culminaron en 2019

	Totalmente de acuerdo	Bastante de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Bastante en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Todo el Parlamento	40,9	50,0	1,5	6,1	1,5
Oposición	35,5	48,4	3,2	12,9	0
Gobierno	45,7	51,4	0	0	2,9
FA	32,3	48,4	3,2	12,9	3,2
PN	35,3	64,7	0	0	0
PC	77,8	22,2	0	0	0
CA	28,6	71,4	0	0	0
PI	100,0	0	0	0	0
PERI	100,0	0	0	0	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.19 pueden verse los resultados de la distribución de las posiciones ante el Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea, cuyas negociaciones culminaron en 2019. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 40,9 % dicen estar totalmente de acuerdo, el 50 % bastante de acuerdo, el 1,5 % ni de acuerdo ni en desacuerdo, el 6,1 % bastante en desacuerdo y el 1,5 % totalmente en desacuerdo. Como se observa, la inmensa mayoría de las posiciones se posicionan a favor del acuerdo.

Segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, el 97,1 % del Gobierno se posiciona de acuerdo, mientras que en la oposición este porcentaje se ubica en un 83,9 %, con un 12,9 % bastante en desacuerdo y un 3,2 % ni de acuerdo ni en desacuerdo. Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia puede verse que tanto el PERI como el PI se posicionan totalmente de acuerdo, mientras que el PC lo hace con un 77,8 % totalmente de acuerdo y un 22,2 % bastante de acuerdo.

Por su parte, CA presenta un 28,6 % totalmente de acuerdo y un 71,4 % bastante de acuerdo, mientras que en el PN esos valores se ubican 35,3 % y 64,7 %, respectivamente.

El FA se posiciona con un 32,3 % totalmente de acuerdo, un 48,4 % bastante de acuerdo, un 3,2 % ni de acuerdo ni en desacuerdo, un 12,9 % bastante en desacuerdo, y un 3,2 % totalmente en desacuerdo. Si bien la mayoría de parlamentarios/as del FA se posicionan a favor del acuerdo, es el único partido que presenta posicionamientos en contra con un 16,1 %.

2.3. El posicionamiento sobre temas de agenda de Uruguay en materia TLC en la actualidad

En este tercer apartado se recogen las respuestas de las legisladoras y legisladores sobre los TLC que Uruguay tiene en su agenda bilateral o en el marco de Mercosur. Además, se analizan algunos aspectos relativos a los asuntos incluidos en este tipo de negociaciones. También se incluyen hipótesis de acuerdos que no están en agenda pero que lo estuvieron en agenda, como es el caso de Estados Unidos.

Tabla 2.20. Posición ante un posible TLC de Uruguay con Estados Unidos

	Sí	No
Todo el Parlamento	66,2	33,8
Oposición	30	70
Gobierno	97,1	2,9
FA	26,7	73,3
PN	100	0
PC	100	0
CA	100	0
PI	100	0
PERI	100	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.20 puede observarse la distribución de las posiciones en relación con un eventual TLC bilateral entre Uruguay y Estados Unidos. Al considerar a las y los legisladores como un único grupo, el 66,2 % están dispuestos a firmar un tratado de esas características, mientras que el 33,8 % lo rechazan. Segmentada la composición del Parlamento por *oposición y Gobierno*, puede verse que solamente un 30 % de la oposición firmaría un TLC entre Uruguay y Estados Unidos, mientras que entre los miembros de la coalición de gobierno esa cifra asciende a un 70 %.

Finalmente, al segmentar los datos por partido de pertenencia puede apreciarse que el FA manifiesta posiciones mayoritariamente renuentes a la firma de un TLC entre Uruguay y Estados Unidos. De todos modos, se evidencian matices de divergencia, en tanto un 26,7 % de legisladores del principal partido de oposición apoyarían un hipotético TLC con Estados Unidos, respecto de un 73,3 % que no lo harían. Al interior de la coalición de gobierno, se identifica un amplio consenso hacia un acuerdo de las características antes mencionadas, con un 100 % de respaldo en el PN, PC, CA, PI y PERI.

Respecto de la tabla aquí analizada, ha de destacarse un notorio consenso dentro de la coalición de gobierno, posicionada de forma netamente favorable a un TLC Uruguay-Estados Unidos. En contraposición, el principal partido de oposición se sitúa en una posición reticente a tal acuerdo, a pesar de que el Frente Amplio evidencia una relativa heterogeneidad de posturas, contrastante con el unánime acuerdo de los anteriores.

Tabla 2.21. Posición ante un posible TLC del Mercosur con Estados Unidos

	Sí	No
Todo el Parlamento	79,1	20,9
Oposición	61,3	38,7
Gobierno	94,4	5,6
FA	61,3	38,7
PN	100	0
PC	88,9	11,1
CA	100	0
PI	100	0
PERI	100	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.21 se presenta la distribución de las posiciones en relación con un eventual TLC entre el Mercosur y Estados Unidos. Al considerar a las y los legisladores como un único grupo, el 79,1 % están dispuestos a firmar un tratado de tales características, mientras que el 20,9 % rechazan la firma de tal acuerdo. Al segmentar la composición del Parlamento por *oposición y Gobierno*, se observa que solamente un 61,3 % de la oposición firmaría un TLC entre el Mercosur y Estados Unidos, al tiempo que entre los miembros de la coalición de gobierno esa cifra asciende a un 94,4 %. Los guarismos antes descritos evidencian una mayor predisposición de parte de la oposición hacia un acuerdo comercial entre el bloque Mercosur con Estados Unidos que hacia un acuerdo Uruguay-Estados Unidos, lo cual conduce a una posición de amplio acuerdo en el Legislativo como un todo hacia un acuerdo de estas características. Esta perspectiva se consolida ante la evidencia de que dentro de la coalición de gobierno se mantiene una postura claramente favorable a los acuerdos tipo TLC, a pesar de una inclinación ligeramente menos favorable (94,4 %) a un TLC desde el Mercosur que a uno desde Uruguay (97, 1 % de apoyo). La confianza en el bloque y/o en su mediación para acuerdos de este tipo parece encontrar un mayor

destaque en el FA, en contrapartida con una coalición de gobierno con alta confianza en acuerdos unilaterales entablados desde el propio Uruguay.

Finalmente, al segmentar los datos por partido de pertenencia, puede apreciarse que el FA manifiesta posiciones mayoritariamente proclives a la firma de un TLC entre el Mercosur y Estados Unidos (61,3 %), aunque un 37,8 % no lo acompañarían. Por otra parte, el PN, CA, PI y PERI muestran un 100 % de acuerdo a un TLC como el aquí analizado, mientras que dentro del PC se manifiestan niveles de acuerdo del 88,9 %, cifra próxima a la de los restantes socios de la coalición. En relación con esto último, el PC muestra una disposición levemente mayor hacia un acuerdo Uruguay-Estados Unidos (100 %), mientras que los restantes integrantes de la coalición oficialista muestran un mismo nivel de apoyo a ambos tipos de acuerdo considerados con los Estados Unidos.

A partir de los datos antes expuestos, se observa una tendencia de acuerdo de los diferentes partidos sobre medidas en torno al libre comercio con Estados Unidos desde el bloque Mercosur, con un grado considerable de reticencia en el FA. Un escenario de acuerdo Uruguay-Estados Unidos no encontraría apoyo suficiente en la oposición, mientras que evidenciaría un apoyo unánime en los legisladores del oficialismo.

Tabla 2.22. Posición ante el TLC del Mercosur con la Unión Europea y frente a la hipótesis de un acuerdo que solamente incluyese a Uruguay

TLC Uruguay-Unión Europea			TLC Mercosur-Unión Europea		
	Sí	No		Sí	No
Todo el Parlamento	70,8	29,2	Todo el Parlamento	88,1	11,9
Oposición	43,3	56,7	Oposición	77,4	22,6
Gobierno	94,3	5,7	Gobierno	97,2	2,8
FA	40	60	FA	77,4	22,6
PN	100	0	PN	100	0
PC	100	0	PC	100	0
CA	100	0	CA	100	0
PI	100	0	PI	100	0
PERI	100	0	PERI	100	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.22 se presenta la distribución de las posiciones en relación con un eventual TLC entre la Unión Europea con Uruguay y con el Mercosur. Al considerar a las y los legisladores como un único grupo, un 70,8 % muestran disposición favorable. Por su parte, ante un eventual TLC del bloque UE con el bloque Mercosur, la disposición del conjunto del Parlamento a acompañarlo asciende al 88,1 %. Ante ambos escenarios, el respaldo a un acuerdo comercial de tales características resulta ligeramente superior frente a un acuerdo con Estados Unidos.

La oposición, sin embargo, se muestra contraria a un TLC Uruguay-UE (solo un 43,3 % acompañan dicha hipótesis, frente a un 56,7 % que no lo harían). Mientras tanto, un 77,4 % declaran estar de acuerdo con un TLC Mercosur-UE. Tales guarismos evidencian la opción de un TLC como una opción ideológicamente válida en tanto acuerdo entre bloques, para una amplia mayoría de las fuerzas opositoras. De hecho, el relevamiento de campo en el cual se sustenta esta investigación sucedió durante la discusión en torno al TLC Mercosur-UE. A pesar de las difi-

cultades para su concreción, la opción bilateral con Uruguay satisfacía a los legisladores pertenecientes a la coalición de gobierno, no así a quienes integran la oposición. Dentro de esta última, un 94,3 % y un 97,7 % respectivamente, se mostraron proclives tanto a un acuerdo con Uruguay como con Mercosur.

Dentro del FA, un 40 % de los casos declararon una postura negativa a un TLC Uruguay-UE, frente a un 77,4 % a favor de un hipotético TLC Mercosur-UE. Hubo un acuerdo del 100 % dentro de los restantes partidos, en ambos escenarios, exceptuando un respaldo del 94,1 % para el PN ante un acuerdo Uruguay-UE. Este último guarismo refleja una posición singular que no contrapone una tendencia generalizada en la mayoría de los partidos uruguayos de confianza en un acuerdo comercial de libre comercio con la UE. Para el caso del FA, el apoyo resulta de menor proporción, dada la postura de un 20 % de sus representantes de no acompañar TLC bajo ninguna circunstancia, mientras que un grupo aún más amplio solo muestra una inclinación favorable para tratados desde el bloque Mercosur.

Tabla 2.23. Posición ante un posible TLC bilateral de Uruguay con China, y de China-Mercosur

TLC Uruguay - China			TLC Mercosur - China		
	Sí	**No**		**Sí**	**No**
Todo el Parlamento	70,3	29,7	Todo el Parlamento	83,3	16,7
Oposición	53,3	46,7	Oposición	76,7	23,3
Gobierno	84,3	14,7	Gobierno	88,9	11,1
FA	50	50	FA	80	20
PN	93,8	6,3	PN	94,4	5,6
PC	88,9	11,1	PC	88,9	11,1
CA	71,4	28,6	CA	71,4	28,6
PI	100	0	PI	100	0
PERI	100	0	PERI	100	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.23 se presenta la distribución de las posiciones en relación con un eventual TLC de China con Uruguay o con el Mercosur. Al considerar a las y los legisladores como un único grupo, se aprecia una inclinación favorable a la hipótesis de ambos acuerdos, con un nivel de respaldo del 70,3 % de ser realizado solo con Uruguay, frente a un nivel de acuerdo del 83,3 % de realizarse con el Mercosur.

Segmentada la composición del Parlamento por *oposición* y *Gobierno*, se evidencia una tendencia favorable a un TLC Uruguay-China, débil en el caso de la oposición con el 53,3 %, sólida en el caso de la coalición de gobierno con el 84,3 %. Mientras que para la hipótesis de un TLC Mercosur-China el apoyo aumenta para los primeros al 83,3 %, para los segundos alcanza el 88,9 %. La tendencia de un mayor respaldo, especialmente de la oposición, a un TLC desde el bloque Mercosur se sostiene para el caso de China. No obstante, a la interna de los partidos se observan diferencias para el caso de China respecto de situaciones antes consideradas.

Las y los legisladores consultados acompañarían en un 50 % un TLC Uruguay-China, mientras que lo harían en un 80 % a un TLC Mercosur-China. Se evidencia un nivel de apoyo superior para esta segunda hipótesis en relación con eventuales acuerdos con Estados Unidos o la UE. Las posiciones del principal partido de izquierda del país, ya sea por afinidad ideológica o percepción estratégica en torno al papel en el comercio internacional de China, muestran una inclinación más favorable a acuerdos económicos de libre comercio con el país oriental respecto de aquellos planteados con Estados Unidos, así como ligeramente más favorable respecto de la UE. Por otra parte, el PN (94 %) y el PC (88,9 %) se muestran ampliamente favorables a un TLC Uruguay-China, con reticencias ligeramente mayores frente a acuerdos con Estados Unidos o la UE, en una tendencia levemente contrapuesta a aquella evidenciada por el FA.

En el caso de CA, esa tendencia resulta en mayor grado notoria, en tanto la inclinación hacia un eventual TLC con China desde Uruguay o desde el Mercosur es del 71,4 %. Tales posturas, a pesar de una tendencia favorable al libre comercio, evidencian un posicionamiento

en torno a China de mayor reticencia dentro los partidos oficialistas frente a aquellos de la oposición. En CA es donde se advierte el mayor distanciamiento respecto de un hipotético estrechamiento de relaciones comerciales con China, frente al posicionamiento de legisladores pertenecientes al resto de la coalición de gobierno. Ante un eventual acuerdo Mercosur-UE, también CA muestra el mayor grado de reticencia (28,6 %), no así para el caso de un acuerdo Uruguay-UE, dada la renuencia tradicional del FA a acuerdos fuera del bloque Mercosur. El PI y el PERI se muestran 100% a favor de avanzar en acuerdos TLC con China, para los dos escenarios contemplados.

Tabla 2.24. Posición ante posibles TLC con Alianza del Pacífico y EFTA

TLC	Uruguay-Alianza del Pacífico		Mercosur-Alianza del Pacífico		Uruguay-EFTA		Mercosur-EFTA	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Todo el Parlamento	65,6	34,4	81,5	18,5	63,5	36,5	89,2	10,8
Oposición	40	60	64,5	35,5	37,9	62,1	80	20
Gobierno	88,2	11,8	97,1	2,9	85,3	14,7	97,1	2,9
FA	36,7	63,3	64,5	35,5	34,5	65,5	80	20
PN	93,8	6,3	100	0	87,5	12,5	100	0
PC	100	0	100	0	88,9	11,1	100	0
CA	71,4	28,6	100	0	85,7	14,3	100	0
PI	100	0	100	0	100	0	100	0
PERI	100	0	100	0	100	0	100	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.24 se presenta la distribución de las posiciones en relación con un eventual TLC entre Uruguay y/o el Mercosur con la Alianza del Pacífico (AP). Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 65,6 % se muestran favorables a un potencial TLC Uruguay-AP, frente a un 81,5 % que mantienen esta posición, de tratarse de un TLC Mercosur-AP. Mientras que segmentados por el clivaje *oposición y Gobierno*, para la primera situación se observa un 40 % a favor en la oposición, frente a un 88,2 % en la coalición de gobierno, sobresaliendo

un notorio antagonismo. No obstante, para la segunda situación, el nivel de acuerdo de la oposición asciende al 64,5 %, frente al 97,1 % del oficialismo.

Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia puede verse una firme disposición del FA a apoyar un TLC con la AP cuando este se realiza desde el Mercosur (80 %), contrastando con un 40 % de respaldo ante un hipotético acuerdo Uruguay-AP. No sucede así en el PN, que muestra un respaldo del entorno del 94 % para un escenario de acuerdo entre Uruguay y la AP, y un 100 % de respaldo para un eventual acuerdo con el bloque, si este surge desde el Mercosur. En el PC se declara un nivel de 100 % de apoyo ante ambas posibilidades. En el caso de CA, el nivel de acuerdo a un TLC Uruguay-AP es del 71,4 % y de 100 % para un TLC Mercosur-AP, lo cual remite a una tendencia puesta en evidencia en tablas anteriores de menor consenso sobre el mecanismo TLC para relaciones comerciales, especialmente para acuerdos bilaterales desde Uruguay, así como en relaciones a ser entabladas con países o bloques cuya identificación o afinidad no se encuentra consolidada.

Tabla 2.25. Posición ante posibles TLC con Canadá, Japón y Corea del Sur

TLC	Uruguay -Canadá		Mercosur-Canadá		Uruguay-Japón		Mercosur-Japón		Uruguay-Corea del Sur		Mercosur-Corea del Sur	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Todo el Parlamento	65,6	34,4	85,9	14,1	67,2	32,8	86,4	13,6	64,5	35,5	87,7	12,3
Oposición	35,7	64,3	72,4	27,6	43,3	56,7	80	20	35,7	64,3	75,9	24,1
Gobierno	90,9	9,1	97,9	2,1	88,2	11,8	91,7	8,3	88,2	11,8	97,2	2,8
FA	32,1	67,9	75,9	24,1	40	60	80	20	32,1	67,9	79,3	20,7
PN	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
PC	100	0	88,9	11,1	100	0	88,9	11,1	100	0	100	0
CA	71,4	28,6	100	0	57,1	42,9	85,7	14,3	57,1	42,9	85,7	14,3
PI	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
PERI	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.25 se presenta la distribución de las posiciones en relación con eventuales TLC con tres diferentes países desarrollados: Canadá, Japón y Corea del Sur.

En relación con un hipotético TLC entre Uruguay y Canadá, al considerar a las y los legisladores como un único grupo, el 65,6 % declaran una opinión favorable, mientras que, para el caso de un TLC entre el Mercosur y Canadá, un 85,9 % de los parlamentarios consultados declaran estar de acuerdo. Al relevar el grado de adhesión parlamentaria ante un posible TLC entre Uruguay y Japón, las posturas favorables ascienden al 67,2 %, mientras que un hipotético acuerdo comercial desde el Mercosur con el país asiático registra un 86,4 % de adhesión. Por otra parte, un 64,5 % de legisladoras y legisladores toman postura favorable ante un TLC entre Uruguay y Corea del Sur, frente a un 87,7 % a favor de un escenario de acuerdo comercial entre el Mercosur y aquel país. Las posiciones antes expuestas revelan proximidades entre sí, evidenciando posturas mayoritariamente favorables ante potenciales acuerdos comerciales con países altamente industrializados, de altos ingresos y con economías avanzadas. Una vez más, ello se confirma especialmente para el caso de acuerdos entablados desde el bloque Mercosur.

Por otra parte, se observa que dentro de la oposición solamente el 35,7 %, 43,3 % y 35,7 % declaran acompañar un TLC entre Uruguay y Canadá, Japón o Corea del Sur, respectivamente. Mientras que, para el caso de un TLC entre el Mercosur y los países antes mencionados, las posiciones favorables ascienden al 72,4 %, 80 % y 75,9 %. Una vez más, los datos antes señalados muestran una sostenida tendencia desfavorable de la oposición en relación con TLC a acordarse desde Uruguay, y otra favorable a negociarse desde el Mercosur, con un margen constante de posturas renuentes en torno al 15 % para este último escenario. No obstante, respecto a Japón se evidencian menores reticencias que respecto a otros países considerados para el escenario de un TLC con Uruguay (43,3 % de adhesión), así como con el Mercosur como proponente en su conjunto (80 %), de forma similar a lo que sucedía con la Unión Europea y particularmente con China. El caso de Canadá mues-

tra un nivel de apoyo levemente menor al registrado en relación con los países asiáticos.

Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia puede verse que el Frente Amplio expresa un nivel de apoyo del 32,1 % para un eventual TLC de Uruguay con Canadá, así como también con Corea del Sur, y un 40 % de realizarse entre el país y Japón. Un 72,4 % de los legisladores del Frente Amplio dicen estar de acuerdo con un TLC entre el Mercosur y Canadá, frente a un 75,9 % que están de acuerdo a hacerlo entre el bloque y Corea del Sur. El 80 % de dicha fuerza política declara acompañar un eventual TLC del bloque con Japón, demostrando una mayor confianza para con este país respecto de los países anteriormente mencionados. Las y los representantes del PN se declaran favorables en un 100 % de los casos válidos a favor de TLC entablados desde Uruguay o el Mercosur con los países aquí considerados. Estos, en tanto economías consolidadas y repúblicas de alta reputación, provocan apoyo extensivo. En lo que respecta al PI y al PERI, resulta unánime el nivel de adhesión para uno u otro escenario de TLC. En el caso del PC, se observa un nivel de apoyo del 100 % exceptuando eventuales TLC desde el Mercosur para con Canadá o Japón, que evidencian reparos ante los mecanismos de funcionamiento del bloque en cuanto refiere a acuerdos comerciales internacionales.

Otra es la posición de CA, cuya adhesión a un eventual TLC entre el Mercosur y Japón es del 85,7 %, con igual nivel de respaldo ante un hipotético TLC del bloque con Corea del Sur, mientras que alcanza al 100 % para una relación comercial de tales características entre Mercosur y Canadá. El 71,4 % de sus representantes declaran acompañar un eventual TLC entre Uruguay y Canadá, frente a un 57,1 % que acompañaría un TLC formulado entre el país y Japón, así como de otro 57,1 % en adhesión a un acuerdo semejante con Corea del Sur. Tales cifras evidencian un mayor respaldo a acuerdos desde el bloque Mercosur, frente a acuerdos desde Uruguay, preferencia que no trasluce en los restantes aliados de la coalición de gobierno, donde inclusive se encuentra una posición contraria en el PC (a través de una leve preferencia hacia acuerdos de libre comercio solo negociados con Uruguay).

Por otro lado, en diálogo con datos surgidos de tablas anteriores, se aprecia un considerable grado de reticencia ante acuerdos comerciales de libre comercio que aproximen al país con países asiáticos emergentes. Esto último no implica una mayor preocupación para partidos como el FA, según puede inferirse de contrastar su nivel de apoyo respecto de otros consultados, así como tampoco implica un mayor alejamiento de tales posibilidades para los demás integrantes de la coalición multicolor.

Tabla 2.26. Posición ante posibles TLC con Singapur y Líbano

TLC	Uruguay-Singapur		Mercosur-Singapur		Uruguay-Líbano		Mercosur-Líbano	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Todo el Parlamento	65,0	35,0	85,5	14,5	68,9	31,1	87,1	12,9
Oposición	39,3	60,7	71,4	28,6	42,9	57,1	75,0	25,0
Gobierno	87,5	12,5	97,1	2,9	90,9	9,1	97,1	2,9
FA	35,7	64,3	71,4	28,6	39,3	60,7	75	25
PN	93,3	6,7	100	0	93,3	6,7	100	0
PC	100	0	100	0	100	0	100	0
CA	71,4	28,6	100	0	85,7	14,3	100	0
PI	100	0	100	0	100	0	100	0
PERI	100	0	100	0	100	0	100	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 2.26 se presenta la distribución de las posiciones en relación con un eventual TLC con Singapur. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, el 65 % dicen estar de acuerdo con un TLC entre Uruguay y Singapur, mientras que el 85,5 % manifiestan estarlo con un TLC entre Mercosur y Singapur. Por otro lado, ante la hipótesis de un TLC entre Uruguay y Líbano, se aprecia inclinación favorable a ello en un 68,9 % de los representantes del Legislativo consultados, frente a un 87,1 % que están de acuerdo en realizarlo desde el bloque Mercosur.

Mientras que, segmentados por el clivaje *oposición* y *Gobierno*, el 39,3 % de los primeros dice acompañar un TLC entre Uruguay y Singapur, frente a un 87,5 % de los segundos. Por su parte, ante un TLC entre el Mercosur y Singapur, la postura dentro de la oposición registra un 71,4 % a favor, frente a un 97,1 % del oficialismo. Para el caso de un acuerdo comercial de libre comercio entre Líbano y Uruguay, el 42,9 % de la oposición dice acompañar, frente a un 90,9 % del oficialismo. Asimismo, el 75 % del ala opositora declara acompañar un eventual TLC entre Mercosur y Líbano, frente a un 97,1 % del Gobierno. Las tendencias de uno y otro grupo, desarrolladas en tablas anteriores, se sostienen para ambos casos.

Al segmentar los datos por partido de pertenencia puede verse que un 35,7 % de representantes del FA dicen acompañar un TLC entre Uruguay y Singapur, frente a un 71,4 % que lo harían de realizarse el acuerdo comercial con el Mercosur. Un 93,3 % de los legisladores nacionalistas consultados dicen apoyar un TLC entre Singapur y Uruguay, frente a un 100 % que declaran acompañar un acuerdo de libre comercio desde el Mercosur con el país asiático. Desde el PC, el PI y el PERI se apoya en un 100 % ambos escenarios. Desde CA se apoya en un 71,4 % el primer escenario bilateral, frente a un 85,7 % en relación con una negociación con el bloque, reproduciendo un posicionamiento geopolítico descrito en el análisis de la tabla anterior. Su postura se aproxima a la de los socios de la coalición, aunque se aleja del grado de consenso evidenciado por ellos, mostrando un perfil heterogéneo y singular entre los partidos políticos uruguayos.

Un 39,3 % de representantes frenteamplistas dicen acompañar un eventual TLC entre Uruguay y Líbano, frente a un 75 % que lo hacen ante la hipótesis de un acuerdo de dicho país con el Mercosur. Los restantes partidos (PN, PC, CA, PI, PERI), declaran en un 100 % de las respuestas válidas que acompañan la hipótesis de un TLC entre el Mercosur y Líbano. Ante un eventual TLC entre Uruguay y Líbano, el apoyo es del 100 % para el PN, PI y PERI, mientras que un 93,3 % del PN y un 85,7 % de CA lo acompañarían. La tendencia refleja las interpretaciones de tablas anteriores, sin sobresalir un grado de confianza inusual para este país.

Tabla 2.27. Disposición a negociar un TLC que incluya los siguientes aspectos:

	Todo el Parlamento	Gobierno	Oposición	FA	PN	PC	CA	PERI
Igualdad de género	75	75,8	74,2	76,7	72,2	88,9	66,7	100
Ámbito laboral, derechos de trabajadores	65,1	78,8	50	48,3	72,2	88,9	83,3	100
Compras públicas, capacidad del Estado	50	65,6	34,4	32,3	58,8	66,7	83,3	100
Ambientales	84,6	97	65,6	71	94,4	100	100	100
Propiedad intelectual	56,3	78,8	32,3	30	77,8	77,8	83,3	100
Observancia acuerdos internacionales DD. HH.	81,3	81,8	80,6	80	83,3	88,9	66,7	100
Cláusula trinquete	47,5	71	23,3	23,3	70,6	75	66,7	100
Listas positivas	79	80,6	77,4	76,7	77,8	75	100	100
Listas negativas	43,5	58,1	29	26,7	66,7	50	40	100
Mecanismos resolución de controversias	83,6	93,5	73,3	72,4	94,1	100	83,3	100
Cláusulas democráticas republicanas	100	100	100	100	0	0	0	0
Aseguren justicia al pequeño productor	100	100	100	0	0	100	0	0

Nota: Los valores se presentan en porcentajes válidos.

En la tabla 27 se visualizan los resultados de la distribución de las opiniones consultadas respecto a si estarían dispuestos a negociar un TLC que incluyera distintos aspectos que se refieren de manera específica. Si se toman a las y los legisladores como un único grupo, cabe destacar que más del 40 % estarían dispuestos a negociar un TLC que incluyera cada uno de los aspectos presentados en la tabla. En este sentido, el 100 % afirmaron que negociarían aspectos sobre cláusulas democráticas republicanas y aspectos que aseguren justicia al pequeño productor; le siguen con un alto porcentaje la consideración de los aspectos ambientales (84,6 %), mecanismos de resolución de controversias (83,6 %) y observancia en el cumplimiento de acuerdos internacionales sobre derechos humanos (81,3 %). Por otra parte, solo un

43,5 % manifestaron estar dispuestos a negociar un TLC que incluya listas negativas, y un 47,5 %, una cláusula trinquete.

Al segmentar por el clivaje *oposición* y *Gobierno*, se observa que la gran mayoría de los legisladores consultados que integran el Gobierno manifiestan estar dispuestos a negociar aspectos ambientales (97 %) y mecanismos de resolución de controversias (93,5 %), mientras que en los de la oposición, estos aspectos son mencionados por un 65,6 % y 73,9 % respectivamente. Por otra parte, dentro de los aspectos más mencionados de manera positiva por la oposición se encuentran la observancia de los acuerdos internacionales de derechos humanos (80,6 %) y listas positivas (77,4 %), dentro de valores semejantes a los declarados por el grupo de legisladores consultados que pertenecen al Gobierno (81,8 % y 80,6 %, respectivamente).

Finalmente, si se segmentan los datos por partido de pertenencia se observa que en todos los partidos se manifiestan posturas de predisposición para negociar los aspectos presentados en la tabla. No hubo un solo partido en que resultara mayoritaria la postura de negociar un TLC que incluyera determinado aspecto. El FA es el partido que presenta mayor heterogeneidad de predisposición al momento de negociar un TLC. En este sentido, cabe resaltar que es el único partido que posee una predisposición menor al 30 % hacia ciertos aspectos (cláusula trinquete con solo un 23,3 % y listas negativas con un 26,7 %); en los restantes partidos estos aspectos encuentran más del 65 % de apoyo para el primer aspecto y mayores al 40 % para el segundo. En cuanto a los aspectos sobre los que el FA presentó una mayor predisposición a negociar se encuentran: acuerdos sobre la observancia de acuerdos internacionales de derechos humanos (80 %), asuntos relativos a la igualdad de género y listas positivas (76,7 %).

Respecto al PN, la gran mayoría de sus integrantes expresaron tener disposición a negociar un TLC con acuerdos sobre el medioambiente (94,4 %), aspecto que en los demás partidos hubo en forma unánime predisposición favorable; mientras que, en el FA, el 71 % estarían dispuestos. Dentro del PC, hubo 100 % de predisposición hacia aspectos que contemplen el medioambiente y mecanismos de resolución de

controversias, mientras que, en el caso de CA, la mayor adhesión se obtuvo en relación con los temas de medioambiente y listas positivas. Cabe indicar que el PN fue el único partido donde no hubo un solo aspecto en el que todos sus integrantes manifestaran estar de acuerdo en forma unánime en negociar.

2.4. Conclusiones

En términos generales, desde la muestra consultada puede señalarse que el Parlamento tiende a apoyar la concreción de TLC en todos los casos, con mayorías que promedian el 60%. El oficialismo suele mostrarse ampliamente a favor de TLC en todos los escenarios, frente a una oposición que se muestra contraria a los TLC bilaterales con Uruguay, aunque favorable cuando la opción es realizarlos como bloque con el Mercosur.

En primer lugar, el FA presenta en su mayoría una posición contraria a los TLC. Como se observa en los resultados presentados, es el único partido con más representantes que se posicionan de manera contraria a una inserción internacional sin acuerdos regionales. Una prueba de ello se observa en su mayor aceptación a los TLC de Uruguay-México y de Uruguay-Chile o al Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE. Sin embargo, dentro del FA se mantiene un núcleo duro de desacuerdo con los TLC, incluso en esos casos. En este sentido, es importante destacar la dispersión que se presenta en varias de las respuestas entre los integrantes del FA consultados, evidenciándose las diversas corrientes de pensamiento sobre política exterior que se registran en su interior. En ese marco, se observa también representantes a favor de los TLC y de una política exterior que priorice la inserción económica internacional.

Otro actor con una alta dispersión en varias de las preguntas es CA, ya que muestra entre sus integrantes una tendencia que se ubica en consonancia con los posicionamientos del resto de los partidos del Gobierno, y otra que se presenta más afín a los posicionamientos del FA. Por ejemplo, CA se posiciona, luego del FA, como el partido con más predisposición favorable en la mayoría de las preguntas referidas a una política exterior

que priorice a la región o a la necesidad de acordar posiciones regionales para concretar la inserción internacional en el mundo.

Por su parte, tanto el FA como CA se muestran más favorables a que en la integración regional la política prime por sobre la consideración prioritaria de los temas económicos, otorgándole así un lugar clave a este tipo de acuerdos en la política exterior regional. En este sentido, es de destacar que CA es el partido que se presenta más favorable a la idea de Brasil como líder regional.

Por su parte, en las respuestas brindadas por el representante del PERI, se verifica una postura de acuerdo con lo expresado por los partidos que integran la coalición del gobierno, especialmente con el PN y el PC. Pasa lo mismo con el PI, que integra también la coalición. Es de destacar que, si bien el PERI podría presentarse como un partido antiglobalización por la trayectoria política de su líder, en los resultados relevados se puede observar que se ubica en una posición favorable a los TLC. Tanto el PN como el PC se ubican a favor de los TLC y a la inserción internacional más directa, sin priorizar a los acuerdos regionales por sobre esta política exterior.

Una hipótesis relevante a partir de algunas respuestas muestra que, en los casos de evaluación de hechos pasados en política exterior, un porcentaje de las respuestas se posicionan influidas por la disciplina partidaria: se observa en esa dirección a representantes que muestran apoyo o rechazo según si la acción la realizó o no el gobierno de su partido, postura que por cierto no deja de proyectar su carga ideológica. Ejemplos de ello son el nulo apoyo del FA a políticas impulsadas por el actual Gobierno o el porcentaje del FA que se presenta de acuerdo (20 %) al intento de firmar un TLC con Estados Unidos durante el primer Gobierno de Tabaré Vázquez, cuando para el resto de los casos de TLC e inserción internacional sin acuerdo regional sus integrantes presentan porcentajes inferiores. Esto también aplica para el PN, cuyo porcentaje de apoyo a acuerdos de esta naturaleza se presenta inferior cuando se trata de la opinión a propósito del intento de Uruguay para ingresar como Estado asociado de la Alianza del Pacífico durante el gobierno de José Mujica.

En cuanto a la negociación de aspectos específicos, los legisladores pertenecientes al FA manifestaron estar de acuerdo en negociar todos los asuntos planteados con la excepción de los asuntos que aseguraran justicia al pequeño productor. Dentro de ellos se destacan los asuntos referidos a las cláusulas democráticas republicanas (100 %), la observancia de acuerdos internacionales sobre derechos humanos (80 %), la igualdad de género (76,7 %), listas positivas (76,7 %), mecanismos de resolución de controversias (72,4 %), aspectos ambientales (71 %) y asuntos relativos a tópicos como los del ámbito laboral y los derechos de los trabajadores (48,3).

Por último, valdría la pena registrar aquellos temas en que se registró, de manera más o menos generalizada, una mayor disposición a negociar. Desde el PN, el PC, el PI y el PERI se tiende a apoyar TLC bajo todas las posibilidades manejadas en las consultas. Dentro del FA, por su parte, se advierten niveles de apoyo de entre el 30 y el 50 % para TLC bilaterales con Uruguay, mientras que para el caso de TLC con el Mercosur se declaran posiciones favorables mayores al 65 %, aunque en ningún caso superiores al 85 %, dado un porcentaje de posturas ideológicamente contrarias a los TLC en cualquier circunstancia. Por su parte, CA muestra mayor grado de apoyo a los TLC cuando se proponen desde el Mercosur como bloque, al igual que lo que ocurre dentro del FA. Sin embargo, entre los legisladores cabildantes consultados, para ambos escenarios el nivel de apoyo supera el 60 %, mientras que en el FA existe una mayor distancia en la opinión ante ambas posibilidades. De todos modos, se ratifica la existencia de una mayor heterogeneidad de posturas ante los temas consultados dentro de CA, al igual que en relación con quienes pertenecen al FA. Tal vez perspectivas de estrategia geopolítica alejan a los integrantes del FA de acuerdos con países como Estados Unidos, Canadá o bloques como EFTA, al mismo tiempo que los acercan a eventualidades similares con China, la Unión Europea o Japón. Una relación contraria se da en CA respecto de potencias asiáticas. De todos modos y como postura común entre todos los consultados, bloques como la UE o la Alianza del Pacífico, o países como Japón, generan una mayor confianza general.

Capítulo 3

La sociedad civil frente a los TLC: opiniones, posicionamientos y debates

Diego Hernández Nilson y Florencia Salgueiro

La sociedad civil ocupa un lugar fundamental en el debate sobre los tratados de libre comercio (TLC). Las decisiones sobre política comercial afectan a la sociedad en su conjunto y en particular a los actores económicos como empresarios y trabajadores. Además, la sociedad civil tiene una considerable capacidad de influencia sobre las decisiones que se toman en esta materia, ya sea ejerciendo *lobby* o proyectando puntos de vista particulares, eventualmente tomados en cuenta por la opinión pública y los políticos.

En Uruguay, la centralidad de los partidos políticos en ocasiones puede llevar a relegar a la sociedad civil a un plano de menor visibilidad, reduciendo las posturas y planteos que de ella surgen a insumos subsidiarios del debate político partidario. Sin embargo, esto conlleva el riesgo de subestimar la importancia de los actores sociales, así como de promover una visión fragmentaria de la sociedad civil, perdiendo de vista su sentido de conjunto como espacio específico y diferenciado —que no independiente— de los ámbitos político partidario, gubernamental y estatal.

Este capítulo tiene como objetivo identificar, caracterizar y analizar los principales posicionamientos existentes en la sociedad civil en torno a los TLC. Para avanzar en tal sentido se realizó un relevamiento a través de talleres y grupos focales, que permitió observar las posiciones que asumen los distintos actores sociales, así como el modo en que estos interactúan, con sus respectivos puntos de vista, argumentos, expectativas e inquietudes. El resultado es un panorama general y sistemático del debate sobre el tema en la sociedad civil uruguaya, en tanto campo de interacción de fuerzas sociales.

El capítulo comienza con una breve presentación de la metodología aplicada, para luego analizar los datos obtenidos, que son presentados en los siguientes tres apartados: oportunidades y amenazas identificadas; posicionamientos definidos a partir de opiniones favorables, ambivalentes o contrarias a los TLC; e interacciones entre los diferentes argumentos analizados. El capítulo finaliza con unas breves conclusiones.

3.1. Aspectos metodológicos

El trabajo de campo correspondiente a este componente de la investigación consistió en la realización de cinco talleres. El primero de estos tuvo una composición mixta (o transectorial) y participando integrantes de diversos sectores sociales. Este taller inicial aportó información valiosa para el relevamiento, pero cumplió además una función de testeo de la metodología propuesta. A partir de ello se resolvió continuar trabajando con una técnica de grupos focales, aplicada en forma flexible, con moderadores que guiaron el intercambio a través de consignas prefijadas e intervenciones puntuales para reorientar la discusión. También se decidió que los talleres siguientes fueran con grupos sectorialmente segmentados, lo que dio lugar a cuatro grupos focales con integrantes de cámaras empresariales, miembros de movimientos sociales, sindicalistas y formadores de opinión (categoría en la que se incluyeron periodistas, académicos y miembros de *think tanks*). Esto facilitó la identificación de puntos de vista diferenciados en relación con cada uno de los sectores considerados, así como la observación más refinada de eventuales matices dentro de estos.

Tabla 3.1. Grupos focales

Sector	Áreas de actividad	Participantes	Modalidad	Fecha
Transectorial	Variadas	11	Presencial (FCS)	12/12/2019
Movimientos sociales	Ambientalismo Derechos humanos Estudiantes Feminismo Transparencia	5	Virtual	25/06/2021
Formadores de opinión	Asociaciones profesionales Periodismo *Think tanks* Academia	7	Virtual	21/07/2021
Cámaras empresariales	Arroceros Comercio y servicios Exportadores *Free shops* Frigoríficos Industriales Laboratorios farmacéuticos Pymes	8	Virtual	04/08/2021
Sindicatos	Combustibles (estatales) Frigoríficos Metalúrgicos Telecomunicaciones (estatales) Transporte de carga	5	Virtual	27/08/2021

El criterio seguido para definir la integración de los grupos buscó asegurar la mayor diversidad posible de edades, género y área específica de actividad. Si bien la investigación valoró todas las intervenciones de los participantes a título individual y anónimo, el análisis tomó en cuenta sus perfiles y afiliaciones institucionales para valorar sus contribuciones en relación con el área de actividad específica a la que pertenecen. Por ejemplo, en el caso de integrantes de sindicatos y cámaras empresariales, se consideraron los diferentes rubros de actividad, así como entre los miembros de movimientos sociales se tuvieron en cuenta las causas y reivindicaciones hacia las que se dirige su militancia o activismo.

La dinámica de los grupos consistió en la realización de tres rondas de intervenciones. En la primera ronda se pedía a los participantes que señalaran dos oportunidades y dos amenazas que los TLC pudieran representar para Uruguay. Luego los organizadores ensayaron una síntesis de agrupamiento de los aportes, que en la segunda ronda era valorada por los participantes con el aporte de nuevos elementos pertinentes para la discusión que considerasen que estaban siendo omitidos. Por último, en la tercera ronda se amplió la discusión hacia temas que eventualmente no hubieran sido abarcados por la consigna inicial relativa a oportunidades y amenazas, como por ejemplo cuestiones de casuística (las diversas implicaciones de un TLC según las diferentes contrapartes posibles) y su valoración en relación con otras alternativas de inserción internacional (procesos de integración regional, dinámicas multilaterales y otro tipo de acuerdos bilaterales), además de abrir el espacio a profundizar la discusión acerca de aspectos que hubieran sido objeto de matices o disensos. La propuesta fue recibida con sumo interés por los participantes, que saludaron la iniciativa de la Universidad de la República y se involucraron activamente en la discusión.

3.2. Oportunidades y amenazas

Todos los grupos compartieron como consigna disparadora la identificación de oportunidades y amenazas en relación con los TLC, por lo que las respuestas constituyen un mínimo denominador común sobre el cual delinear un primer panorama de los posicionamientos existentes en la sociedad civil uruguaya en relación con el tema. A continuación, se presenta una lista del universo de oportunidades y amenazas mencionadas en los grupos y se destacan aquellas que lo fueron con más frecuencia o sobre las que se observó mayor acuerdo.

3.2.1. Oportunidades

3.2.1.1. Acceso a mercados

La posibilidad de mejorar el acceso de los productos uruguayos a los mercados externos es la oportunidad que más fue mencionada en todos los grupos, aunque con valoraciones disímiles sobre sus características e implicancias.

a. *Oportunidad de aumentar exportaciones agropecuarias.* En un primer nivel, hay un considerable acuerdo en que un TLC permitiría a Uruguay aumentar las exportaciones. Esto es especialmente destacado para aquellos rubros de la canasta exportadora en los que Uruguay «es más competitivo» o cuenta con «mayores ventajas comparativas», especialmente productos agropecuarios como carne o arroz. Además, esto coincide con que estos productos están fuertemente protegidos en los mercados internacionales. De esta forma, el sector agropecuario es visto como un nítido *ganador* de un TLC. Las principales oportunidades a este nivel serían:

- Acceso a mercados sin barreras arancelarias o no arancelarias.
- Aumento de cuotas de exportación.

En un segundo nivel, son mencionadas más puntualmente otra serie de oportunidades, también asociadas al acceso a mercados:

b. *Oportunidad de diversificar la canasta exportadora*, a través de:

- Exportación de productos agropecuarios con mayor grado de procesamiento, cuya colocación en mercados externos actualmente es restringida por medidas proteccionistas. De esta forma se accedería así a eslabones superiores de las cadenas de valor.
- Exportación de productos de nichos de muy alta calidad y especialización (por ejemplo, producción orgánica), cuya producción con vistas al mercado externo actualmente está limitada por cuestiones de escala.
- Exportación de software, servicios informáticos y logísticos (eventualmente asociados al sector agropecuario).

c. *Oportunidad de dinamizar la economía,* a través de:

- Expansión e intensificación de la producción en sectores beneficiados por el aumento de las exportaciones (por ejemplo, aumentar la superficie cultivada de arroz o la cantidad de bovinos engordados en corral).
- Captación de mayores flujos de inversión extranjera directa. Puesta en valor de activos laborales, ambientales, políticos (estabilidad institucional), legales (seguridad jurídica) y de conocimientos que tiene el país, lo que permitiría mayor captación de IED.
- Aumento de transferencia de conocimientos, mejora en la innovación, investigación y formación laboral. Esto redundaría en un aumento de la eficiencia y la competitividad.
- Como consecuencia de los puntos anteriores, mayor crecimiento del PIB, empleo y salarios, consiguiente mejora del bienestar social.

3.2.1.2. Modernización normativa y nuevas disciplinas

Un segundo conjunto de oportunidades mencionadas refiere a la modernización de normas e instituciones que un TLC impondría al país, principalmente a través de las *nuevas disciplinas* incluidas en este tipo de acuerdo. El tema es mencionado en forma recurrente, aunque hay valoraciones antagónicas respecto a en qué medida constituye efectivamente una oportunidad o es más bien una amenaza.

Las opiniones positivas hacia los TLC consideran que la modernización normativa asociada a este tipo de acuerdos es una oportunidad para realizar reformas, eliminar reglas atrasadas que persisten en la economía uruguaya (y que generan pérdida de eficiencia) e introducir otras más modernas, similares a las actualmente rigen a las economías más dinámicas. Estos cambios redundarían en un mejor funcionamiento de la economía y en mayor bienestar social. Por otro lado, muchas de las nuevas disciplinas incluidas en los TLC *de última generación* constituirían también una oportunidad para reforzar la protección del ambiente y de la sociedad (ciudadanos, trabajadores, y sectores vulnerables, como pymes o mujeres) frente a la explotación económica. Sin embargo, como se explica en el apartado sobre «Amenazas», otros participantes critican el hecho de que el compromiso de adoptar estas normativas implique una pérdida de soberanía; así como también señalan que las nuevas disciplinas de protección social o ambiental son ineficaces, o incluso una mera declaración de intenciones. En este conjunto fueron mencionadas las siguientes oportunidades:

a. Oportunidad de incorporar nuevas normas y disciplinas en diversas materias: defensa de la competencia, responsabilidad empresarial, transparencia, políticas comerciales con perspectiva de género, protección de pymes y del ambiente.

b. Oportunidad de implementar mejores estándares de calidad, ambientales y laborales (se puso el ejemplo de los automóviles importados en el marco del TLC con México, que tienen estándares de calidad acordes a los que exige Estados

Unidos, muy superiores a los de los vehículos que se importan del Mercosur).

c. Oportunidad de adoptar disciplinas que promuevan *buenas prácticas* y generen un ambiente favorable para la actividad económica, incrementando la eficiencia y la competitividad. Esto fue referido a la necesidad de *disciplinar*[19] a las políticas económicas y comerciales (actualmente percibidas como muy heterodoxas y maleables, tanto a nivel doméstico como del Mercosur) y a los actores sociales (políticos, empresarios y trabajadores), cuyas prácticas están adaptadas a este contexto de contingencia.

3.2.1.3. Cambio cultural

Un tercer conjunto de oportunidades refiere a cambios sociales y culturales que un TLC provocaría sobre la población uruguaya.

a. *Oportunidad de cambiar la mentalidad de la población* (asociada al mencionado *disciplinamiento* de actores sociales: trabajadores y clase dirigente de los sectores público y privado). A largo plazo, el vínculo con economías más dinámicas, la llegada de innovaciones y la modernización normativa generarían un cambio cultural tendiente a adoptar comportamientos «más ordenados» y una cosmovisión «más global». Por ejemplo, se menciona que un tlc promovería entre los trabajadores uruguayos «una mentalidad más global, integrada con la manera de pensar de otros trabajadores en el mundo».

b. *Oportunidad de generar debate público*: la apertura de negociaciones de un TLC ofrece a la sociedad la posibilidad de discutir sobre modelos de desarrollo e inserción internacional

19 El concepto de *disciplinamiento* fue un interesante hallazgo de la investigación durante esta etapa de trabajo de campo. Refiere a la *acción y efecto de disciplinar* y fue mencionado en varios grupos por participantes vinculados al sector académico (en particular del área de economía), aplicado tanto a políticas como a los actores sociales. Se asume que deriva del término *disciplinas* (que denomina aspectos normativos de los TLC) que es resignificado para expresar la expectativa de que estas impongan un criterio ordenador sobre un ambiente percibido como caótico.

(temas habitualmente relegados de la agenda pública frente a otros de mayor urgencia). Esta oportunidad fue destacada por participantes de varios grupos, tanto favorables como críticos a la posibilidad de un TLC.

3.2.1.4. Replanteo de la inserción internacional y nuevas relaciones de cooperación

Por último, un cuarto conjunto de oportunidades refiere a la posibilidad de cambiar el patrón de inserción internacional del Uruguay en sus dimensiones económica, política o geopolítica. Este conjunto fue mencionado en forma variada, por participantes con opiniones positivas, ambivalentes o negativas en relación con los TLC. Justamente, esta variable es la que determina con qué contrapartes se considera que un acuerdo de este tipo efectivamente constituye una oportunidad:

a. *Oportunidad de cooperación con países con complementariedad económica y con economías más dinámicas*. Oportunidad de integrarse a la OCDE. Esto fue mencionado por participantes con opiniones favorables a un TLC.

b. *Oportunidad de establecer alianzas con países de interés estratégico*, aumentando la capacidad de generar alianzas e influir en el *statu quo* internacional.

c. *Oportunidad de profundizar la cooperación con la región*, en el caso de un TLC suscrito por el Mercosur en forma conjunta con terceros. Esta oportunidad fue mencionada por participantes con opiniones negativas hacia un TLC. En esta misma línea, también se mencionó la oportunidad de cooperación con países menos desarrollados, que podría generar alternativas de desarrollo autónomo frente a países centrales y corporaciones multinacionales.

3.2.2. Amenazas

3.2.2.1. Impacto sectorial diferencial

Las principales amenazas mencionadas refieren al posible impacto negativo de un TLC sobre *sectores especialmente sensibles* a la liberalización y las reformas asociadas a este tipo de acuerdo. Entre los potenciales *perdedores* se menciona principalmente a la industria, pero también a los servicios (afectados por la apertura de contrataciones del Estado), las pymes, el sector público y la clase trabajadora en general.

a. *Amenaza de pérdida de producción o desaparición de ramas de la industria nacional.*

En un primer nivel, hay un considerable grado de consenso acerca de que un TLC impactaría negativamente sobre la industria nacional manufacturera, en especial, sobre los sectores químico, farmacéutico, plástico y textil. Las opiniones favorables a los TLC admiten esto, pero consideran que la escala de Uruguay permite planificar medidas de reducción del impacto. Las principales amenazas para el sector son:

- Entrada masiva de manufacturas importadas (insumos y bienes de consumo) al mercado uruguayo.
- Pérdida de mercado frente a bienes producidos en países con mayor competitividad por escala, costos de producción y/o subsidios.
- Eliminación de medidas de protección para la producción industrial nacional.
- Necesidad de realizar grandes inversiones para la reconversión de la producción nacional (por ejemplo, para adaptarse a las nuevas normas y estándares).
- Pérdida de mercados regionales a donde actualmente va destinada la mayor parte de las exportaciones industriales, por tres posibles razones: primero, el caso de que un TLC negociado individualmente obligue a

Uruguay a salir del bloque; segundo, que Uruguay se mantenga en el bloque pero los socios adopten medidas que afecten nuestras exportaciones (como represalias o para evitar triangulaciones); y, tercero, un acuerdo suscrito conjuntamente por todo el bloque con terceros en que las exportaciones uruguayas al mercado regional sean sustituidas por bienes producidos por la contraparte.

En un segundo nivel más general y con menor grado de consenso, fueron puntualmente mencionadas amenazas asociadas al impacto diferencial de un TLC sobre otros sectores de la economía uruguaya:

b. *Amenaza de (re)primarización de la canasta exportadora y del* PIB, no solo por el mencionado impacto negativo en la industria, sino también debido a:

- la escasa competitividad de los sectores no primarios en general;
- apertura de compras públicas a servicios ofrecidos desde terceros países;
- liberalización de servicios regulados u ofrecidos por el Estado (salud, enseñanza)

c. *Amenaza de* ***deterioro del empleo****, salario y condiciones laborales*, debido a:

- aumento del peso relativo en el conjunto de la economía de aquellos sectores menos intensivos en mano de obra;
- aumento de la robotización en los sectores beneficiados por un TLC (producción agropecuaria y cadenas agroindustriales), asociada a la llegada de inversiones e innovación;
- cambios en las modalidades de negociación colectiva;
- impacto negativo sobre las pymes, debido al cambio de escala del mercado.

3.2.2.2. Pérdida de soberanía

Un segundo conjunto de amenazas está relacionado a los compromisos contraídos en un TLC que limitan, reducen o eliminan la soberanía, en particular, las atribuciones del Estado para adoptar regulaciones, decisiones o acciones de diverso tipo (amenazando tanto al Estado como a sectores específicos y la sociedad en general). Se trata de un conjunto diverso de amenazas, que abarca aspectos *no estrictamente comerciales* de los TLC (incluidas las *disciplinas* y otros elementos normativos y políticos), aspectos relativos a la liberalización comercial (como la inclusión de excepciones a través de *listas negativas*) y aspectos de la negociación en sí misma (asimetrías entre Estados y débil capacidad negociadora de Uruguay). A pesar de esta heterogeneidad, el factor común es que se considera que todos estos aspectos conllevan una pérdida de soberanía al ser impuestos desde el exterior (como parte del propio formato TLC), sin que Uruguay tenga margen de negociación.

a. *Amenaza de impacto negativo sobre sectores sensibles a esos cambios normativos.* Hay un considerable consenso en valorar como amenazas a las disciplinas relativas a propiedad intelectual y compras públicas (al menos ningún participante las mencionó como oportunidades). Sin embargo, las opiniones más favorables a los TLC, si bien reconocen que aquí hay un punto problemático, plantean que, en determinadas disciplinas y con determinadas contrapartes, puede haber margen para negociar (por ejemplo, China puede ser flexible en el tema de propiedad intelectual):

   - Disciplinas relativas a los derechos de propiedad intelectual, que, por ejemplo, afectarían a la producción químico farmacéutica para la salud humana y veterinaria.
   - Apertura de compras públicas a actores externos, que, por ejemplo, afectaría a proveedores de bienes y servicios del Estado uruguayo, que empezarían a competir con proveedores del exterior. Esta amenaza fue señalada por varios integrantes del grupo de asociaciones empresariales en relación con el TLC suscrito con Chile.

b. *Amenaza a la capacidad del Estado de promover el desarrollo y velar por el interés común.* Al respecto, un participante afirma: «Si uno es demócrata, piensa que un pueblo puede cambiar de idea sobre una política pública, y es problemático que haya regulaciones muy rígidas que le impidan hacerlo».

- Restricciones a cambios de políticas económicas, comerciales y fiscales. Restricción a decisiones que puedan ser consideradas *expropiaciones indirectas* (decisiones de gobierno que los inversores consideren que afectan negativamente a sus expectativas de ganancia).
- Negociación de excepciones a la liberalización comercial mediante *listas negativas*, por lo que Uruguay se compromete a no proteger o regular nuevos sectores de mercado que puedan crearse en el futuro.
- Apertura, desregulación o limitaciones a la regulación de sectores estratégicos actualmente con participación del Estado (combustibles, telecomunicaciones, agua).
- Apertura de compras públicas a actores externos, eliminando o reduciendo las preferencias actuales hacia proveedores locales.
- Establecimiento de un sistema de solución de controversias de tipo supranacional.
- Liberalización y desregulación de servicios públicos, que puede permitir la eliminación de monopolios necesarios y su eventual privatización.
- Limitación de las regulaciones sobre servicios actualmente asociados a sistemas de cobertura universal (educación, salud).

c. *Amenaza de negociación débil, fragmentada y opaca.*

Esto fue planteado con insistencia por integrantes de asociaciones empresariales, sindicatos y movimientos sociales. A pesar de que estos grupos pueden tener perspectivas diversas y hasta contradictorias en muchos temas, aquí coinciden en criticar la forma en que el Estado y el sistema político

tratan del tema, lo que refuerza la necesidad de estudiar y conocer las perspectivas de la sociedad civil. Se mencionan las siguientes dificultades que Uruguay debe afrontar durante el proceso de negociación:

- Imposibilidad de modificar sustancialmente los textos de los acuerdos, que están predefinidos. «Somos tomadores de tlc que ya vienen armados».
- Dispersión de actores estatales y gubernamentales vinculados a la negociación.
- Dificultad para involucrar en la negociación a actores no estatales (empresas, sindicatos, organizaciones sociales, academia). Las negociaciones y decisiones se restringen a ámbitos estrictamente políticos, a nivel partidario (nuevamente, se cita el caso del TLC con Chile).
- Grado de preparación de los negociadores uruguayos.
- Ausencia o escasez de estudios previos de impacto.
- Secretismo del proceso de negociación (*blindaje*, opacidad).

3.2.2.3. Imposición de una racionalidad neoliberal

Se señala una serie de cambios culturales que un TLC podría generar en el largo plazo, análogos a los que se mencionaron en relación con las oportunidades, pero en este caso considerados como amenazas para el país. La principal preocupación consiste en que la sociedad uruguaya asuma e incorpore la *racionalidad neoliberal* asociada a los TLC, principalmente debido a la permeabilidad de ámbitos de la política, la administración pública y la prensa frente a la influencia de las corporaciones multinacionales. El grupo de integrantes de movimientos sociales fue el más profundizó en este tema, aunque también fue mencionado por formadores de opinión y sindicalistas.

a. Amenaza de la *captura corporativa del Estado,* que incluye la generalización de varias prácticas de articulación entre el Estado y corporaciones multinacionales que se han obser-

vado en otros países que han suscrito TLC. Un ejemplo es la creciente influencia del *lobby* de las multinacionales sobre el sistema político, la administración pública y los medios de comunicación. Otro ejemplo es el fenómeno denominado *puerta giratoria,* por el cual funcionarios públicos en puestos jerárquicos pasan a trabajar en empresas multinacionales (y viceversa), dando lugar a conflictos de interés en torno al acceso a información privilegiada y formas ilegítimas de *lobby*.

b. *Amenaza de que se asuma la pérdida de soberanía frente al capital internacional como un destino inevitable.* Imposición de *pensamiento único.*

c. *Amenaza de la aceptación social de los «falsos mitos» asociados a las «nuevas disciplinas»* que supuestamente buscan proteger a las sociedades, pero que de hecho son solo un *lavado de cara* que se ha aplicado a los TLC en las últimas décadas (*green washing* en el caso de la temática ambiental). Esto incluye las nociones de *capitalismo verde*, comercio justo, comercio con perspectiva de género, protección de pymes y transparencia. Se genera la idea de que los TLC protegen al ambiente y sectores sociales vulnerables, pero la evidencia demuestra que sucede exactamente lo contrario, en la medida que los países en vías de desarrollo no tienen capacidad de controlar el cumplimiento de las normas y estándares previstos por las nuevas disciplinas, y las corporaciones que invierten en el país no tienen interés en respetarlos. Esto se explica asociado al proyecto Global Compact de las Naciones Unidas. «Hay una instrumentalización tanto del ambiente como de la preocupación por la igualdad y equidad de género que utilizan los tratados para mostrarse como positivos para el desarrollo».

3.2.2.4. Alejamiento de la región

Los cambios en el modelo de inserción internacional que implica un TLC representan una amenaza de alejamiento de Uruguay de la región, o de quebrar o debilitar el proceso de integración regional, el cual constituye la principal herramienta de relacionamiento externo del país y de exportación de bienes más intensivos en mano de obra y valor agregado. Esto fue mencionado en todos los talleres, con mayor insistencia por los grupos de sindicatos y movimientos sociales.

a. Amenaza de que Uruguay sea expulsado del Mercosur o deje de ser miembro pleno, incluyendo la posibilidad de que los socios reduzcan la actividad comercial y mercantil con el país. Esto también supone una amenaza al proyecto de que Uruguay se erija como un *hub* regional.

b. Amenaza de debilitamiento del Mercosur como proceso de integración.

c. Amenaza de afianzamiento de vínculos con países con los que Uruguay no tiene intereses comunes o coincidentes.

3.2.3. Síntesis de oportunidades y amenazas

El amplio universo de oportunidades y amenazas mencionadas durante los talleres puede agruparse en cuatro dimensiones: económica, político legal, cultural e internacional. La tabla 3.2 sintetiza en pares opuestos las ideas en torno a las que se concentran las oportunidades y amenazas identificadas para cada dimensión, e ilustra con claridad cómo las valoraciones, expectativas, dudas y preocupaciones en torno a los TLC en la sociedad civil uruguaya van más allá de las cuestiones estrictamente económicas.

Tabla 3.2. Tabla sintética de oportunidades y amenazas

Dimensión	Oportunidad	Amenaza
Económica	Aumento de exportaciones de sectores *más competitivos* o *con mayores ventajas comparativas* (básicamente sector primario).	Impacto sectorial diferencial. Impacto negativo sobre *sectores sensibles* (sector industrial y pymes), que concentran más empleo, afectando equilibrios de la economía uruguaya.
Político legal	Modernización normativa.	Pérdida de soberanía.
Cultural	Cambio hacia una mentalidad global.	Imposición de una racionalidad neoliberal.
Internacional	Cooperación con socios con los que hay mayor complementariedad.	Debilitamiento o quiebre de la integración regional.

Algunas de las oportunidades y amenazas correspondientes a cada casillero se mencionaron en forma aislada, pero en muchos otros casos fueron articuladas como parte de argumentaciones más complejas que fundamentaban las opiniones positivas o negativas acerca de la posibilidad de que Uruguay suscriba un TLC. De esta forma, oportunidades y amenazas correspondientes a cada dimensión interactúan con las que corresponden a las demás dimensiones, reforzando su impacto.

En relación con las oportunidades, las visiones más optimistas formulan un círculo virtuoso por el cual los elementos de cada dimensión influyen sobre los de las otras tres. El aumento de las exportaciones hacia determinados países con mayor grado de desarrollo es asociado a nuevas oportunidades de cooperación internacional con estas contrapartes, lo que para Uruguay redundaría en más inversión, innovación e I+D.

Por otro lado, la modernización normativa que generarían las nuevas disciplinas de los TLC también favorece a las exportaciones y a la inversión, al ofrecer mejores condiciones para su desarrollo; al mismo tiempo que, recíprocamente, el aumento del comercio exterior llevaría a profundizar las reformas, en la medida que se vean sus frutos sobre los flujos de bienes y capital.

Por último, el escenario general de mayor dinamismo en la economía, asociado a todas estas transformaciones mencionadas, también propende paulatinamente a un cambio de mentalidad en la sociedad uruguaya; cambio que en el largo plazo vendría a cerrar el círculo al generar un aumento de la eficiencia y la competitividad, que fortalecería la integración del país a los mercados mundiales.

Análogamente, sucede lo mismo pero en sentido contrario en relación con las amenazas. El efecto negativo de un TLC sobre la industria nacional no solo resulta de amenazas correspondientes a la dimensión económica (como el levantamiento de medidas proteccionistas y la llegada de nuevos competidores), sino que también se vería reforzado por amenazas relativas a las otras tres dimensiones. En primer lugar, las amenazas asociadas a la pérdida de soberanía impactan en especial sobre el sector industrial: 1) las disciplinas sobre propiedad intelectual afectan particularmente a la industria químico-farmacéutica; 2) la apertura de compras estatales a competidores extranjeros afecta a proveedores del Estado, incluidos productores de insumos industriales; 3) la desregulación de sectores estratégicos podría afectar el refinamiento de combustibles (con importante participación en el PIB industrial y, a su vez, a la garantía de suministro para la actividad industrial nacional ante eventuales cuellos de botella en el mercado mundial de refinados); y 4) la negociación mediante *listas negativas* compromete al Estado a no proteger sectores de actividad que puedan desarrollarse en el futuro, lo cual afecta especialmente al sector secundario. En relación con la dimensión cultural, la imposición de una racionalidad neoliberal amenaza particularmente a la industria nacional porque los criterios que sustentan su protección se fundamentan en principios de salvaguarda del interés general frente al libre mercado (por ejemplo, en el caso de aquellos sectores más intensivos en mano de obra, como es el caso de las manufacturas). Finalmente, la amenaza asociada a un TLC de un debilitamiento del Mercosur o una salida forzosa de Uruguay del bloque también tiene un mayor impacto sobre el sector industrial, cuya actividad exportadora se concentra en los mercados regionales.

3.2.4. Oportunidades y amenazas consideradas por grupo

A continuación, se exponen las principales oportunidades y amenazas identificadas en cada uno de los grupos, considerados por separado.

3.2.4.1. Grupo transectorial

En este grupo hubo un importante nivel de disenso, que se asocia a la diversidad de sectores a los que pertenecen los participantes.

Las oportunidades mencionadas se agrupan principalmente en tres conjuntos: 1) acceso a mercados (relacionado a este tema se identifica: el aprovechamiento de las ventajas comparativas, impulso a la diversificación productiva y exportadora y nuevas oportunidades para el sector servicios); 2) modernización de la normativa y disciplinamiento de la política comercial; y 3) mayor cooperación y complementación con países desarrollados.

También se identificaron tres grandes bloques de problemáticas: 1) amenaza al desarrollo nacional por el impacto sobre la estructura productiva y laboral (en relación con ello, se mencionó: (re)primarización de las exportaciones, falta de competitividad de determinados sectores, liberalización de servicios públicos y desvío de comercio, entre otros factores); 2) problemas del Estado uruguayo para atender e implementar adecuadamente los procesos de negociación y sus resultados, incluyendo las reformas asociadas a un TLC (en relación con este tema, se mencionó: capacidad negociadora del Estado, dispersión de los actores nacionales vinculados a la negociación y poco margen para influir sobre los contenidos del acuerdo); y 3) pérdida de soberanía nacional, sobre todo debido a los mecanismos de solución de controversias y a las normas sobre propiedad intelectual.

3.2.4.2. Grupo de movimientos sociales

Este fue el grupo en el que se dio un mayor consenso en oposición a los TLC, con posiciones más radicales que las observadas en otros

grupos, incluido el de sindicalistas. Además, en algunos momentos la discusión sobre TLC se vio desdibujada en el contexto de una crítica más amplia sobre capitalismo y neoliberalismo. Por otra parte, un aspecto interesante observado fue el alto grado de operacionalización conceptual del debate, a través de la utilización de algunas categorías específicas *(captura corporativa del Estado, green washing, global compact, invasiones chinas)*.

Hubo una dificultad inicial para identificar aspectos positivos en torno a un TLC y las eventuales oportunidades mencionadas, en general, fueron asociadas a condiciones consideradas improbables por los propios participantes, como la posibilidad de negociar el formato y los contenidos del acuerdo, o que haya un control real del cumplimiento los estándares laborales o ambientales. En ese marco de escepticismo general, los participantes igualmente identificaron algunas oportunidades: 1) fortalecimiento de la integración regional, en caso de un TLC en el marco del Mercosur, que podría posicionar al conjunto de la región como una *economía emergente*; 2) reactivación económica como eventual efecto en el corto plazo del aumento de las exportaciones; 3) incorporación de cláusulas anticorrupción; y 4) promoción de debates públicos sobre la inserción internacional o el modelo de desarrollo.

Las numerosas amenazas mencionadas se agrupan en cinco grandes bloques: 1) restricción de la potestad regulatoria de los Estados, relacionada con la soberanía y la injerencia de actores externos; 2) fortalecimiento de la racionalidad neoliberal; 3) amenazas a la justicia social, el ambiente y los derechos humanos, profundizando asimetrías existentes en temas como género, empleo y libertad sindical; 4) avance del poder corporativo; 5) afianzamiento de un modelo de producción y consumo que cercena la posibilidad de generar modelos alternativos de desarrollo.

3.2.4.3. Grupo de formadores de opinión

Este fue el grupo sectorial que mostró mayor diversidad de posicionamientos y una cantidad importante de opiniones ambivalentes y matizadas, sustentadas por participantes que contrapusieron ventajas y desventajas. Sin perjuicio de ello, también hubo participantes con opiniones netamente favorables y negativas. De hecho, las posiciones favorables a un TLC fueron bastante más radicales que las expresadas en otros grupos, incluido el de asociaciones empresariales. En relación con los efectos de un TLC sobre la economía uruguaya, la diversidad de posicionamientos pareció responder en gran medida a diferentes percepciones o pronósticos; mientras que, en relación con la dimensión político-legal, los disensos más bien se asociaron a diferentes perspectivas político-ideológicas de los participantes.

Las opiniones acerca de las *oportunidades* que representa un TLC giraron en torno a los siguientes ejes: 1) mejor acceso a mercados internacionales (y aumento de las exportaciones e inversiones); 2) desarrollo económico, empleo y bienestar; 3) incentivos a la competitividad y la innovación; 4) promoción de buenas prácticas en materia de regulación; 5) cambios en la mentalidad de trabajadores y dirigentes políticos y empresariales; 6) vinculación con países complementarios y mayor involucramiento en cadenas de valor.

En cuanto a las *amenazas*, se identificaron seis grandes bloques de problemáticas: 1) impactos en sectores específicos (*perdedores*); 2) afectación de equilibrios socioeconómicos en favor del capital trasnacional; 3) primarización de la canasta exportadora; 4) limitaciones a la capacidad decisoria sobre políticas en diversas áreas; 5) insuficiente competitividad para captar las ventajas potenciales de un TLC; 6) impacto negativo sobre la integración regional.

3.2.4.4. Grupo de asociaciones empresariales

El grupo focal integrado por miembros de asociaciones y gremiales empresariales mostró un considerable grado de consenso en que un TLC podría ser una oportunidad para mejorar el comercio exterior, aunque también se insistió en la necesidad de considerar otras alternativas de inserción internacional. Los participantes partieron de un diagnóstico compartido sobre la necesidad de pensar conjuntamente la introducción de cambios en la política comercial y la generación de mejores condiciones de competitividad para las empresas uruguayas.

En este marco, fueron señaladas muchas oportunidades, pero la mayoría se concentraron en dos grandes temas: 1) aumento y diversificación de las exportaciones; 2) mejora de la innovación y competitividad.

A pesar del predominio de consensos favorables a los TLC, hubo una serie de *amenazas* (algunas mencionadas por todos los participantes y otras puntualmente señaladas por integrantes pertenecientes a la industria y pymes): 1) impactos negativos de un TLC sobre sectores sensibles; 2) la asunción de compromisos regulatorios concebidos para otro tipo de economías (propiedad intelectual y compras públicas), que tienen un impacto negativo sobre agentes económicos nacionales; 3) la falta de estudios de impacto; 4) escasa participación de la sociedad civil en la discusión y decisión; 5) inadecuadas condiciones de competitividad.

3.2.4.5. Grupo de sindicatos

El grupo focal con sindicatos mostró un importante grado de consenso, en el que predominaron las perspectivas críticas a los TLC. Ello no fue impedimento para que se mencionaran *oportunidades* (puntuales o parciales) asociadas al aumento de las exportaciones y sus posibles efectos sobre la economía nacional: 1) oportunidades condicionadas a determinadas circunstancias consideradas improbables (concepción de un TLC en el marco de una visión de desarrollo integral del gobierno, TLC negociados a nivel de Mercosur, consideración de intereses de los trabajadores); 2) aumento del empleo en los sectores favorecidos por

un TLC (también relativizado a partir de la amenaza que en el mediano plazo supone la robotización del sector); 3) mejora de la formación laboral y transferencia de conocimientos y tecnologías.

Por otro lado, las *amenazas* señaladas en este grupo se clasifican principalmente en dos grupos: 1) las que afectarían particularmente a la clase trabajadora, como el impacto diferencial de un TLC sobre los sectores más intensivos en mano de obra; 2) aquellas otras relativas a la pérdida de soberanía, que afectarían directamente al conjunto de la sociedad, como la limitación del espacio para generar políticas de desarrollo, la negociación de excepciones mediante listas negativas, el establecimiento de mecanismos supranacionales de solución de controversias o el debilitamiento del Mercosur.

3.3. Resumen de opiniones sobre los TLC

3.3.1. Opiniones positivas

Las valoraciones netamente positivas sobre la posibilidad de que Uruguay suscriba TLC se concentran fundamentalmente en los grupos con integrantes de asociaciones empresariales (donde hubo una considerable mayoría de opiniones favorables) y, en menor medida, entre algunos de los formadores de opinión y participantes del grupo transectorial. En los grupos de sindicalistas y de integrantes de movimientos sociales no hubo opiniones cabalmente favorables, aunque se mencionaron algunos aspectos positivos asociados a sectores particulares o determinadas condiciones muy específicas.

La mayor parte de las opiniones positivas se fundamentaron en el impacto de acuerdos a nivel económico a partir de la mejora en el acceso a mercados por la eliminación o reducción de barreras arancelarias y no arancelarias (o, al menos, aumento significativo de cuotas), que redundaría en un crecimiento de las exportaciones. Estas

opiniones insistieron en que este beneficio se extendería al conjunto de la economía, a través de un *efecto derrame*. Un segundo conjunto de aspectos mencionados sobre todo por los formadores de opinión alude a la modernización normativa (nuevos estándares, disciplinas, desregulaciones y reformas). Finalmente, las oportunidades relativas a las dimensiones cultural e internacional fueron señaladas con menor frecuencia, también principalmente por formadores de opinión.

Las opiniones más favorables a los TLC admiten que existen desafíos, amenazas o eventuales impactos negativos para algunos sectores, pero consideran que Uruguay, por su escala, «las puede identificar, las puede atender y puede intentar negociarlas» a través de exclusiones o períodos más largos de adaptación hasta la aplicación definitiva de la normativa.

También se observaron posiciones extremas que llamaron la atención de los investigadores, como la reivindicación de la apertura unilateral de Uruguay al mundo: «Un primer óptimo para un país pequeño sería abrirse unilateralmente al mundo [...] los TLC serían un segundo óptimo». Dada la curiosidad que generó en el equipo investigador, el tema fue consultado como parte de la consigna que guio la ronda final de intervenciones en el grupo con integrantes de cámaras empresariales, ocasión en la que este extremo fue descartado de plano por los participantes, quienes consideraron que eliminaría cualquier margen de negociación que Uruguay pudiera tener para mejorar las condiciones de este tipo de acuerdos («nos quedamos sin medio de cambio para la negociación»).

3.3.2. Opiniones ambivalentes

Muchos participantes expresan una valoración ambivalente sobre los TLC, matizando aspectos positivos y negativos. Las opiniones ambivalentes fueron mayoritarias en el grupo de formadores de opinión y también se observaron en el grupo transectorial. En menor medida, hubo opiniones de este tipo en algunos integrantes de asociaciones empresariales (algunas industrias y pymes), así como en los grupos de sindicatos (frigoríficos) y movimientos sociales (estudiantes). En

particular, en los grupos de sindicatos y movimientos sociales hubo opiniones ambivalentes puntuales, fundamentadas en eventuales aspectos positivos, que de todos modos contraponen a una opinión general negativa.

Las opiniones ambivalentes, en general, reconocieron posibles ventajas y oportunidades asociadas a un TLC, manifestaron importantes preocupaciones relacionadas a los impactos negativos que un acuerdo podría tener sobre algunos sectores sensibles, sobre la economía nacional en general y también sobre las capacidades del Estado y de agentes económicos nacionales. Siguiendo esta línea, las opiniones ambivalentes hicieron énfasis en la combinación de oportunidades y amenazas que en la dimensión económica se expresan en la extendida idea de *ganadores* y *perdedores* de un TLC distribuidos en torno a diferentes sectores de actividad. Se considera una ecuación sobre la que es difícil prever el resultado pero, en cualquier caso, ante un eventual TLC resultaría imprescindible prever medidas específicas para los sectores que tendrán un impacto negativo.

También hubo valoraciones ambivalentes en relación con la dimensión internacional. Muchas opiniones positivas eran matizadas al considerar la posibilidad de que un TLC implique abandonar el Mercosur. Otras abordaron las circunstancias históricas actuales para matizar la pertinencia o no para Uruguay de un TLC. Por un lado, participantes a priori no muy favorables a los TLC plantearon que, si bien podría ser preferible fundamentar la política comercial en otras alternativas, el estancamiento de los procesos de liberalización multilateral e integración regional determina que los TLC sean la alternativa más inmediata para integrarse a los mercados mundiales (agregando dudas sobre si el *statu quo* actual es realmente sostenible).

Por otro lado, varios participantes favorables a la apertura de la economía (empresarios y académicos) señalaron un agotamiento en la política comercial de Uruguay, pero cuestionaron si un TLC es la modalidad de acuerdo comercial más adecuada para las características y necesidades de la economía uruguaya, sobre todo considerando los compromisos que implica para el país en materia político-legal y

sus efectos sobre la economía uruguaya. Por ejemplo, propusieron la búsqueda de acuerdos de asociación estratégica que podrían resolver aspectos de comercio e inversiones sin obligar a asumir dichos compromisos. El planteo de esta cuestión por un integrante de asociaciones empresariales también fue un hallazgo inesperado y de gran interés para la investigación, al coincidir con un argumento manejado por la literatura académica. También en relación con la dimensión internacional, algunas opiniones ambivalentes reconocieron que determinados TLC podrían eventualmente ser ventajosos para Uruguay, pero otros serían netamente dañinos (ver casuística).

Muchos de los participantes que expresaron opiniones ambivalentes consideraron que una parte de las dudas se resolverían con estudios de impacto bien hechos, de forma profesional y dando participación sistemática a la sociedad civil (gremiales empresariales, sindicatos y academia). Es interesante que esto haya sido planteado con insistencia en todos los grupos menos en el de formadores de opinión.

3.3.3. Opiniones negativas

Las opiniones netamente negativas se concentraron entre los integrantes de los grupos de sindicatos y movimientos sociales, cuya amplia mayoría consideraron que un TLC sería perjudicial para el país.

En relación con la dimensión económica, las opiniones negativas se fundamentaron en la asunción de una distribución desigual de los potenciales beneficios económicos, que trastoca los equilibrios socioeconómicos existentes en el país y contribuiría a la concentración de los ingresos y la riqueza. Los integrantes de sindicatos valoraron que, en el mediano y largo plazo, un TLC impactaría negativamente sobre el empleo, el salario y la clase trabajadora en general, así como sobre el desarrollo nacional, aunque en el corto plazo podría impactar positivamente sobre los trabajadores de los sectores de actividad beneficiados por un aumento de exportaciones. Otro conjunto importante de críticas gira en torno a la cuestión de la pérdida de soberanía.

Eventualmente, algunas de las posiciones que expresaron opiniones negativas mencionaron aspectos que podrían llegar a ser positivos, bajo determinadas circunstancias específicas. Estas se asocian principalmente a aspectos de la dimensión internacional como la negociación de un TLC con otros países con similares problemas de desarrollo; con países con los que tengamos intereses nacionales comunes o coincidentes; o en conjunto con el resto del Mercosur, consolidando al bloque como una región emergente. De todos modos, los propios participantes definieron estas condiciones como bastante improbables, al menos en el corto plazo.

3.3.4. Síntesis de opiniones

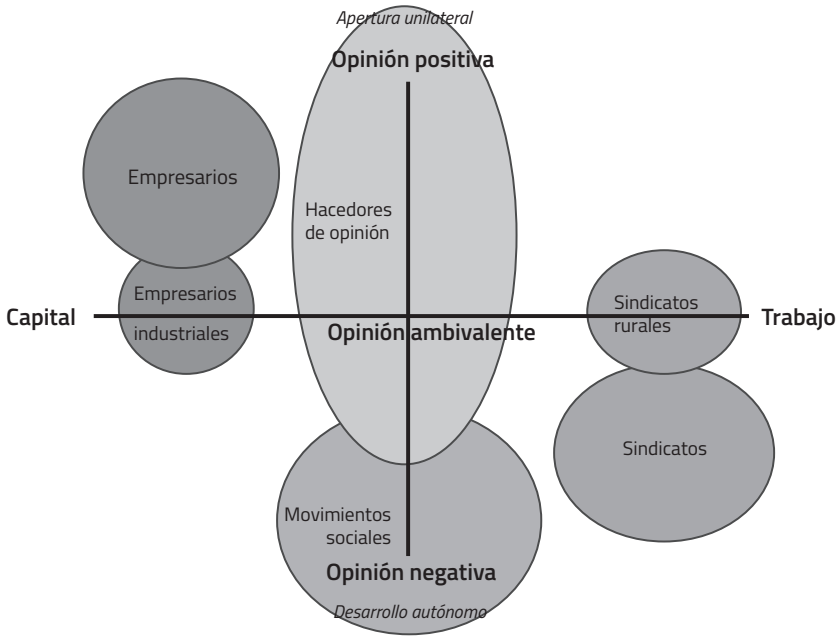
Las opiniones positivas, ambivalentes y negativas pueden analizarse en relación con los diferentes sectores de actividad considerados en la organización de los grupos focales, lo cual es presentado en el diagrama 1.

Entre los actores de la sociedad civil directamente vinculados a la actividad productiva, la principal variable que determina opiniones favorables y contrarias es la posición ocupada en las relaciones de producción: la mayoría de los integrantes de asociaciones empresariales tienden a opinar favorable o muy favorablemente, mientras los integrantes de sindicatos tienen una opinión negativa o muy negativa. Al interior de estos dos conjuntos, el sector de actividad explica los matices observados. Algunos de los integrantes de asociaciones empresariales provenientes de sectores industriales y pymes expresan reparos, salvedades, matices y dudas. Recíprocamente, los integrantes de sindicatos vinculados al sector agropecuario consideran que, en el corto plazo, puede haber beneficios de un TLC para su área de actividad. De esta forma, se observa que el sector de actividad (en particular, sectores primario y secundario) es una segunda variable que influye en la adopción de posiciones más favorables o contrarias a un TLC.

En relación con los actores no directamente vinculados a la actividad económica, entre formadores de opinión las valoraciones son muy

variadas, mientras que entre los integrantes de movimientos sociales hay un importante consenso en la oposición a los TLC. Además, en estos dos grupos hay posiciones extremas que reivindican alternativas más radicales en uno y otro sentido. Entre los primeros, hay posiciones que consideran una apertura unilateral de Uruguay como el óptimo ideal para la política comercial del país; y entre los segundos hay posiciones que reivindican un desarrollo de tipo autónomo y valoran negativamente cualquier medida de liberalización comercial y facilitación de la actividad de corporaciones multinacionales en el país.

Diagrama 1: Opiniones sobre los TLC según sector y área de actividad



3.4.Otros temas emergentes

3.4.1. Nodos de oposiciones y dilemas

El conjunto del debate sobre los TLC en la sociedad civil muestra pares opuestos que permiten identificar puntos nodales en torno a los cuales emergen debates o dilemas referidos a diferencias irresolubles de puntos de vista, diagnósticos o intereses contrapuestos.

Ganadores vs. perdedores

Uno de los nodos centrales en torno al que se expresan diferentes visiones es la cuestión de los ganadores y perdedores de un TLC. Esta contraposición se expresa tanto con relación a sectores de actividad (primario y secundario) como a las relaciones de producción (empresarios y trabajadores). Una cuestión planteada con insistencia es cómo estimar la resultante entre el impacto positivo y el negativo que todos los participantes admiten que un TLC tendría sobre diferentes sectores de actividad. Las posiciones favorables admiten que habrá *perdedores*, pero consideran que los beneficios para los *ganadores* y su *derrame* en el conjunto de la economía saldará ampliamente los impactos negativos.

En contraposición, muchas posiciones contrarias a los TLC admiten beneficios, pero señalan que estos se limitan a aquellos sectores que generan menos empleo y valor agregado, por lo que el impacto negativo sobre el conjunto de la sociedad superaría ampliamente las ventajas.

La solución a esta cuestión puede pasar por los estudios de impacto. Otra alternativa es pensar qué podría hacerse para compensar a los *perdedores* y qué concesiones admitirían hacer los *ganadores*. Al respecto, un participante hizo un planteo que podría ayudar a resolver la ecuación: «¿Hay voluntad para que los sectores beneficiados por un TLC tributen más y volcar esos recursos a la reconversión de sectores perjudicados?».

Competitividad como efecto vs. competitividad como condición previa

La competitividad es otro tema en torno al que se tejen diferentes argumentos. Las opiniones más favorables a los TLC entre formadores de opinión asumen que uno de los efectos positivos de un acuerdo será la mejora de la competitividad en el conjunto de la economía uruguaya, como consecuencia de diversos aspectos (dinamización de la economía, modernización normativa, inversiones, cooperación).

Sin embargo, algunos integrantes de cámaras empresariales con opiniones ambivalentes enfatizan que la mejora de la competitividad debe ser una condición previa a la suscripción de un TLC, pues de lo contrario muchas empresas nacionales (industria, proveedores del Estado, pymes) se verán superadas por la competencia y desaparecerán. En tal sentido, proponen un período previo de mejora sistémica de la competitividad, en el que se aborden diversos problemas (carga fiscal, formación laboral, crédito).

Primarización vs. diversificación exportadora

El mayor peso que el sector primario pasaría a tener sobre la economía es uno de los principales argumentos esgrimidos por las posiciones contrarias a los TLC. Frente a ello, las posiciones favorables contraponen la diversificación de la canasta exportadora hacia sectores que actualmente no pueden exportar por falta de habilitaciones o por los topes a los que se ven sujetos en los mercados de destino, que no justifican las inversiones necesarias para producir en forma competitiva.

Además, algunas posiciones más ambivalentes señalan que, aun sin TLC, Uruguay ya tiene una canasta exportadora muy primarizada y con tendencia a empeorar, por lo que mantener el *statu quo* no es una solución a este problema.

Primarización vs. exportación de productos con mayor valor agregado

Otro argumento que las opiniones favorables contraponen al temor a la primarización es la oportunidad que un TLC supone de exportar productos agropecuarios (carne y arroz) con mayor procesamiento. Esto permite insertarse en las cadenas de valor en eslabones de mayor valor agregado e intensivos en mano de obra. Se señala que en la actualidad hay capacidad subutilizada para este tipo de producción en Uruguay, debido a los topes que los mercados compradores establecen para productos más elaborados. De todas formas, persiste la duda acerca de si la ganancia en valor agregado en carnes o granos con mayor procesamiento podría llegar a ser equiparable a los niveles de valor agregado que actualmente alcanzan las exportaciones de manufacturas industriales en sectores favorecidos por el arancel externo común u otro tipo de regulaciones.

Interés nacional vs. interés sectorial

En algunos casos se admiten contraposiciones entre intereses sectoriales y el interés nacional. Este dilema fue particularmente evidente en relación con el participante perteneciente al sindicato de la carne, que lo resumía en estas apreciaciones: «Un TLC con China sería muy perjudicial para la industria nacional, pero la carne va a contramano de eso. [...] Hay una dicotomía entre lo que a nosotros [el sector frigorífico] nos beneficiaría y el interés nacional, no es fácil hacer una síntesis».

Aumento del empleo vs. robotización

Como parte de la crítica de los actores sindicales al argumento sobre la generación de empleo que produciría un TLC (particularmente en aquellos sectores beneficiados por el aumento de exportaciones), llamó la atención de los investigadores la observación sobre cómo la llegada de inversión extranjera e innovación podría dar lugar a procesos de robotización de la producción que acabarían impactando negativamente sobre el empleo. «Si un TLC trajese mejoras tecnológicas,

podría haber pérdida de puestos de trabajo por la robotización». El punto supera naturalmente la discusión sobre los TLC, aunque es razonable considerar que un acuerdo de este tipo podría acelerar dicho proceso. Justamente, también se planteó que en la actualidad los puestos de trabajo ya desaparecen debido al avance tecnológico (sin que haya TLC). Por otra parte, es interesante observar cómo, al margen de la robotización, la cuestión de transferencia de tecnología fue valorada en varios grupos, incluyendo el de sindicatos.

Nuevas disciplinas vs. reformas

Luego de la ecuación entre *ganadores* y *perdedores*, la segunda cuestión que concita mayor cantidad de opiniones contrapuestas es la de las disciplinas incluidas en un TLC que obligaría a implementar muchas reformas. Como surge de la relación de oportunidades y amenazas antes mencionada, se trata de un tema amplio y complejo, pero interesa aquí enfocar en la siguiente cuestión: ¿cuánto habría efectivamente que reformar?

Algunas opiniones favorables a los TLC afirman que la mayor parte de las reformas previstas en un TLC ya fueron realizadas por Uruguay al adherir al Mercosur, con excepción de los temas de propiedad intelectual y compras públicas (sobre los cuales, además, Uruguay puede negociar excepciones y períodos de prórroga).

Sin embargo, desde las visiones críticas se considera que las reformas son mucho más amplias que las ya negociadas en el Mercosur, por ejemplo, al pasar a negociar excepciones a través de listas negativas.

Por otra parte, también se hizo referencia a la confusión entre aspectos de propiedad intelectual negociados en los TLC y aquellos ya previstos como parte del Acuerdo de Patentes, que Uruguay ha suscrito.

Perspectiva civilizacional vs. perspectiva decolonial

Este nodo expresa dos posicionamientos radicalmente antagónicos en torno a los cambios culturales que provocaría un TLC en la sociedad uruguaya, en especial, con respecto a la difusión de ideas relativas a las características que debe tener un mercado, y sus vínculos con la sociedad y el Estado. Si muchos de los nodos anteriores eran resultado de diferencias de diagnóstico o de intereses, este claramente ilustra el peso que tienen las diferencias ideológicas.

Por un lado, desde una perspectiva que podríamos denominar *civilizacional*, se argumenta que la modernización normativa asociada a las disciplinas de un TLC y la mayor integración con mercados mundiales generaría un disciplinamiento de las políticas y de los actores sociales (trabajadores, empresarios y políticos) acostumbrados a reglas heterodoxas y contingentes. Todo ello redundaría en un cambio hacia la adopción de una mentalidad *más global*.

Por otro lado, desde una perspectiva que podríamos denominar *decolonial* se percibe como una amenaza la adopción acrítica de estas normativas y el aceptarlas como positivas por el solo hecho de que provengan de países más desarrollados. Este enfoque considera que la idea de que Uruguay dependa de un TLC para actualizar legislación atrasada, sin discutir previamente sus contenidos, es un ejemplo de la lógica colonial asociada a este tipo de acuerdos.

Posibilidad de negociación vs. imposición externa

Un elemento de debate es la posibilidad real que Uruguay tiene de influir en el texto de un acuerdo de tipo TLC. Las posiciones más críticas consideran que Uruguay es un *tomador* de TLC, cuyos textos ya están elaborados y no hay posibilidad de modificarlos en ningún aspecto sustancial. A este aspecto estructural deben agregarse las dificultades de Uruguay (poco peso del país, poca participación de actores no estatales, negociadores con poca experiencia). Las posiciones más favorables, en cambio, señalan que esto varía según el tema y la con-

traparte (nuevamente, el ejemplo de ello sería la flexibilidad de China para negociar determinadas disciplinas).

Nuevas disciplinas vs. «lavado de cara» de los TLC

Un aspecto sobre el que se identifican posiciones diametralmente opuestas es el efecto real que pueden tener las nuevas disciplinas (ambientales, laborales, de transparencia y de género) que apuntan a proteger a la sociedad frente a la expansión del mercado y la llegada de inversiones.

Las argumentaciones favorables a los TLC destacan estos tópicos, mostrando que se aseguran salvaguardas para sectores o temas que puedan ser afectados negativamente. Sin embargo, desde las posiciones más críticas observadas en el grupo de movimientos sociales se considera que estas disciplinas son puramente formales, incluidas con el objetivo de hacer más aceptables los TLC por las sociedades, aunque luego los acuerdos no prevean formas ni recursos para su contralor. A propósito de esto, enfatizan que la evidencia histórica muestra que en países con niveles de desarrollo similares a Uruguay los TLC han generado un deterioro de las situaciones ambientales, laborales, de transparencia y de género.

Negociar con la región vs. negociación individual

Muchas opiniones ambivalentes o negativas se fundamentan en la posición de debilidad que supone una negociación individual: «Uruguay es un país chico, y más si negocia solo, su capacidad de negociación es aún más escasa». En esa línea, se plantea que un acuerdo de este tipo solo podría ser beneficioso si se negocia en conjunto con el Mercosur. «No veo que en el mundo, con la ferocidad de los TLC, podamos incidir en algo, si no es teniendo una estrategia de complementariedad, de inclusión, de bloque regional».

En contrapartida, las posiciones más favorables, aun cuando admiten los eventuales beneficios de negociar en conjunto con la región, con-

sideran inviable o muy difícil hacerlo, fundamentando el punto en la evidencia histórica: «Ya fue suficiente la espera, son muy erráticas las políticas de los vecinos. [...]. Tenemos un guiño de Brasil que no sabemos cuánto va a durar [...] el momento es ahora» o el Mercosur «es geopolítico y geoestratégico, pero pasan treinta años y no tenemos músculo negociador. [...] Le dimos la espalda al mundo durante veinte años».

Una tercera posición admite las dificultades de avanzar en una negociación con la región, pero expresa preocupación ante los impactos negativos que tendría para el país un TLC, en caso de que fuerce la salida de Uruguay del bloque o los socios reduzcan la actividad comercial y mercantil con Uruguay como consecuencia del TLC. Al respecto, señalan que «romper con el Mercosur por suscribir un TLC no es razonable debido a los costos que tendría a nivel de comercio, además de otras cuestiones».

Asociada a esta cuestión aparecen otras contradicciones y dilemas. Por ejemplo, la idea de que un TLC sea una oportunidad para desarrollar el sector logístico se contrapone a la posibilidad de que un TLC suscrito en forma individual y con la oposición de los socios del bloque lleve a un aislamiento del país, inviabilizando la propuesta de que el país se erija como un *hub* logístico regional.

3.4.2. Consideraciones sobre contrapartes

En relación con lo que se podría denominar la casuística dentro del universo de posibles TLC, se observa que la contraparte con la cual se establezca un acuerdo de este tipo es un factor definitorio para considerar diferentes oportunidades o amenazas. Un TLC con Estados Unidos se considera que supone mayores amenazas a la soberanía por el grado de exigencia normativa, al mismo tiempo que las oportunidades se concentran en las inversiones asociadas a tecnología, mientras el potencial de exportaciones agropecuarias sería relativamente menor debido a la limitada complementariedad. Un acuerdo con la Unión Europea podría estar sujeto a muchas condicionalidades, pero en cambio conlleva oportunidades considerables en términos comerciales,

políticos y geopolíticos, además de ofrecer la posibilidad de profundizar en la integración, en caso de avanzar conjuntamente con el resto del Mercosur. Un acuerdo con China puede ser una oportunidad para la exportación de alimentos y una amenaza menor a la soberanía en relación con las disciplinas que afectan a los sectores sensibles de la economía uruguaya, pero igualmente supone serias amenazas para Uruguay, tanto para la industria, debido a las características de su sector exportador, como en términos geopolíticos, por su posible impacto en el Mercosur. También hubo referencias a los acuerdos ya suscritos con Chile y México, y a la posibilidad de acuerdos con Singapur o Corea del Sur.

Estados Unidos

Se considera un caso complicado porque no hay mucha complementariedad y es difícil negociar temas de petroquímica, electrónica, biotecnología o farmacéutica.

Unión Europea

Se considera que tendría un gran impacto a largo plazo en la agroindustria, en particular, para la producción frigorífica. Desde las posiciones más críticas se reconoce un sentido geopolítico de este tipo de acuerdo, en el marco de la creciente disputa entre China y Estados Unidos.

China

Sería especialmente beneficioso para la agroindustria y, en particular, para la producción frigorífica. Se valora que China no sea tan estricta con algunas disciplinas, como los derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, desde los movimientos sociales se percibe con mucha preocupación los antecedentes de inversiones chinas en Latinoamérica en sectores extractivos. Algunos sindicalistas con opiniones contrarias a los TLC enfatizan la diferencia entre un TLC con China o con Estados Unidos en temas como propiedad intelectual y compras públicas.

3.5. Conclusiones

Las valoraciones, expectativas, dudas y preocupaciones en torno a los TLC van más allá de las cuestiones estrictamente económicas y abarcan sistemáticamente aspectos políticos, culturales, de política internacional y geopolíticos.

La amplia mayoría de las opiniones y valoraciones reconocen una combinación de aspectos positivos y negativos. Uno de los aspectos en torno a los cuales se expresan estos matices es la contraposición entre *ganadores* y *perdedores*. Hay un amplio consenso en relación con que habrá sectores beneficiados y sectores perjudicados, aunque hay importantes diferencias de diagnóstico sobre si la resultante de estos cambios será positiva o negativa para el conjunto de la economía del país.

Por un lado, entre los actores de la sociedad civil directamente vinculados a la actividad productiva, las opiniones favorables y contrarias se explican principalmente por la posición que ocupan en las relaciones de producción: la mayoría de los integrantes de asociaciones empresariales tienden a opinar favorable o muy favorablemente, mientras que la totalidad de los integrantes de sindicatos tienen una opinión negativa o muy negativa. Al interior de estos dos grupos, el sector de actividad explica los matices observados: empresarios de la industria y pymes tienen posiciones más ambivalentes, así como sucede, en menor medida, en el caso de sindicalistas de actividades agropecuarias. De esta forma, se confirma que el sector de actividad (en particular, en sectores primario y secundario) incide sobre las opiniones.

Por otro lado, los actores no directamente vinculados al sector productivo (formadores de opinión y movimientos sociales) sostienen las posiciones más firmes, tanto favorables como contrarias a un TLC. Incluso, también en estos dos grupos se recogieron las expresiones más radicales, que van un poco más allá de estos extremos: por un lado, aquellas que reivindican la apertura unilateral de Uruguay; por otro lado, las que valoran negativamente cualquier medida de liberalización comercial y facilitación de la actividad de corporaciones multinacionales en el país. De esta forma, un dato destacable es que las

posiciones más extremas son sustentadas por algunos de los actores no directamente asociados al sector productivo, mientras que integrantes de asociaciones empresariales y sindicatos (junto con algunos otros formadores de opinión) tienden a ser más prudentes y matizados en sus perspectivas.

Al analizar en forma desagregada las diferencias planteadas en torno a los diversos aspectos que componen la cuestión de los TLC, se observa que los desacuerdos muchas veces responden a aspectos objetivamente irresolubles, relativos a diferencias ideológicas, de intereses o diagnósticos sobre posibles efectos. Con respecto a estos últimos, los participantes de todos los sectores sociales insistieron sobre la necesidad de contar con estudios de impacto cuyo contenido sea divulgado para generar debate público informado.

Un último aspecto a destacar es la preocupación mencionada en todos los grupos en relación con la necesidad de transparentar el debate, facilitar el acceso a la información, generar estudios de impacto, dar participación a los diferentes actores de la sociedad civil e instrumentar mecanismos de consulta. La percepción común y generalizada es que el tratamiento y las decisiones sobre el tema están muy circunscritos a espacios político partidarios, lo que contrasta con el interés mostrado por todos los participantes en involucrarse en la discusión del tema. En este sentido, parece imprescindible que el camino hacia el debate y eventual negociación de un TLC prevea más y mejores instancias de involucramiento de la sociedad civil.

Capítulo 4

TLC, integración regional y estrategias de desarrollo económico: elementos para un debate

Gustavo Bittencourt

Introducción: objeto de estudio[20]

La inserción internacional de un país tiene incidencia clave sobre múltiples dimensiones del desarrollo. La pérdida de capacidad autónoma de decisión derivada de acuerdos internacionales puede ser un alto costo para la toma de decisiones en materia de políticas que afectan el desarrollo económico y la transformación de la estructura productiva.

La dimensión ambiental asociada a la prevención y mitigación del cambio climático, así como por el deterioro de los recursos naturales derivados de una especialización que los utiliza intensivamente, es otro aspecto clave que debe tomarse en cuenta.

La dimensión sociodistributiva implica que algunos grupos sociales obtienen ganancias y otros reciben pérdidas de ingresos y riqueza derivadas de los cambios en la inserción internacional. La mejora en las condiciones de vida de la clase trabajadora a través de la generación de empleos de productividad elevada y creciente es la principal fuente de aumentos en los salarios reales. Y es posible que, entre los sectores

20 Agradezco el apoyo de Fesur para la elaboración de algunas secciones de este capítulo, en el marco de su iniciativa «Grupo de estudios interdisciplinario sobre el futuro de la inserción internacional y los modelos de desarrollo en el Mercosur».

ganadores, las condiciones laborales, de productividad y salarios sean peores que las que ofrecen las empresas o ramas perdedoras. Si los sectores ganadores son poco intensivos en mano de obra femenina, los cambios en la especialización pueden provocar aumentos en las brechas de género. Puede ser que los agentes sociales ganadores aporten menos que los perdedores a las cuentas fiscales, y la reducción de los recursos públicos afecte negativamente al sistema de protección social, dificultando la redistribución de ingresos hacia la satisfacción de necesidades básicas para los segmentos más pobres de la población.

Organizaciones sociales que representan sectores o grupos de la sociedad pueden alertar sobre riesgos específicos, lo que es perfectamente legítimo y válido, por ejemplo, sobre las eventuales pérdidas de empleo en ramas de la producción, potenciales riesgos ambientales, deterioro en las condiciones laborales femeninas o en las relaciones de género, efectos específicos en algunos territorios, etcétera.

En este documento se pretende contribuir con una reflexión balanceada sobre la inserción internacional, pensando en el interés general, centrando el foco en los efectos sobre la estructura productiva y, desde esta, sobre el crecimiento económico a mediano y largo plazo, considerado como una condición necesaria para el desarrollo. La idea es que pueda ser un insumo para el debate social y político, como lo proclama el art. 2 de la Ley Orgánica de la Universidad de la República de 1958. Para ese debate se pretende justificar que es necesario alinear dos estrategias y políticas con alto impacto sobre el desarrollo económico: las de inserción internacional y las de desarrollo productivo.

En primer lugar, se mencionan brevemente algunos aspectos teóricos sobre el objeto de estudio, la inserción internacional como función de la estrategia de desarrollo productivo e innovador. La diversificación que puede promover un crecimiento duradero diferente al del pasado depende mucho más de la agenda interna de formación de recursos humanos, políticas productivas y de innovación, que de la apertura de mercados sin haber modificado nuestras ventajas comparativas estáticas.

A continuación, se discuten brevemente algunos cambios en la estructura productiva de los dos grandes vecinos, que pueden tener gran impacto en la economía política y afectar las condiciones que determinen las características del proceso de integración. En primer lugar, se constata la magnitud de la *desindustrialización prematura*, aun en presencia de políticas proteccionistas en los dos países mayores. La reducción del peso de la industria cambia el peso relativo de diferentes sectores y su rol estratégico: una mayor importancia de sectores agroindustriales y extractivos con fuerte presencia de capital nacional (o con presencia menor de fíliales de empresas trasnacionales que las manufacturas). Esta configuración de la relación de fuerzas jaquea las perspectivas de perfeccionar la unión aduanera y sugiere poner mayor énfasis en mecanismos que ajusten mejor la zona de libre comercio, lo que abre un espacio para una configuración que permita la negociación unilateral de cada socio con terceros.

En la siguiente sección se describe brevemente la estructura de la inserción comercial de Uruguay en la última década, contrastando la inserción comercial con el Mercosur respecto al vínculo comercial con China. Y en la siguiente sección se plantea que es necesaria una discusión sobre el crecimiento de la productividad a largo plazo como sustento de lo dinámica futura esperada. La dinámica entre 2004 y 2013 se explica por expansión de las exportaciones a partir de diversificación por la aparición de nuevos productos como la celulosa o la soja entre 2008 y 2012. Pero la dinámica de la productividad en cada uno de ellos es baja, como lo muestra el sector ganadero de carne.

Con base en estas consideraciones, por último, se proponen algunas interrogantes y elementos para la discusión de las relaciones entre integración internacional y modelo de desarrollo para Uruguay. Más allá de las formas específicas que asuma el modelo de integración, lo importante parece ser cuál es la funcionalidad de la estrategia de inserción internacional con la estrategia de desarrollo productivo que debe apoyarse en diversificación innovadora. Sobre este último punto, la sociedad, el sistema político y la academia uruguayos están en deuda con un debate de calidad que permita alimentar los acuerdos mayoritarios sobre las aspiraciones de futuro a mediano y largo plazo.

4.1. Elementos teóricos y empíricos sobre inserción internacional, desarrollo y transnacionalización en el último medio siglo

La reflexión sobre la inserción internacional se concentra en sus efectos sobre la estructura productiva y, desde esta, sobre el crecimiento económico a mediano y largo plazo, considerado como una condición necesaria para el desarrollo.

Si nos ubicamos en una perspectiva neoestructuralista, pensando normativamente con una lógica de centro-periferia, resulta bastante claro que la posición periférica en ese sistema no induce convergencia sino trampa de ingreso medio. Eso quiere decir que, una vez que se reduce mucho la proporción de subempleo de la economía, al llegar a cierto nivel de ingreso, la economía comienza a crecer muy lentamente (trampa de bajo crecimiento), porque perdió las condiciones que la hicieron competitiva hasta el momento.

¿Cuál puede ser la salida de esta trampa? CEPAL habla de promover una especialización más diversificada que cumpla con las condiciones de eficiencia *keynesiana* y eficiencia *schumpeteriana*. La primera se refiere a las condiciones de demanda: deberíamos buscar entrar en la producción y exportación de aquellos bienes y servicios que tengan una demanda creciente, lo que se define como de alta elasticidad ingreso (la cantidad demandada aumenta más que el ingreso). Esta no es, por lo general, la situación de la mayoría de los productos primarios, aunque existen nichos de productos intensivos en recursos naturales que pueden ser excepciones. Por otro lado, la eficiencia desde el lado de la oferta es, a mi juicio, la más relevante para el caso uruguayo. Se refiere a que los productos que componen nuestra canasta de posibilidades de producción y de exportación puedan mostrar productividad creciente en el largo plazo. Para eso se requiere aplicar innovación al introducir nuevos productos en el mercado o nuevos procesos que vuelvan más competitiva la producción a través de los costos.

Yendo a la experiencia empírica, Rodrik (2005) señala que ningún país se desarrolló basándose exclusivamente en sus ventajas compa-

rativas estáticas, sino a través de la diversificación inducida por las políticas industriales. Es el caso de los países que se desarrollaron en la segunda mitad del siglo XX: Finlandia, Irlanda, Corea, Taiwán, Singapur; o el de los que se están desarrollando en décadas más recientes, aunque todavía no puedan considerarse desarrollados, como China, cuyas tasas de crecimiento superiores al mundo prácticamente aseguran su senda de desarrollo si no hay variantes radicales en el contexto de las próximas dos décadas.

Los productos intensivos en conocimiento forman el núcleo más dinámico de las exportaciones de todos estos países. El aumento del contenido tecnológico explica buena parte del crecimiento de las exportaciones chinas y de otros países asiáticos, dinámica que los países latinoamericanos no logran alcanzar desde la apertura de 1990. Como contracara, los países que no sofistican su canasta exportadora crecen más lentamente. Rodrik (2006) ofrece una explicación teórica muy clara sobre el punto que, aunque no plantea una lógica centro-periferia, se acerca mucho a la mirada de las versiones recientes neoestructuralistas como la de Porcile (2021) o Cimoli y Porcile (2013).

No solamente resulta bastante claro que la estrategia de desarrollo no puede basarse de modo exclusivo en las ventajas comparativas estáticas, sino que, además, el proceso de desarrollo es un círculo virtuoso de *cambio en las ventajas comparativas,* que requiere de una trayectoria desde la abundancia relativa de mano de obra poco calificada y recursos naturales, hacia la abundancia relativa de capital humano y capacidad de innovación. La integración económica debe ser una pieza clave de ese proceso, en especial para países pequeños, que permita un espacio ampliado en el que se alcancen economías de escala a través de la acumulación de capital y economías de aprendizaje, a través de la mejora del capital humano en las empresas, tanto por la calificación del personal empleado como por la mirada estratégica de los empresarios.

Por último, las opciones de inserción internacional de Uruguay, tratados de libre comercio u otras formas de apertura e integración, deben tomar en cuenta algunas tendencias que posiblemente se vean aceleradas en el mundo posterior a la crisis de covid-19. La globali-

zación comercial redujo su ritmo luego de 2010, lo que tiene mucho que ver con el cambio de modelo de crecimiento de la economía china: desde una dinámica basada en las exportaciones hacia un predominio de la expansión más determinada por el consumo interno y la innovación. Una gran parte de la investigación académica sobre el comercio internacional del siglo XXI se orienta a entender la importancia y el funcionamiento de las denominadas cadenas globales de valor.

Bittencourt (2020) encuentra que, sin desmedro de esa mayor importancia de las cadenas de valor internacionales en el comercio mundial, la red de filiales que se organiza a través de la inversión extranjera directa sigue privilegiando las formas orientadas al mercado, u otras formas complejas asociadas a los procesos de integración regional, como en Europa y Asia. Esto quiere decir que la expansión de las empresas transnacionales manufactureras en el mundo probablemente seguirá orientada hacia formas horizontales (orientadas a mercados internos o hacia procesos de integración regionales), en desmedro de la generalización de las formas verticales, que usan recursos locales para exportar. Algunos segmentos de producción, los que están a la vanguardia de la tecnología y requieren de entornos muy especializados, continúan concentrados en algunos países. Pero la segmentación como forma generalizada, propia de la globalización comercial en cadenas de valor, es posible que pierda espacio frente a los tipos de IED cercanos a las formas horizontales tradicionales. Por lo tanto, es probable que las empresas trasnacionales sean favorables a la preferencia por espacios de integración regional, si bien es posible que la preferencia por mercados extrarregionales (por ejemplo, bajo la forma de TLC) no las perjudique porque pueden adaptar sus estrategias a mayores niveles de apertura. En la práctica, hoy requieren apertura para la importación de ciertos insumos claves de alta tecnología.

Por otra parte, UNCTAD-WIR (2022) señala que, en un contexto en el que las medidas favorables a la apertura y promoción de la entrada de IED todavía siguen siendo mayoritarias, las tendencias restrictivas o regulatorias aumentan significativamente, en especial, en los países desarrollados. Basados en argumentos de seguridad nacional o sanita-

rios, se ha vuelto usual que Estados Unidos y algunos países europeos impidan que empresas extranjeras (en particular, las chinas) adquieran empresas tecnológicas de punta radicadas localmente. Esto abre el espacio para disputar la posibilidad de llevar adelante políticas de desarrollo productivo que impliquen condiciones para las empresas trasnacionales, porque eso es lo que están haciendo los países desarrollados (y China) en algunos sectores y actividades económicas vistas como claves del desarrollo futuro.

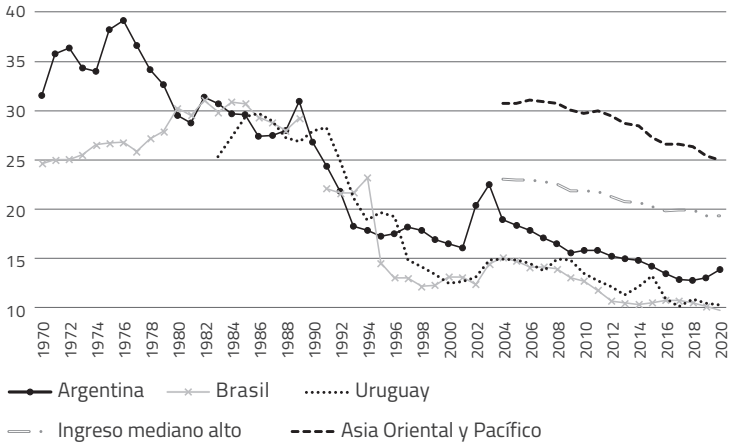
Porta (2015) plantea la necesidad de una agenda para la estrategia de desarrollo productivo en los países del Mercosur, que debería avanzar en un plano de dos ejes: a) el escalamiento o mejora de capacidades productivas, y b) el eslabonamiento o profundización del tejido económico. El cambio estructural requiere definir de forma explícita la «estrategia y las correspondientes políticas de desarrollo productivo» que, por una parte, en una dimensión especialmente intrasectorial, «alienten los procesos de escalamiento o actualización de los productos, procesos y funciones» y, en forma simultánea, «promuevan un mayor grado de eslabonamiento entre las empresas, las actividades y los sectores». Estas políticas, dentro de sectores y entre sectores, deben apuntar a «reconstruir un entramado de relaciones productivas que favorezcan el incremento sostenido de la productividad y consolidar las instituciones sociolaborales que permitan lograr mejoras distributivas y la creación de nuevos mercados sin comprometer el crecimiento».

4.2. Desindustrialización prematura y la posibilidad de una economía política hacia un Mercosur más abierto

Diferentes mediciones de la presencia de la industria manufacturera en Brasil, Argentina y Uruguay dan cuenta de una muy fuerte caída del peso de la industria dentro del PIB y en el empleo total de cada uno de estos países. Los gráficos 4.1 y 4.2 muestran que Argentina comenzó su desindustrialización con un ejercicio monetarista que aplicaron las dictaduras del Río de la Plata en 1976-1981, mientras que Brasil retrasó el final del modelo sustitutivo de importaciones hasta cerca de 1990.

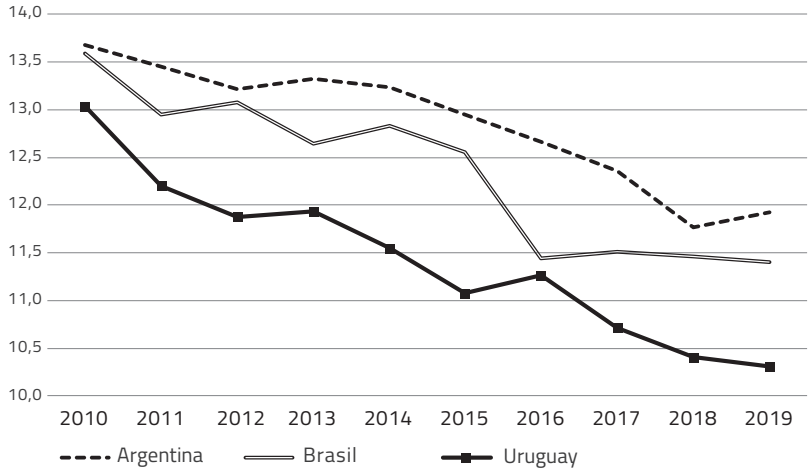
La década de los años 1990 marca el predominio del Consenso de Washington en los tres países, que generó procesos de apertura unilateral que forzaron ajustes industriales de gran magnitud. Esta caída productiva fue compensada parcialmente por las exportaciones hacia los socios del Mercosur (y otros países latinoamericanos, en el caso de Brasil) con sectores excluidos de la liberalización como el de automotores.

Gráfico 4.1. Valor agregado bruto de la industria manufacturera en el Mercosur y Asia oriental y Pacífico, 1970-2018, en porcentajes del PIB



Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial.*

Gráfico 4.2. Empleo en la industria manufacturera sobre total, en porcentajes



Fuente: OIT.

La industria recupera algunos puntos de participación en el PIB apenas iniciado el siglo XXI, pero luego de 2009 la caída es importante. Brasil y Uruguay en el año 2019 alcanzaron cifras de VAB manufacturero de cerca del 10 % del PIB, mientras que en Argentina la misma relación fue de un 15 %, seguramente explicado por un nivel de protección más pronunciado que en los otros dos socios. Las proporciones de empleo en la industria manufacturera respecto al empleo total fueron similares a las participaciones en el PIB.

Dani Rodrik (2015) utiliza la idea de *desindustrialización prematura* pensando en el papel que todavía debe jugar la industria manufacturera en el proceso de desarrollo en países grandes, que deben generar un gran número de empleos de alta y creciente productividad, para poder absorber una población de gran tamaño y en crecimiento. A medida que aumenta el PIB por habitante, en todos los países crece la participación de los servicios y disminuye el peso relativo de la indus-

tria, tanto en el valor agregado como en el empleo. Pero estos tres socios del Mercosur redujeron su grado de industrialización mucho más que el promedio de los países de ingreso medio-alto y mucho más que los países asiáticos que tienen una dinámica de largo plazo muy superior. El promedio de los países de ingreso medio-alto muestra un grado de industrialización que llega a menos del 20 % recién en 2020, mientras que los países de Asia Oriental muestran un grado de industrialización que pasa de 30 % en 2011 a 25 % en 2020.

Para Palma (2014), la *desindustrialización inexorable* (la que ocurre de modo general) se acelera en los casos de abundancia de recursos naturales donde se produce el *síndrome holandés*. En América Latina, este *síndrome* fue el resultado de un programa radical de liberalización comercial y financiera que «llevó a una abrupta reversión de su estrategia de industrialización (liderada por el Estado) mediante la sustitución de importaciones». Palma (2019, pp. 23-36) muestra que en Brasil y en Corea, entre 1970 y 2015 el empleo industrial dejó de crecer, pero en Corea con producción y productividad sostenidamente creciente y en Brasil con recesión industrial desde mediados de la década de 1990.

En el caso de los países del Mercosur, el problema parece más estructural (permanente) que coyuntural. Notcheff (1993) llamó a este problema *enfermedad holandesa evolutiva*. El problema clave, como también lo resume Kulfas (2019), se refiere a la dificultad de acceder a las divisas necesarias para poder sostener el crecimiento económico.

Es posible que las transformaciones correspondientes a la denominada industria 4.0, en la que convergen las telecomunicaciones con el cambio en la producción manufacturera, impliquen un aumento en la provisión de servicios modernos hacia la industria y, por lo tanto, una probable disminución del valor agregado manufacturero, aunque con mayor eficiencia, productividad y competitividad. Pero sabemos que en nuestra subregión la desindustrialización no es acompañada por mejoras significativas de la productividad industrial. Numerosos trabajos coinciden en señalar los escasos aumentos de la productividad en estas economías. Los estudios del grupo de la Universidad de Boston, coordinado por Kevin Gallagher, encontró que la dinámica de

la productividad total de los factores fue muy limitada en los sectores industriales de Argentina y Brasil (Capaldo y Ömer, 2021) entre 2000 y 2014. Otros estudios recientes reconstruyen las cifras de Argentina y de Brasil y confirman que la productividad laboral en las industrias manufactureras se ha estancado en las últimas dos décadas y se redujo entre 2010 y 2020. En el caso de Uruguay, donde los datos parecen mostrar algún aumento de la productividad laboral de la industria, se conoce que dichos avances se concentran en las zonas francas manufactureras (Bértola et al., 2018) y en algunos sectores industriales aislados. No hay aumentos de productividad significativos para el núcleo industrial fuera de las zonas francas.

Como resultado de la desindustrialización, o como fenómeno que comparte las mismas causas, se vuelve ostensible la debilidad de las exportaciones industriales de los tres países, en especial, las de media o alta tecnología hacia fuera del ámbito de vecindad. Esa debilidad reflejó históricamente los encarecimientos cambiarios además del escaso dinamismo del comportamiento innovador de las empresas (en definitiva, de la baja capacidad innovadora de las sociedades). Brasil había logrado ser un importante exportador de manufacturas en la última etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones (antes de 1990), las que alcanzaron un 60 % en 1993, pero progresivamente cambia su especialización manufacturera hasta 30 % en 2019. El predominio de bienes primarios o muy cercanos a la base primaria llega entonces al 70 % en este último año. Argentina pasa de 32 a 18 % y Uruguay de 42 a 18 % en el mismo período.[21] Como contrapartida, la proporción ocupada por los sectores de bienes de alta tecnología es baja y decreciente para los países del Mercosur, aun en el caso de Brasil, con conocidos ejemplos de éxito en este sentido, como las exportaciones de aviones de Embraer.

Muchos autores vinculan el proceso de desindustrialización en Brasil a una situación de competitividad cambiaria. Bonelli et al. (2013) discuten las cifras de industrialización históricas, que aumentaban erróneamente el grado de industrialización en 1940-1960 y por lo tanto

21 Cálculos propios con datos extraídos de World Development Indicators World Bank.

aumentan la magnitud de la desindustrialización. Como también lo señala Bacha (2013) para el período 2005-2011, la desindustrialización es poco más de lo que debería ser razonable como respuesta a un modelo de industrialización *forzado*, aunque no dejan de mencionar al deterioro de las condiciones cambiarias como causa *adicional* de la reducción del peso de la industria en el PIB. Bresser-Pereira y Marconi (2008) y Bresser-Pereira (2012) ponen especial énfasis en responsabilizar a la enfermedad holandesa y a la errónea respuesta de la política macroeconómica por la desindustrialización del país.

De hecho, en Brasil el bajo crecimiento económico desde el año 2011 ha permitido un ajuste recesivo que, de acuerdo con estimación del Banco Mundial, incluyó un aumento del valor real del dólar de 80 % entre 2010 y 2020, colocándolo en nivel superior al generado en los ajustes de 1983-1986 y de 1999-2004. Esta evolución se separa ampliamente de la valuación cambiaria real en Uruguay, que muestra una recuperación en 2018-2020, pero que resulta mucho menor a los ajustes de los dos períodos posteriores a las crisis financiero-cambiarias anteriores.

De todos modos, si bien existen causas macroeconómicas para la pérdida de competitividad cambiaria y esta tiene un efecto importante sobre la dinámica del sector industrial, el desarrollo industrial de manufacturas con contenido tecnológico depende crucialmente de las políticas de innovación y de las condiciones microeconómicas para que las empresas se diversifiquen hacia nuevos productos. Los países de la subregión y, en particular, Uruguay parecen tener una deuda muy importante en ese sentido. Entre los tres, Brasil es el que realiza mayor gasto de I+D, lo que le permite tener un mayor coeficiente de exportaciones de alta tecnología.

4.2.1. Las políticas industriales en Argentina y Brasil y la falta de mirada de largo plazo

El proceso de desindustrialización ocurre pese a que tanto Brasil como Argentina utilizan diversos instrumentos de protección industrial, en especial, para algunos sectores como el automotor. Brasil aplicaba hasta 2019 una cantidad de licencias no automáticas para las importaciones (unas 5000, 45 % del total de productos 8 dígitos Sistema Armonizado), superado en la comparación internacional por muy pocos países, entre ellos Argentina con unos 6000 productos bajo este régimen (Naidin et al., 2021).

Para Argentina, la demora o hasta impedimento de otorgamiento de licencias de importación junto con otros mecanismos de contención de importaciones fue pensado desde el primer gobierno de Cristina Kirchner como un instrumento de política industrial. Porta et al. (2017) señalan tres etapas de la política industrial argentina luego de la *convertibilidad* de la década de los noventa. La primera, con el gobierno del presidente Néstor Kirchner entre 2003 y 2007, fue un período de fuerte recuperación industrial y de los ingresos reales. En la segunda, luego de 2008, comenzaron los problemas: luego de la crisis internacional de 2009 se intensificó el uso de licencias no automáticas, entre otros instrumentos, con objetivos de protección industrial. También se intentaron otras políticas sectoriales y de innovación que chocaron con un contexto macroeconómico cada vez más deteriorado: inflación, baja de reservas internacionales, apreciación del tipo de cambio. Luego de 2011, algunos intentos de política industrial se profundizaron y durante largos períodos continuaron las restricciones a las licencias de importación como mecanismo de sustitución de importaciones. Esta lectura muestra coincidencias importantes con la de Kulfas (2019), que denomina los *tres kirchnerismos*.

Porta et al. (2017) también resumen las etapas de políticas industriales en Brasil. El gobierno de Lula lanzó en 2004 el Plan Industrial Tecnológico y de Comercio Exterior (PITCE), para promover el valor agregado y las exportaciones de bienes y servicios. Con una fuerte pre-

sencia del BNDES como financiador, se promulgaron leyes de promoción sectoriales y se creó la Agencia Brasileña para el Desarrollo Industrial (ABDI). En 2008 se promulgó la Política de Desarrollo Productivo (PDP), articulando tres programas para promover la competitividad y el desarrollo de sectores estratégicos. Frente a las dificultades macroeconómicas y el bajo crecimiento, en 2011 el gobierno de Dilma Rousseff lanzó el Plan Brasil Maior (PBM). Buscando generar sistemas locales de producción y abastecimiento de proveedores locales, una de sus piezas clave fue el Plan Innovar-Auto de 2012. Bajo un formato de promoción tecnológica, implicaba un mecanismo proteccionista, con importantes beneficios a la producción local y exoneraciones de impuestos internos respecto a las importaciones. Rota 2030 sigue una línea estratégica similar, con foco principal en el impulso a la I+D en toda la cadena del sector, extendiendo los beneficios a autopartes y sistemas para la producción de vehículos, mediante: requisitos obligatorios para la venta de vehículos en Brasil, aumento de la eficiencia energética y las tecnologías de asistencia, incremento de las inversiones en I+D+i y la innovación, automatización de procesos y aumento de la productividad y otras medidas sobre matriz energética y empleo en el sector.

Son numerosos los trabajos que se plantean la necesidad de volver a pensar los espacios para las políticas industriales, en el marco nacional (Kulfas, 2019; Porta, 2015; Porta et al., 2017; Hiratuka y Sarti, 2017; Bértola et al., 2019) y su vínculo con los procesos de integración, en la búsqueda de políticas de integración productiva como un eje principal de la integración (Eder, 2019). Porta et al. (2017) señala que la experiencia argentina alerta sobre la insuficiencia de los estímulos a la demanda agregada como instrumento principal para la transformación de la estructura productiva, y que la carencia de cooperación entre agencias del estado reduce el poder de fuego de las intervenciones. El caso de Brasil muestra como el poder de fuego de un generoso sistema de promoción en los niveles meso y micro fue esterilizado por malos incentivos y precios macroeconómicos.

Es difícil creer que, dados estos problemas estructurales con sus especificidades nacionales, los instrumentos de promoción de la inte-

gración y de la complementación productiva industrial avancen significativamente en los espacios regionales. Las instituciones comunes del Mercosur ya produjeron iniciativas interesantes en ese sentido, como el Programa de Integración Productiva (PIP) (Eder, 2019). Parece bastante claro que el éxito de este tipo de programas depende de su convergencia con las políticas nacionales, que buscan promover la producción para el mercado interno y la exportación de excedentes. En tal sentido, más allá de coincidencias en lo declarativo de los gobiernos *progresistas* en los tres países durante la mayor parte del período 2000-2020, dotar a las PIP de recursos e impulso político no parece haber sido una prioridad, y quedaron limitadas a unos pocos ejemplos, en general, resueltos por el mercado o las adquisiciones de empresas entre países, para formar cadenas de valor regionales.

La política automotriz común parece haber sido exitosa y creó especialización productiva en modelos entre Argentina y Brasil durante la década de los noventa y hasta 2010, lo que implicaba ventajas dinámicas de mejora de la productividad por aumentos de escala mediante el comercio intraindustrial en el Mercosur (López y Laplane, 2008). Pero, en la última década, la debilidad del crecimiento económico redujo la demanda y el comercio intrarregional, e impulsó un formato de producción orientada a cada mercado, repitiendo modelo, en especial, a partir del Plan Innovar-Auto de 2012 y las políticas argentinas de intercambio compensado por empresas. Argentina llegó a reclamar frente a la OMC por el carácter proteccionista y promotor de las inversiones locales de la política brasileña. Recientemente, por ley de 2021, se aprobó el conocido plan Rota 2030, que valida la continuidad de la política en gobiernos ideológicamente muy dispares.

4.2.2. El debate sobre la estructura productiva y la economía política en los países vecinos

Sarti e Hiratuka (2017) indican que el debate sobre la desindustrialización no puede limitarse a la consideración de los problemas macroeconómicos. Los cambios en la industria global, en particular, la articulación en cadenas de valor, así como el papel de las empresas trasnacionales en la organización de la distribución de mercados internacionales debe ser incorporado en el debate sobre las políticas industriales.

Las empresas trasnacionales han sido un agente determinante del proceso de industrialización de los países vecinos y todavía cumplen un rol dominante en varias de las principales cadenas de la industria manufacturera y en el proceso de distribución de la producción dentro de la región. La importancia que se asigne al proceso de integración dentro de la estrategia de desarrollo, así como de las decisiones macro y microeconómicas que determinan los componentes de la estrategia de desarrollo, dependen en buena medida de las relaciones de poder entre grupos sociales vinculados al desarrollo de diferentes sectores, esto es, la economía política del proceso.

Kulfas (2019), ministro de Desarrollo Productivo de Argentina hasta hace pocos meses, se pregunta por la agenda posterior al macrismo. Entiende que la llamada *grieta* no es más que una expresión simplificada de una trayectoria recurrente y perniciosa, que Marcelo Diamand (1972) denominó el *péndulo argentino*. La grieta pone de un lado a los sectores competitivos agroindustriales y del otro a la industria manufacturera y los sectores urbanos asociados. El principal problema de la economía argentina es el de la restricción externa, que implica la necesidad de un programa macroeconómico y productivo consistente que permita obtener las divisas para financiar el desarrollo, con la prioridad en recuperar el crecimiento económico. Un eje central para satisfacer ambos objetivos se puede dar en la creación de innovación en torno a producción agraria y minero-petrolera, a la vez que el impulso a la informatización de la industria (industria 4.0). Es necesaria la

generación de un nuevo acuerdo social en torno a estos objetivos de desarrollo de la innovación productiva con centro en el ambiente, un nuevo *green deal*. Para ello es necesario también avanzar sobre el desafío institucional que implica la mejora de las capacidades estatales.

Para Hiratuka y Sarti (2017), los enfoques económicos sobre la desindustrialización en Brasil pueden dividirse en varias corrientes. Los más cercanos al *mainstream* concluyen que hasta 2010 la desindustrialización fue el ajuste de una industria sobredimensionada por el fracasado modelo sustitutivo, o bien forma parte de lo que Palma llamó reducción *inexorable* del peso de la industria. La enfermedad holandesa se explica por condiciones macroeconómicas internas, como la escasez de ahorro (Bonelli et al., 2013; Bacha, 2013). Un segundo grupo adopta una visión *kaldoriana* del crecimiento y para ellos el tipo de cambio ocupa el centro de la discusión sobre el desarrollo industrial, operando como interruptor que *conecta* o *desconecta* a las empresas potencialmente competitivas con la demanda internacional (Bresser-Pereira, 2012). El tercer grupo enfatiza elementos estructuralistas y neoschumpeterianos. Los enfoques de CEPAL, entre otros relacionados con la necesidad de un Sistema Nacional de Innovación, se ubican en esta línea. Hiratuka y Sarti (2017) citan un estudio que muestra que los sectores de tecnología media o alta aumentan su coeficiente de importaciones, lo que marca una tendencia importante a la reducción de la densidad del tejido industrial local y «compromete su capacidad de generar dinamismo».

Para Marques Pereira y Soria (2014), el progresismo tanto en Argentina como en Brasil careció de proyecto de largo plazo y navegó en el equilibrio entre diferentes sectores y visiones.

El cambio de orientación general de los gobiernos hacia la derecha, luego del *impeachment* a Dilma Rousseff y el encarcelamiento del expresidente *Lula* da Silva, permitió realinear el tipo de cambio real, sin que estas acciones terminaran por generar crecimiento estable, en la década de bajo desempeño que se cumple en Brasil en 2022. Cabe establecer la hipótesis de que este realineamiento cambiario responde más a los objetivos de los sectores exportadores agroindustriales que

a los intereses industrializadores, que se atienden mediante políticas específicas que garantizan la rentabilidad de la producción para el mercado interno de algunas ramas.

Luego de una década sin crecimiento económico y con clara pérdida de peso de la industria manufacturera, tanto en la producción total como en el empleo, cabe preguntarse si no están sucediendo cambios importantes en la economía política de los países vecinos que tiendan a consolidar el predominio de la agroindustria y los sectores extractivos con fuerte presencia de capital nacional, respecto a las manufacturas industriales donde las empresas trasnacionales ocupan un rol central. Esta hipótesis implica riesgos importantes para el proceso de integración tal como fue concebido hace tres décadas, en la medida que los sectores más ligados a la dotación de recursos naturales son los más fuertemente beneficiados por la integración con el mundo, en desmedro de las preferencias por la región. En tales condiciones, a su vez, se abren espacios para la negociación de acuerdos con terceros, en la medida que los sectores con mayor peso en la economía política pueden no ser tan proclives a un Mercosur con formato de unión aduanera con una protección elevada respecto al mundo, sino a un Mercosur más abierto que les permita realizar su producción dentro y fuera de la región.

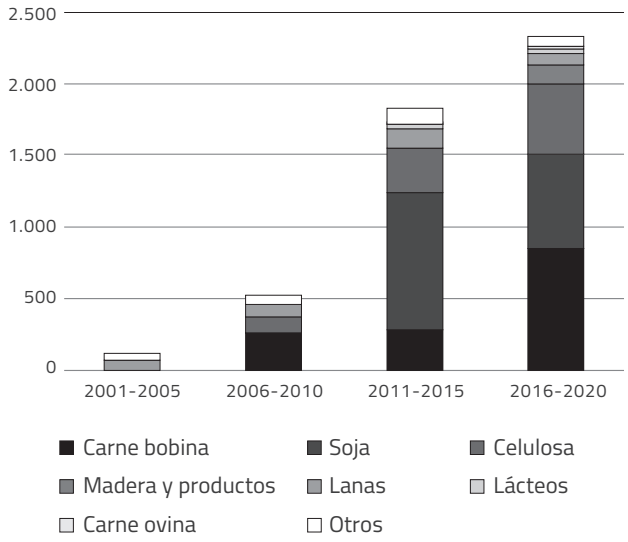
4.3. La inserción comercial de Uruguay en el Mercosur y en el mundo

En la presente sección se describe brevemente la estructura de la inserción comercial de Uruguay en la última década. En la sección siguiente se discute el crecimiento de la productividad a largo plazo como sustento de la dinámica futura esperada.

La expansión de los rubros agroindustriales exportadores con la aparición de la soja y la celulosa, y la consolidación de la carne y los lácteos, todos ellos con destinos diversificados, explican la multiplicación de las exportaciones totales de bienes desde 2300 a 9000 millones de dólares en la comparación de promedios 2001-2004 y 2015-2020.

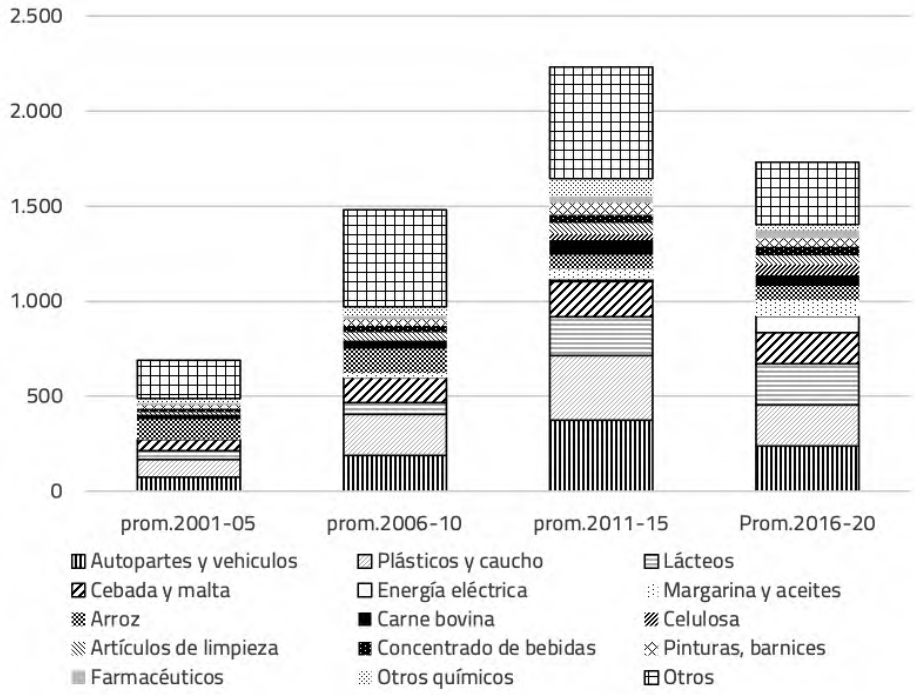
La principal novedad del siglo XXI es la entrada de China como gran comprador de las exportaciones uruguayas, que pasa a ser el primer mercado para Uruguay desde el año 2013, superando a Brasil. Las exportaciones a Brasil se vienen contrayendo desde 2014, cuando llegaron a un máximo de 1800 millones de dólares, ese año, un 19 % de las exportaciones uruguayas de bienes. Las exportaciones hacia nuestro gran vecino crecían en 2001-2013 a ritmo similar (muy elevado, cercano al 12 % anual) que las exportaciones totales. Argentina contrajo sus compras a Uruguay en este siglo, primero como resultado de su comercio exterior administrado mediante la asignación de permisos de importación, lo que luego se explica también por el bajo crecimiento económico (tal como ocurre también en Brasil).

Gráfico 4.3. Uruguay: exportaciones a China por rubros, 2000-2020. En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con datos de Uruguay XXI.

Gráfico 4.4. Uruguay, exportaciones a Argentina y Brasil por productos, 2001-2020. En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con datos de Uruguay XXI.

Las exportaciones hacia China se componen principalmente de carne, soja y celulosa, aunque adquieren cierta diversificación donde aumentan los lácteos y productos de madera, además de las tradicionales exportaciones de lana que son anteriores a la expansión del siglo XXI.

Las exportaciones a los países vecinos son más diversificadas, por esa razón incluyen un conjunto de sectores de competitividad dudosa en otros mercados. Dicho de otro modo, si no se venden a los países vecinos es muy difícil que se puedan exportar. Algunos de ellos forman parte de cadenas de valor a escala regional, como las autopartes y vehículos, químicos, plásticos y caucho, papel y cartón, etcétera. Otros

productos ocupan algunos nichos que solo se encuentran en la región, como algunos alimentos preparados, vestimenta y productos de cuero, vinos, frutas y vegetales frescos o congelados. Brasil también recibe otros productos que se exportan al mundo como lácteos o carne. De hecho, luego de la caída de Venezuela fue el mercado principal para los quesos uruguayos, que en este momento enfrentan una situación crítica.

Dos circunstancias conspiran contra la expansión de las exportaciones a los vecinos: la primera es que desde 2012 estos países no retoman su senda de crecimiento; la segunda es que por la vía de ese ajuste recesivo están aumentando su tipo de cambio real y nuestras exportaciones son cada vez más caras en la comparación regional.

¿Podrán los países vecinos retomar su senda de crecimiento en los años próximos? ¿Qué puede implicar tal escenario para las exportaciones uruguayas? CEPAL (2021) estima elasticidades ingreso de la demanda de exportaciones de países sudamericanos. Encuentra que la reacción del crecimiento de las exportaciones uruguayas al Mercosur es mucho más elevada que al resto del mundo. Eso significa que, si los socios retoman el crecimiento de manera sostenida, las ventas uruguayas crecerían dos o tres veces el valor del crecimiento anual del PIB de los socios. Sin tomar en cuenta las exportaciones extraordinarias de energía eléctrica, los datos muestran que el PIB en Brasil creció un 4,6 % en 2021, mientras que las exportaciones uruguayas aumentaron 4,8 % respecto a 2020. El PIB en Argentina creció un 10 % y las exportaciones uruguayas a ese destino lo hicieron 9,2 %. La dinámica se está recuperando de manera mucho más lenta que en el pasado, pero puede esperarse que si estos dos países continúan creciendo vuelva a cumplirse la regla de elasticidad ingreso ampliamente superior a 1, lo que implicaría un impulso muy interesante para las ramas industriales que dependen de esos mercados, en caso de que se siga manteniendo el acceso.

4.4. La inserción internacional y el desarrollo productivo a mediano y largo plazo

4.4.1. Productividad en ramas dinámicas de la economía uruguaya 2006-2019

La tabla 4.1 muestra los impulsores del crecimiento de la economía uruguaya en su PIB o VAB sectorial y en la productividad laboral. Todos los segmentos de la cadena forestal-celulosa-madera aumentan su producción y productividad, contrayendo o sin aumento del empleo. Es muy claro el salto de la productividad de la celulosa, que tira hacia atrás sobre el sector silvicultura y, en parte, sobre algunos químicos, y algo hacia delante sobre productos de madera. EGA (electricidad) crece por impacto de las inversiones en generación, en especial, eólica. El sector de mayor impacto sobre el crecimiento es el de telecomunicaciones. Es interesante observar, como hemos hecho en otros trabajos, que las telecomunicaciones aumentan su productividad año tras año, lo que las hace crecer de manera sostenida. La celulosa, por su parte, crece en escalones: cada nueva inversión implica un salto.

El crecimiento del procesamiento de carne (frigoríficos) refleja la fuerte inserción de este producto en el comercio internacional posterior a 2010. Pero debe observarse que el valor agregado en el sector ganadero primario crece muy poco (0,7 % anual); su productividad crece por reducción del empleo. Paolino et al. (2014) señalan que la productividad por hectárea aumentó significativamente, pero esto no se expresó en crecimiento de volumen total, porque se redujo la cantidad de tierra dedicada a la ganadería. Es importante notar que el crecimiento 2006-2018 ocurre especialmente en un ciclo expansivo luego de 2015, asociado a los buenos precios y estabilidad de la demanda en el mercado chino. Hasta 2014, la expansión del volumen de producción del sector cárnico fue prácticamente nula.

Tabla 4.1. Sectores dinámicos de la economía uruguaya según productividad del trabajo, 2006-2018

VAB/Empleo estimado	Promedio 2006-2008	Promedio 2016-2018	Tasa anual (1)	Empleo (2)	VAB (3)
Fabricación de papel-celulosa	936	5.184	18,7%	-2,5%	27,2%
Telecomunicaciones + correo	1.263	6.597	18,0%	0,3%	18,1%
Silvicultura	176	487	10,7%	-1,0%	7,1%
Abonos y compuestos de nitrógeno	718	1.167	5,0%	5,8%	7,1%
Suministro de EGA	796	1.239	4,5%	-1,2%	4,7%
Intermediación financiera	922	1.418	4,4%	2,1%	5,8%
Hogares privados con servicio doméstico	41	63	4,3%	-1,1%	3,3%
Ganadería y cría de animales	249	367	4,0%	-2,2%	0,7%
Refinería de petróleo	2.395	3.503	3,9%	-0,6%	5,4%
Productos lácteos	634	903	3,6%	-0,1%	4,3%
Comercio al por mayor y por menor	179	251	3,5%	0,3%	4,3%
Madera y sus productos	387	512	2,8%	-1,6%	2,5%
Frigoríficos carne	393	500	2,4%	1,1%	2,5%
Productos de molinería, almidones, etc.	429	527	2,1%	-2,5%	2,1%
Bebidas y tabaco	700	848	1,9%	0,4%	0,4%
Sustancias y productos químicos	588	701	1,8%	-0,1%	0,9%
Farmacéuticos	327	378	1,5%	1,9%	3,5%
Otros servicios comunitarios	164	187	1,3%	0,7%	1,5%
Hoteles y restaurantes	263	238	-1,0%	3,9%	3,2%

Notas: (1) Tasas de crecimiento anual de la productividad entre los dos promedios de columnas anteriores; (2) Tasa de crecimiento anual 2006-2019; (3) Tasa de crecimiento anual 2006-2018.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de VAB a precios constantes de BCU y procesamiento de la Encuesta de Hogares del INE para empleo sectorial.

El sector de productos lácteos también tuvo un importante crecimiento, tanto en VAB como en productividad, pero no generó aumentos de empleo. Farmacéuticos, químicos y varios servicios (notoriamente, la intermediación financiera) cierran la lista de actividades dinámicas.

Se incluye también hoteles y restaurantes, sector dinámico en valor agregado pero que no aumentó su productividad en el mediano plazo previo a la pandemia. Sabemos que nuestros servicios son caros en dólares y hay señales claras de menor competitividad. Durante el trie-

nio 2016-2018, cada unidad de trabajo agregó menos valor en promedio que una década antes, en el trienio 2006-2008. Es importante tener en cuenta, en el debate sobre opciones de inserción internacional, que tanto Brasil como Argentina disponen de instrumentos para generar dificultades en el acceso de turistas a nuestro país. El sector turístico puede no ser inmune a una opción rupturista en el Mercosur.

4.4.2. Escenarios de producción y empleo según diferentes «modos» de inserción internacional y grados de automatización de la producción

El documento de OPP (2019) constituye un aporte muy valioso y que debería ser tomado en cuenta en el debate sobre la inserción internacional del país y las posibilidades de generación de empleo, en un mundo que tendía a la automatización en forma previa a la pandemia. Y esta no hizo más que acelerar ese proceso.

El trabajo prospectivo elabora escenarios que combina tres dimensiones. En primer lugar, propone dos opciones de inserción internacional: una que denomina *frívola*, en la que se generan acuerdos con escaso impulso a la producción local y al empleo, y otra que llama *virtuosa*, en la que los acuerdos permiten mantener algunas salvaguardas y diversificar la producción. En segundo lugar, propone dos escenarios de automatización de la producción, uno acelerado y otro de escasa automatización. El primero implica aumentos de productividad y mejora del crecimiento; el segundo implica menos crecimiento, pero protege el empleo. En tercer lugar, supone dos escenarios de acuerdo a la existencia o no de políticas productivas y de innovación que favorezcan el desarrollo tecnológico autónomo.

La combinación de estas tres dimensiones permite diseñar ocho escenarios. Lo interesante es que, en todos los escenarios que implican crecimiento económico significativo, el empleo debe ser cuidado y promovido a partir del sector público, y/o en los sectores tecnológicos transversales como la informática o la energía, dado que los sectores exportadores de bienes o de servicios sofisticados, o los sectores que sustituyen importaciones, no son capaces de generar empleos.

4.5. Conclusiones preliminares e interrogantes para el debate

La primera conclusión refiere a que la expansión de la economía uruguaya entre 2004 y 2015 se explica en función de una gran movilización exportadora, en que la emergencia de China aportó protagonismo. Esta demanda, que implica 2400 millones de dólares, un 28 % de las exportaciones uruguayas en el promedio 2017-2021, era casi inexistente en el año 2005. La fuerte expansión de las exportaciones a China entre 2008 y 2014 explica más de la mitad de la expansión de las exportaciones totales de bienes, incluyendo las salidas desde zonas francas. Pero, en el mismo período (2008-2014), las exportaciones a Brasil también crecieron y explican una cuarta parte del crecimiento total. El problema es que la respuesta al estancamiento económico en los dos países vecinos en el conjunto de la segunda década fue un estancamiento de la demanda hacia Uruguay.

La emergencia de China no se va a repetir, y es posible que el último impulso de tipo escalón que expanda la frontera agroindustrial tenga que ver con la segunda UPM y la infraestructura asociada. No encuentro fundamentos para prever que puede haber una dinámica de largo plazo de la especialización agroindustrial en el país, tanto en la eficiencia *keynesiana* como *schumpeteriana*, capaz que elevar la tasa de crecimiento muy por encima de los promedios del siglo pasado, de modo de acelerar la transición hacia el desarrollo. Los bienes que demandan China y el mundo desarrollado enfrentan dificultades para su expansión por la baja elasticidad de la oferta primaria. La cadena cárnica creció muy poco (en volumen) en el siglo XXI, aun con buenos precios internacionales. La soja creció aceleradamente en 2008-2012 pero luego tuvo que racionalizar sus planes de negocios para mitigar el deterioro de los suelos. La celulosa creció en escalones, pero ese tipo de aumento diluye su impacto con el paso de los años (crece el nivel de producción, pero no la tasa a mediano y largo plazo).

Se requiere, por lo tanto, de un esfuerzo colectivo para la determinación de las características deseables de una estructura productiva

capaz de sostener el crecimiento a largo plazo, lo que implica diversificación productiva, que solamente se puede apoyar en el comercio con los países vecinos.[22]

El mercado y las ventajas comparativas estáticas no han sido capaces de alterar la baja dinámica histórica del país. Desde 2004 hasta 2013 (o 2014) Uruguay vivió una década de muy fuerte crecimiento, apoyado en las exportaciones y en los procesos de inversión que permitieron expandir la capacidad productiva mirando hacia esa demanda externa. Esos procesos fueron posibles en un contexto de manejo macroeconómico que garantizó la estabilidad, con instrumentos promocionales como la Ley de Inversiones y las zonas francas. En el futuro inmediato, parece necesario redefinir la estrategia porque resulta poco probable continuar creciendo sobre las mismas bases. La inserción internacional debe ser complementaria de la estrategia de desarrollo productivo basado en la innovación, así como de las políticas promocionales estables y continuas que formen parte de dicha estrategia.

La discusión sobre las alternativas de inserción internacional no puede realizarse sin tomar en cuenta estudios sobre escenarios futuros de la estructura productiva pensando en cuáles pueden ser los tipos de especialización con el mayor peso de *productos o sectores portadores de dinamismo* en el sentido de Rodrik (2006). Se cuenta con muy interesantes reflexiones sobre el crecimiento agroindustrial y sobre la bioeconomía, así como sobre otros sectores de servicios. Los trabajos de OPP publicados en 2018 y 2019 deben ser la base para una discusión que permita realizar una síntesis de la estrategia productiva, que se pueda entender y comunicar con claridad. Una vez que tal discusión gane espacio en la conciencia, la elección de una estrategia de inserción internacional podrá ser mucho mejor fundada. El bajo crecimiento tendencial de los sectores basados en las ventajas comparativas estáticas

22 En palabras de CEPAL (2021): «Además de una estrategia de corto plazo que priorice nuevos destinos para la producción primaria se requiere de la instrumentación de una estrategia de más largo alcance que priorice la diversificación productiva de la región sobre la base de la intensificación de las complementariedades entre sus países. Esta necesidad no solo es prioritaria en términos de la sostenibilidad externa de largo plazo sino también para generar flujos de ingresos de divisas más estables en el tiempo, que permitan a los países del bloque ampliar los límites para su crecimiento y reducir su exposición a las fluctuaciones de los precios internacionales de materias primas».

lleva a pensar en la necesidad de estrategias de desarrollo productivo con una mirada en el largo plazo futuro, antes o en paralelo con la discusión de la inserción internacional.

En dirección a una agenda para el desarrollo productivo como la que sugiere Porta (2015), parece necesario retomar el análisis de los sectores *dinámicos* actuales y con potencialidad futura. En una mirada balanceada sobre la selección de ganadores, parece necesario tomar en cuenta el posible impacto de cada sector sobre la dinámica de largo plazo a nivel agregado, para decidir su lugar dentro de una estrategia promocional. ¿Podrán los servicios modernos *mover la aguja* del crecimiento de la economía uruguaya en las próximas dos décadas? ¿Cuáles servicios y qué debemos hacer para que efectivamente cumplan con esa función? ¿Lo podrán hacer en ausencia de un compromiso del sector público en el mismo plazo? Estas preguntas sugieren con bastante claridad la necesidad de llevar adelante ejercicios prospectivos que articulen las ideas sobre la industria 4.0, telecomunicaciones 5G y la bioeconomía, así como el desarrollo de capacidad científico-tecnológica necesaria para avanzar en esos campos.

El panorama se presenta con pocas luces y muchas alertas. La apelación a los *malla oro* supone que son los sectores ya exitosos los que podrán inducir un proceso de crecimiento sostenido. Aun sin mencionar los restantes asuntos a que alude el desarrollo, como los establecidos en la introducción (inclusión, ambiente, salarios, distribución, brecha de género, etc.), no parece claro que los actuales *malla oro* sean los sectores capaces de aumentar la tasa media de crecimiento de largo plazo respecto al pasado.

Una estrategia de diversificación requiere de la integración regional como un espacio de aprendizaje y de acumulación. Luego de una década sin crecimiento económico y con claros síntomas de desindustrialización prematura, cabe preguntarse si no están sucediendo cambios importantes en la economía política de los países vecinos: desde un fuerte peso de sectores industriales manufactureros con gran presencia de empresas transnacionales hacia una fase actual con predominio de la agroindustria y sectores extractivos con mayor presencia de capital nacional. Si

esta fuera la hipótesis sobre la naturaleza estructural de la situación, el Mercosur de la unión aduanera, tal como estaba planteado en el Tratado de Asunción y los acuerdos que lo siguieron, se encuentra en jaque.

De hecho, cuando se observan las prioridades de políticas de desarrollo que han expresado los gobiernos, como las del Plan Brasil Maior o las expresadas en Kulfas (2019), no hay un papel claro asignado a la integración regional en las estrategias de desarrollo productivo de Brasil y de Argentina.

Al día de hoy, y dado el contexto estructural de la economía política en la región, resulta claro que se debe apuntar a perfeccionar la libre circulación dentro de la zona para favorecer el desarrollo nacional, pero no resulta claro si eso se logra insistiendo con volver permanentes y estables las imperfecciones de la unión aduanera, o apuntando más a perfeccionar la zona de libre comercio, dejando de lado los objetivos de modelos de integración teóricamente más profundos. La afirmación de que si no nos autorizan o no nos acompañan vamos solos hacia la firma de TLC con las principales economías del mundo, parece un argumento con baja probabilidad de éxito para permitir la negociación de acuerdos comerciales por fuera del bloque y permanecer en este. Parece imprescindible elaborar una propuesta que incluya características específicas sobre el formato de integración que se pretende alcanzar.

Asimismo, desde la óptica de los sectores populares, resulta imprescindible reorganizar una red social y académica que ponga en discusión la necesaria reformulación del Mercosur como una pieza clave del desarrollo de estos países. No se trata de volver a estrategias de tipo sustituciones de importaciones, sino de formular un nuevo marco de políticas nacionales de desarrollo productivo con mirada de largo plazo en los tres países, que otorguen sentido a las políticas de integración productiva entre los países socios. Sobre la base de nuevas estrategias nacionales, pueden y deberían articularse esfuerzos en común para mancomunar y desarrollar las capacidades. Algunos sectores aparecen como oportunidades interesantes: bioeconomía, nuevas energías, electromovilidad (baterías y logística de soporte para este nuevo tipo de transporte), 5G y 6G en telecomunicaciones y aplicaciones de inteligencia artificial en esas nuevas redes.

Referencias bibliográficas

Bastos, P. (2012). A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, 21(4), 779-810.

Bértola, L. (coord.). (2018). *Políticas de desarrollo productivo en Uruguay*. oit Américas. Informes Técnicos 2018/11. Lima: oit.

Bittencourt, G. (2014). *Escenarios de estructura productiva, competitividad y crecimiento Uruguay 2035. Uruguay + 25*, Documento de trabajo n.º 6. Montevideo: Red Sur, Fundación Astur.

Bittencourt, G. (2022). ¿Por qué son importantes los determinantes de la ied para las políticas de desarrollo en América Latina? En S. Ortiz (coord.), *La inversión extranjera directa en América Latina: una lectura crítica*. México: unam. Preprint: https://www.researchgate.net/publication/354652610_Por_que_son_importantes_los_determinantes_de_la_ied_para_las_politicas_de_desarrollo_en_America_Latina

Bonelli, R., Pessoa, S. A., y Matos, S. (2013). Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. En E. Bacha y M. Bolle (orgs.), *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

Bresser-Pereira, L. C. (2012). A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, 26(75), 7-28.

Bresser-Pereira, L. C., y Marconi, N. (2008). Existe doença holandesa no Brasil? En *Anais do IV Fórum de Economia de São Paulo*. San Pablo: Fundación Getulio Vargas.

Capaldo, J., y Ömer, Ö. (2021). *¿Malvendiendo la industrialización? Contexto y perspectivas del Acuerdo Mercosur-ue*. gegi Working Paper 052. Global Development Policy Center, Boston University.

cepal (2021). *Treinta años del Mercosur: en busca de una estrategia exportadora exitosa.* Boletín de Comercio Exterior del Mercosur, n.º 4 (LC/TS.2021/93). Santiago: cepal.

Cimoli, M., y Porcile, G. (2013). *Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: una caja de herramientas estructuralistas*. cepal - Serie Desarrollo Productivo, n.º 194.

Eder, J. (2019). Integración regional y políticas de industrialización en América Latina: la historia de un amor conflictivo. *Revista de Estudios Sociales*, 68. Dossier «Revisitando la industrialización latinoamericana en el siglo xx: entre el Estado y el mercado».

Hiratuka, C., y Sarti, F. (2017). Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. *Revista de Economía Política*, 37(146), 189-207.

Kidyba, S., y Suárez, L. (2021) *Aplicación de los índices encadenados al empalme de series Argentina 1935-2020*. Documentos de Trabajo del picna, n.º 5. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Investigación en Cuentas Nacionales.

Kulfas, M. (2019). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina, 2003-2015*, 2.ª ed. Buenos Aires: Siglo xxi.

Marques Pereira, J., y Soria Murillo, V. (2014). El problema del tipo de cambio y la posibilidad de revertir la desindustrialización. Una comparación entre Argentina, Brasil y México a la luz de una concepción alternativa de la moneda como Institución Social. En I. Bizberg (coord.), *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. México D. F.: El Colegio de México.

Mattos, F., y Fevereiro, B. (2014). ¿Se desindustrializa Brasil? *Problemas del Desarrollo*, 178(45).

Naidin, L. C., da Motta, P., y Rios, S. (2021). *Liberalização comercial sob Bolsonaro: O que foi feito e o que pode ser feito até o final do governo*. Breves Cindes, 112. Río de Janeiro: Cindes.

Notcheff, H. (1993). Los senderos perdidos del desarrollo. En D. Aspiazu y H. Notcheff, *El desarrollo ausente*. Buenos Aires: flacso.

opp. (2019). *Prospectiva de la Participación Laboral Uruguay 2050. Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050*. Serie de divulgación, vol. V. Montevideo: opp.

Palma, J. G. (2014). Desindustrialización, desindustrialización «prematura» y un nuevo concepto del «síndrome holandés». En G. Martner y E. Rivera (comps.). *Radiografía crítica al «modelo chileno»*. Santiago de Chile: lom.

Palma, J. G. (2019). Desindustrialización, desindustrialización «prematura» y un nuevo concepto del «síndrome holandés». *El Trimestre Económico*, 344, 901-966.

Paolino, C., Pittaluga, L., y Mondelli, M. (2014). *Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas*. Montevideo: cepal.

Porcile, G. (2021). *Un modelo estructuralista de desarrollo sostenible*. Documento de trabajo n.º 67. Montevideo: fcs-Udelar, Programa de Historia Económica y Social.

Porta, F. (2015). Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino. *En Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo xxi.* Libros de la cepal, n.º 132 (LC/G.2633-P/Rev.1). Santiago: cepal.

Porta, F., Santarcángelo, J. E., y Schteingart, D. (2017). Industrial Policy in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: a Comparative Approach. *Revue Interventions Économiques*, 59.

Rodrik, D. (2006). *Industrial Development: Stylized Facts and Policies*. un-desa Industrial Development for the 21st Century.

Rodrik, D. (2015). *Premature Deindustrialization*. nber Working Paper Series.

Capítulo 5

La hipótesis de un TLC con China

Luna Ferreira Lira y Micaela Gorriti

5.1. Introducción

La asunción de un nuevo gobierno el 1.º de marzo de 2020 trajo consigo una nueva perspectiva sobre la conducción de la política exterior del país: más agresiva en la búsqueda de nuevos socios comerciales y relegando a un segundo plano el papel del bloque Mercosur. Esto podemos deducirlo a partir del documento *Compromiso por el país* (2019, pp. 16-17) —en el que se planteaba la necesidad de profundizar en la inserción internacional, la intención de flexibilizar el Mercosur, diversificar mercados y suscribir acuerdos comerciales—, así como del apartado 2 del Plan Estratégico de Política Exterior 2020-2025 del Ministerio de Relaciones Exteriores (2020), sobre la profundización de la inserción internacional del país.

Durante el año 2021, el gobierno de coalición encabezado por Luis Lacalle Pou promovió una discusión en el seno del Mercosur sobre la necesidad de modernización del bloque con hincapié en la agenda externa. En julio de ese mismo año, el Gobierno uruguayo comunicó la intención de negociar unilateralmente acuerdos con terceros países; precisamente, el inicio de un estudio de factibilidad para un eventual TLC con China en el mes de septiembre constituyó el primer

paso en dicha dirección, cuya finalización en julio del 2022 dio lugar al comienzo formal de las negociaciones. Este anuncio tuvo lugar en una coyuntura internacional marcada por una escalada en las tensiones entre China y Estados Unidos de América, además de las crisis económicas y políticas experimentadas por los vecinos Argentina y Brasil, con la pandemia de covid-19 como catalizadora de dichos procesos.

Aunque los TLC promovidos por China para los países latinoamericanos no incorporan demandas de política económica específicas,[23] la asimetría en la relación le permite imponer determinadas lógicas en las negociaciones a las que su contraparte difícilmente pueda oponerse por sí sola. Por un lado, la relación comercial vía TLC entre países en desarrollo como Uruguay —de matriz productiva primarizada y poco diversificada— y una superpotencia industrial como China, apuntala el patrón de exportación de materias primas y manufacturas ligeras hacia la economía principal y de importación de bienes de consumo, infraestructura y tecnología.

Por otro lado, estos acuerdos conllevan una serie de efectos *lock-in* que obligan a los Estados a adoptar políticas orientadas a la liberalización del sector público —para adaptarse a una economía más abierta y eficiente— que en el largo plazo restringe el margen de acción de los Estados para realizar reformas económicas estructurales (Plummer et al., 2010, en Urdinez, 2022, p. 1). Tomando en consideración que estas últimas reformas son más necesarias en países como Uruguay que en países como China, la integración regional puede contribuir a mitigar tales efectos.

Con la decisión uruguaya de negociar un TLC con China surge la necesidad de indagar sobre el contexto internacional y en las posibles implicaciones de este, tanto a nivel doméstico como en la esfera sistémica regional e internacional. En tal sentido, este capítulo se divide en seis secciones. Luego de esta introducción se realiza un recorrido

23 La puntualización alude a los TLC diseñados por Estados Unidos para América Latina que, además de la eliminación de barreras comerciales, incluyen la adopción de regímenes de propiedad intelectual, la regulación del tratamiento a la inversión extranjera y la regulación de las compras gubernamentales, entre otras medidas que en definitiva implican reformas económicas más allá de lo estrictamente comercial (Tole, 2013; Pose, 2014).

por los momentos históricos que explican la implantación económica china en América Latina, destacando los hitos que pautaron la relación diplomático-comercial entre Uruguay y el gigante asiático en las últimas décadas. En la tercera sección se caracteriza brevemente el momento que atraviesa el sistema internacional, con foco en la relación entre China y Estados Unidos y el lugar que ocupa la Unión Europea en el panorama actual. La cuarta sección se centra en la coyuntura de la subregión, particularmente en las políticas exteriores de Brasil y Argentina en lo que va del siglo XXI. Luego, en la quinta sección se sintetiza la discusión política a nivel doméstico —tanto dentro como entre los partidos que conforman la coalición de gobierno y el Frente Amplio (FA)— sobre la posibilidad de suscribir un TLC con China de forma bilateral. Por último, en la sexta sección se plantean algunas conclusiones provisionales y preguntas para futuros análisis.

5.2. El ascenso chino en América Latina y la sombra *del norte*

El rol preponderante de la República Popular China en la economía mundial no es una novedad. Aunque los orígenes se rastrean hacia fines de la década de 1970, el proceso de modernización y apertura económica del gigante asiático trajo como contrapartida una evolución económica destacable que acabó por traducirse en influencia fuera de las fronteras nacionales y se tornó más notorio desde inicios del siglo XXI. Un parteaguas en su expansión económica fue la incorporación a la Organización Internacional del Comercio (OMC), a finales de 2001. Desde entonces, los socios comerciales de China se han diversificado y aumentado exponencialmente, tanto para la colocación de productos industriales y tecnológicos como para suministrarse de materias primas, y han generado consecuencias económicas y políticas muy importantes en las regiones ricas en recursos naturales y energéticos como América Latina (Ferchen, 2011).[24]

24 Conviene destacar, además, que la expansión comercial es una etapa inicial del proceso de transnacionalización económica del gigante asiático, *previa* a las de la inversión en infraestructura y de concesión de préstamos para financiamiento, consideradas como etapas más avanzadas en la asociación estratégica (Urdinez et al., 2016b).

Uno de los pilares principales de la política exterior de China ha sido la política de una sola China. Este principio se ha sostenido desde la consolidación de la República Popular de China en 1949 y alude a la existencia de un único gobierno legítimo que representa al pueblo chino; Taiwán es considerada por China como una *provincia rebelde* y pretende lograr la reunificación pacífica, en primer momento, aunque no descarta la posibilidad de utilizar la fuerza en última instancia (Prieto, 2020).

El inicio del siglo XXI trajo aparejado una serie de acontecimientos que hicieron que la consideración de América Latina como el *patio trasero* de Estados Unidos entrara en revisión. Por un lado, los atentados del 11 de setiembre de 2001 y el consiguiente desvío de la atención estadounidense hacia el combate del terrorismo[25] se dieron en una coyuntura regional en la que el fracaso de las políticas de ajuste estructural del Consenso de Washington[26] se hacía evidente, traducido en profundas crisis económicas y políticas verificadas en varios países de la región. El conjunto de acontecimientos propició una bifurcación en la relación de Estados Unidos con la región, dado que los intereses y prioridades de la política exterior de ambos comenzaron a distanciarse. Paralelamente, a comienzos de los años 2000 del *boom* de las *commodities* liderado por China se encontró con el arribo al poder de los gobiernos del *giro a la izquierda* en gran parte de los países latinoamericanos. Los ingresos percibidos por las exportaciones de materias primas les permitieron a los nóveles gobiernos perseguir agendas de fuerte inversión estatal, alejándose de las políticas de austeridad de la década anterior (Panizza, 2009, 2015, y Mares y Kacowicz, 2016, en Urdinez, 2017, p. 17). Asimismo, la llegada de estos gobiernos provocó un cambio de rumbo en la estrategia de política exterior regional. Vadell y Giaccaglia (2020, p. 1047) plantean que este nuevo fenómeno

25 Los atentados del 11 de setiembre de 2001 provocaron que la política exterior de Estados Unidos priorizara el combate del terrorismo, dirigiendo su atención a Medio Este y Asia Central (Hakim, 2006, en Urdinez et al., 2016b, p. 1).

26 Vadell (2014, p. 143) plantea que el fracaso de las reformas liberales promovidas por instituciones financieras y la nueva crisis económica que debió afrontar la región generaron un clima de reprobación al modelo estadounidense y contribuyó al surgimiento de nuevos consensos alternativos, como el asiático.

abrió paso a un nuevo modelo de integración, donde Brasil desempeñó un papel esencial.

Respecto a la voluntad de Estados Unidos por llevar a cabo una estrategia multilateral en la región, el ALCA es entendido por varios autores como el último intento en este sentido, cuyo fracaso definitivo se ubica en 2005. Según Chávez Núñez del Prado (2007, p. 116), este encontró dificultades para consolidarse, ya que los intereses no lograron converger, especialmente con los de Brasil y Argentina. El Mercosur había creado un ambiente propicio para el avance brasileño y un acuerdo de tales características con Estados Unidos podía ser dañino para la relación regional (Dantas, 2006, p. 78).

El nuevo siglo no solo abrió paso al ascenso chino, sino también a otros países emergentes. En 2001, O'Neill creó el término BRIC para referirse a Brasil, Rusia, India y China —posteriormente se añadió la S, aludiendo a Sudáfrica—, por considerar que las características de estos países generarían las condiciones propicias para alcanzar, a fines de la década, a los países desarrollados (O'Neill, 2011). Sin embargo, como afirman Mouron, Urdinez y Schenoni (2016, pp. 19-20), pese a las expectativas sobre este bloque y aunque en un primer momento el factor China contribuyó a que estos países fueran ganando preponderancia en sus regiones, luego de diez años se logró evidenciar que solo China desarrolló capacidades para convertirse en potencia.

5.2.1. Crónica de la relación sino-uruguaya

En 1988 durante la primera presidencia de Julio María Sanguinetti (1985-1990), Uruguay estableció relaciones diplomáticas con China. En dicha instancia se suscribió un convenio de comercio y otro de cooperación económica y técnica (López Burian, 2017, p. 143). Posteriormente, en el gobierno de Luis Alberto Lacalle Herrera (1990-1995), se firmó el Tratado de Asunción que creó el Mercosur, en 1991. Dicho acuerdo prácticamente no fue discutido a nivel político, ya que se entendió como el único modo de insertar internacionalmente al país (Bizzozzero, 1992,

en Ferro Clérico, 2006, p. 122). A su vez, en 1995, el gobierno de Lacalle Herrera aprobó un convenio para la promoción y protección recíproca de inversiones, suscrito en Beijing en diciembre de 1993.[27]

En términos generales, la orientación de la política exterior de estos dos gobiernos, que corresponden respectivamente los dos primeros de la reapertura democrática, estuvo inclinada hacia un regionalismo abierto, en que se procuró balancear la política exterior entre la región y el mundo, utilizando la primera como un trampolín a la inserción internacional (Luján, 2011). Cabe destacar que, en ambos períodos, así como en el segundo mandato de Sanguinetti (1995-2000), se observó una fuerte inclinación hacia Estados Unidos, que fue aun más notoria en el posterior gobierno encabezado por Jorge Batlle (2000-2005) (Ferro Clérico, 2006; Luján, 2011).

Por lo que respecta al avance de los vínculos con China, se verifica que la relación comenzó a profundizarse más notoriamente en la primera década del siglo XXI. Así, por ejemplo, en 2009, durante el primer mandato de Tabaré Vázquez (2005-2010) Uruguay reconoció el estatus de China como economía de mercado, hito que supuso un paso fundamental para empezar a considerar un TLC con la potencia asiática, ya que, como plantea Rosales (2020, p. 142), esta le exige a su contraparte ese reconocimiento para suscribir cualquier acuerdo de naturaleza comercial, de cooperación económica o inversión especial. En aquel momento, Brasil y China se posicionaron como los principales socios comerciales de Uruguay.

En el transcurso del segundo mandato de Vázquez (2015-2020), concretamente en el año 2016, en el marco de una visita del mandatario a Beijing, los dos países firmaron una serie de protocolos en materia de cooperación económica, que incluían temas como cítricos y soja, cooperación en materia forestal y un plan quinquenal en lo que respecta al sector agropecuario, además de cuestiones vinculadas a la energía, deporte, tecnología, turismo, comunicaciones, defensa, asun-

27 Ficha Asunto 1936 del Poder Ejecutivo del año 1995 [con fuerza de ley]. Por medio del cual se aprueba el Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, suscrito en la ciudad de Beijing, el 2 de diciembre de 1993. Carpetas 232/1995 y 482/1995.

tos aduaneros, entre otros (Uruguay y China fijaron fecha…, 2016). Sin embargo, lo más importante de dicha visita fue, sin dudas, el acuerdo de palabra de comenzar a evaluar un TLC entre Uruguay y China, con una fecha tentativa en 2018 (*idem*). A su vez, durante aquel período de gobierno, Uruguay se incorporó a la Iniciativa de la Franja y la Ruta.[28]

A raíz de aquella *primera etapa* de negociación, las autoridades del gobierno presidido por Lacalle Pou han procurado destacar que la posibilidad de un acuerdo no es un tópico nuevo, sino que ha estado presente en la agenda de política exterior uruguaya durante otros gobiernos, aseverando que se trata de una política exterior de Estado y no de gobierno (Delgado: avance de negociación con China…, 2021).

En definitiva, si atendemos a la sucesión de hechos anteriores podemos observar que la tendencia al fortalecimiento de los lazos con China no es un asunto nuevo en la política exterior uruguaya y que ha persistido pese a los cambios de gobierno. Otra señal en la misma dirección es el ingreso de Uruguay como miembro del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) anunciado a inicios de 2020 por el Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay XXI, 2020).

5.3. Coyuntura internacional: enfrentamiento sino-estadounidense y crisis de Occidente

En lo que refiere a la coyuntura actual, debemos considerar la relación entre los actores más relevantes de la esfera internacional. Para ello, en los párrafos que siguen analizamos la configuración del sistema internacional en los últimos años tomando como punto de referencia a Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y China.

El ascenso chino ha tenido consecuencias sobre la relación sinoestadounidense. Si bien esta se ha caracterizado históricamente por su

28 Proyecto de desarrollo de infraestructura a nivel mundial —puertos, carreteras, vías férreas, centrales eléctricas, etc.— impulsado por el Gobierno chino oficialmente desde 2013, cuyo principal objetivo es construir un mercado global unificado y generar que las *cadenas globales de valor* tengan a China como punto terminal o inicial (Laufer, 2020).

inestabilidad, el vínculo en los últimos años se ha deteriorado considerablemente. A efectos de identificar los distintos momentos de la relación, Friedman (2018) presenta una periodización en tres etapas: la primera de ellas se comprende en la década de 1970, cuando la relación era meramente geopolítica. Posteriormente, y muy especialmente tras el fin de la Guerra Fría, se inició una nueva etapa, en la que China se inclinó hacia el capitalismo y se convirtió en una gran fábrica y mercado, transformándose en la segunda economía del mundo. Por último, el autor identifica el inicio de una tercera etapa en las relaciones a partir del 2015, tras el anuncio del plan Made in China 2025.[29] Sin embargo, al igual que todas las periodizaciones, es aproximada y discutible. En este sentido, consideramos que vale la pena destacar que la estrategia del *pivote* anunciada por Hilary Clinton en 2011 fue la que en cierta medida preparó el escenario para el incremento de la competencia entre Estados Unidos y China en Asia (Goldstein, 2020, pp. 49-50). Asimismo, durante las administraciones de Donald Trump (2017-2021) y Xi Jinping (2013-) y especialmente luego de que Estados Unidos declarara la *guerra comercial* a China, los vínculos alcanzaron el punto máximo de tensión.

Pese a que el campo económico-comercial constituye uno de los escenarios principales del enfrentamiento entre ambas potencias, no es el único. A medida que avanza el siglo XXI, la competencia recae cada vez más en el dominio de las nuevas tecnologías, aspecto que históricamente ha estado estrechamente vinculado a la preponderancia mundial. Siguiendo a Rosales (2020, p. 169), los países y las empresas que dominen las tecnologías disruptivas[30] serán los que liderarán la revolución industrial 4.0 o cuarta revolución industrial y, por extensión, los que tendrán un rol determinante en la política, cultura, economía, ideas y relaciones internacionales del futuro.

29 El Plan Made in China 2025, considerado como una meta intermedia del *sueño chino*, está dirigido a diez sectores y pretende reducir la dependencia hacia la tecnología extranjera a través de un esfuerzo de modernización, competitividad e innovación tecnológica y científica (Rosales, 2020, pp. 173-175).

30 Algunos ejemplos son la inteligencia artificial, internet de las cosas (IoT), *big data*, robótica, energías renovables no convencionales, biociencia, computación cuántica, cadena de bloques, nanotecnologías, vehículos autónomos, entre otros.

En la administración de Joe Biden (2021-), las relaciones entre Estados Unidos y China continúan caracterizándose por la tensión. Algunos ejemplos de ello se encuentran en el decreto presidencial de julio de 2021 que prohíbe las inversiones estadounidenses en empresas de tecnología y defensa chinas —ampliando la lista firmada por Trump de 30 a 59 empresas—, o en el mantenimiento de los aranceles impuestos por su predecesor para impulsar la economía estadounidense golpeada por la pandemia de covid-19 (Estados Unidos vs. China…, 2021). Más recientemente, Biden aprobó una ley para impulsar el desarrollo y producción de chips semiconductores en Estados Unidos, a través de la cual se destina un total de 52.700 millones de dólares a subvenciones a empresas de tecnología, con el objetivo de ayudar al país a «ganar la competencia económica del siglo XXI», en palabras del presidente, quien aseguró que «el futuro de la industria de los chips se hará en América» (Biden firma ley…, 2022).

Si bien Estados Unidos mantiene actualmente relaciones diplomáticas con China y, por ende, la reconoce como *la verdadera China*, la cuestión de Taiwán es uno de los aspectos más complejos y problemáticos del vínculo entre ambos. Varios especialistas coinciden en señalar que Estados Unidos ha desarrollado una política de ambigüedad estratégica sobre este asunto, dado que a la vez que mantiene relaciones económicas y diplomáticas con China, le vende armamento militar a Taiwán y ha manifestado su disposición de defender a la isla en caso de invasión —aunque sin especificar bajo qué circunstancias—, lo cual colisiona directamente con la política de una sola China (Bustelo, 2004; Fernández, 2019). Esta política de ambigüedad deliberada hacia Taiwán se ha mantenido en las sucesivas administraciones estadounidenses, desde el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con China a finales de la década de 1970. Recientemente, la visita de Nancy Pelosi, presidenta de la Cámara de Representantes de Estados Unidos a Taipei en agosto de 2022, marcó un punto crítico, dado que el Gobierno chino entendió que constituye una violación a la política de una sola China y de los comunicados conjuntos suscritos entre ambos países.[31]

31 Decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 2 de agosto de 2022.

Por su parte, la referencia a la UE debe considerar el impacto que provocó la crisis de 2008 en su economía, afectando a la Unión tanto a nivel interno como en sus relaciones internacionales. En palabras de Sotillo Lorenzo (2013, p. 77): «La UE ha pasado de ser considerada como uno de los actores potencialmente más relevantes del sistema internacional a ser objeto de calificativos como irrelevancia, declive, debilidad…».[32]

Históricamente, Estados Unidos y la UE han mantenido una relación estrecha. Sin embargo, el vínculo resultó controversial durante la administración de Trump como consecuencia de varios aspectos, entre ellos, la mala relación con Emmanuel Macron y Angela Merkel, así como las diferencias ideológicas, comerciales, políticas y de seguridad con la UE. Tovar (2021) plantea que la asunción de Biden traería un mayor acercamiento, pero que podrían continuar ciertas disidencias en asuntos como el apoyo del presidente norteamericano a las intervenciones humanitarias o la lucha por la autonomía estratégica de la UE.

Por otra parte, la cuestión china también ha sido un tema presente en las relaciones entre Estados Unidos y la UE. Debe recordarse que Alemania y Francia son los principales motores de la UE, que China jugó un rol fundamental en la recuperación alemana de la crisis del 2008 y, por consiguiente, de la UE (*Deutsche Welle*, 2022). A su vez, durante el último gobierno de la excanciller Angela Merkel (2017-2021), China y Alemania estrecharon considerablemente sus relaciones económicas y diplomáticas (*Deutsche Welle*, 2022). Pese a ello, la UE lanzó a fines de 2021 un proyecto de infraestructura que es visto como un plan para contrarrestar la iniciativa de la Franja y la Ruta (UE anuncia gigantesco plan…, 2021). En ocasiones, el enfrentamiento entre Estados Unidos y China ha generado presiones en la UE. Esto se observa, por ejemplo, en

32 Sotillo Lorenzo (2013) reflota la relevancia del Tratado de Lisboa en la construcción de la política exterior europea, basada en valores como democracia, seguridad, derechos humanos, a perseguir tanto en el interior de los Estados miembros como conjuntamente a nivel externo, y plantea que dicho tratado pretendía lograr un rol preponderante de la UE y cómo ha tenido problemas para su consolidación.

la resistencia de Alemania a resignar la posibilidad de asignar frecuencias 5G a Huawei (Alemania defiende a Huawei…, 2019).[33]

5.4. La situación regional: entre la descoordinación y la desintegración

La afirmación china en América Latina, y en América del Sur en particular, no se entiende sin considerar el repliegue de Estados Unidos de su *patio trasero*. En este sentido, Urdinez, Mouron, Schenoni y de Oliveira, 2016, p. 13) encuentran que el crecimiento de los flujos de comercio, inversiones y préstamos de parte de China hacia América Latina se relaciona negativamente con la influencia hegemónica de Estados Unidos sobre la región. Dicho de otra forma, los investigadores concluyen que la implantación económica china en América Latina está mediada por consideraciones políticas. Este efecto, toma mayor fuerza allí donde la influencia norteamericana es o ha sido menor, lo que sugiere que China ha evitado comprometerse con los países donde Estados Unidos tiene intereses creados (Urdinez, Mouron, Schenoni y de Oliveira, 2016, p. 22).[34]

A inicios del siglo XXI, el fracaso de las reformas liberales promovidas por el Consenso de Washington y la nueva crisis económica fueron motivo suficiente para que comenzara a gestarse un ambiente de reprobación al modelo (Vadell, 2014, p. 143). Paralelamente, los ataques terroristas del 2001 y el inicio de la guerra contra el terror supusieron un redireccionamiento importante de la política exterior estadounidense: el *patio trasero* pasó a un segundo plano de relevancia

33 Heiko Maas, ministro alemán de Exteriores, luego de que Estados Unidos anunció que limitará su colaboración con la inteligencia alemana si Huawei participa en el desarrollo del 5G de dicho país, declaró que Alemania no necesita asesoramiento y que las decisiones de su país se tomarán de forma autónoma (Alemania defiende a Huawei…, 2019).

34 Específicamente, plantean que la estrategia de Beijing para la región se articula a partir de tres mecanismos principales: 1) contestación a la hegemonía estadounidense; 2) acomodación a los cambios en el entorno geopolítico, llenando los espacios vacíos dejados por Washington desde 2001; 3) diversificación de socios comerciales *en sentido inverso*, es decir, desde los países latinoamericanos, que pueden haber recurrido a China como alternativa tras el alejamiento de Estados Unidos.

estratégica. El repliegue en su zona de influencia se dio paralelamente al avance económico de China en América Latina: entre los años 2000 y 2008 las exportaciones de la región al gigante asiático subieron más de 163 %, habiendo registrado el mayor incremento durante los años posteriores al 2002 (Ferchen, 2011, p. 61). Considerando un estudio realizado por la CEPAL (2021, p. 107), entre los años 2005-2020, las empresas chinas formalizaron alrededor de 150 fusiones y adquisiciones, y anunciaron 652 proyectos de inversión.

Debe tenerse presente que América del Sur, en particular, ha sido históricamente área de influencia brasileña. Desde 1980 hasta 2016, Brasil orientó su política exterior hacia su consolidación como potencia regional. Ejemplo de ello resultan los proyectos de infraestructura a través del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) y la financiación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (De Benedictis, 2021, pp. 81-82). Durante los años de *Lula* da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016), Brasil se posicionó como una de las potencias emergentes más prometedoras y formó parte de los BRICS, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Grupo de los Veinte (G20) (Frenkel y Azzi, 2021, p. 169). Asimismo, la política exterior de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) puede caracterizarse por la centralidad otorgada a la cooperación sur-sur, el distanciamiento respecto a Estados Unidos y la pretensión de transformar el orden global actual por uno multipolar con preeminencia de Brasil (Sánchez, 2020, p. 14).

Durante la primera década del siglo XXI, Brasil logró saldar su deuda y consolidarse como potencia regional, mostrando un crecimiento de 4,1 % que lo condujo a expandir su influencia a través de inversiones, creación de organismos, financiamiento y proyectos de infraestructura a nivel regional (Urdinez, Mouron, Schenoni y de Oliveira, 2016). Sin embargo, tal como plantean Caetano, López Burian y Luján (2019, p. 106), el *impeachment* de Rousseff y la reorientación que comenzó con el gobierno de Michel Temer (2016-2018) contribuyeron al desborde de las instituciones regionales de integración. En ese contexto, la lle-

gada al gobierno de Jair Bolsonaro (2019) mostró una nueva estrategia de política exterior basada en la búsqueda de un mayor acercamiento a Estados Unidos y redireccionada hacia la liberalización comercial, donde los procesos de integración y precisamente el Mercosur son vistos como restrictivos e ideologizados (Frenkel, 2018).

Por otro lado, resulta pertinente destacar la relación entre Brasil y Argentina, entendiendo que su vínculo ha sido elemental para mantener la esencia cooperativa e integracionista de la subregión (Vidigal y Bernal-Meza, 2020, p. 22). Como se plantea en el *Informe Mercosur* publicado por el BID (2020), durante las administraciones de Mauricio Macri (2015-2019) y Bolsonaro, se produjeron ciertas convergencias ideológicas que contribuyeron al avance de la agenda externa del bloque, reflejado en los acuerdos Mercosur-UE y Mercosur-AELC. En cambio, el gobierno de Alberto Fernández (2019-) trajo consigo una etapa de distanciamiento entre Buenos Aires y Brasilia. Mientras Brasil propuso la apertura económica, Argentina se posicionó a favor del proteccionismo, limitando la posibilidad de lograr proyectos conjuntos, lo cual contribuyó a la incertidumbre en el bloque (Jeifets y Konoválova, 2021, p. 206).

Tras el anuncio del estudio de prefactibilidad del TLC entre Uruguay y China, Argentina y Brasil procuraron un acercamiento en sus posturas. Manifestación de ello fue la frase utilizada por el canciller brasileño Carlos França, al expresar que «Argentina es fundamental para Brasil y viceversa. No hay Mercosur si Brasil y Argentina no están juntos» (El canciller de Brasil…, 2021).

Sin embargo, la relación entre los socios del Mercosur y el futuro del bloque se encuentra en un entorno de incertidumbre que difícilmente pueda compararse con otros momentos. En la Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur celebrada en julio de 2022 se generó un intercambio entre los distintos gobernantes y el TLC con China estuvo presente sobre la mesa de discusión. La política brasileña, apartada de su histórica tendencia en política exterior, y la tensa relación entre los principales socios del Mercosur generan un entorno permisivo para la nueva estrategia uruguaya de inserción unilateral. Por otra parte,

no es menor la situación del cuarto socio pleno del bloque, Paraguay. El país guaraní todavía mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán y, debido a la política de una sola China, no puede comerciar con el gigante asiático salvo que rompa relaciones con la isla. Esto supone un obstáculo adicional importante para la posibilidad de un TLC entre el bloque del Mercosur y China.[35]

En definitiva, dado que el sorpresivo avance chino está íntimamente relacionado con su posición de liderazgo, sumado a la construcción de un ambiente propicio para la consolidación de Brasil como líder regional y donde la cooperación entre este país y la República Argentina ha sido fundamental, resuenan las palabras de Malamud (2011, p. 3) al expresar que todo líder se define por su capacidad de ganar seguidores e influir sobre estos, y que frente a este, el resto de los países tienen la posibilidad de optar por una estrategia de *bandwagoning*, balance o resistencia.

5.5. El debate interno: ¿inserción unilateral o apuesta al Mercosur?

Las posturas de los partidos uruguayos respecto de la conveniencia de un TLC con China están influidas principalmente por distintas concepciones sobre el Mercosur como plataforma de inserción internacional, sobre el modelo de desarrollo para el país,[36] las percepciones sobre el contexto regional e internacional y, en algunos casos, por las tradiciones ideológicas o matrices de pensamiento en política exterior (López Burian, 2015; Urdinez, López Burian y de Oliveira, 2016; Gorriti, 2021).

35 De acuerdo a Urdinez y Long (2020), el principal objetivo de la política de reconocimiento diplomático de Paraguay hacia Taiwán es la búsqueda de estatus, algo que le genera beneficios intangibles y materiales que compensan las oportunidades de inversiones o ayudas de crédito que se pierden por no relacionarse con China.

36 Entendido como esquema de articulación entre política y economía, entre sector público y sector privado orientada a la transformación —o el mantenimiento— de la estructura productiva, de las formas de distribución de la riqueza y de la estrategia de inserción internacional (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2016).

En términos generales, las posturas se pueden ordenar en un continuo, ubicando en un extremo a quienes consideran al Mercosur como un obstáculo para los intereses nacionales y promueven el avance de las negociaciones *sin esperar a la región* —apoyando más o menos implícitamente la flexibilización forzada del bloque—, mientras en el otro extremo se encuentran quienes abogan por cautela en las negociaciones y preservar la integración del Mercosur.

Los sectores más afines a la primera postura hacen hincapié en que un TLC bilateral sería mutuamente beneficioso para dos economías complementarias como la china y la uruguaya, mientras los cercanos a la segunda postura señalan que los acuerdos de este tipo —en condiciones de asimetría tan grandes como las que existen entre Uruguay y China— tienden a reforzar la relación de dependencia y el esquema productivo primarizado en el largo plazo. Asimismo, se verifica la existencia de posiciones intermedias que admiten que un TLC bajo ciertas circunstancias puede ser beneficioso para el país en términos económicos, pero señalan la necesidad de una flexibilización acordada con los miembros del Mercosur previo a continuar con las negociaciones. Por otro lado, es importante señalar que tanto al interior de la coalición de gobierno como de los partidos que la componen y del Frente Amplio (FA), las posiciones respecto al TLC con China no son homogéneas ni estáticas. En el presente apartado trataremos de sintetizar estas discusiones.

5.5.1. Coalición multicolor

El gobierno asumido en marzo del 2020, liderado por Luis Lacalle Pou, está conformado por una coalición de cinco partidos de derecha, centroderecha y de centro, autodenominada Coalición Multicolor: integrada por el Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC), Cabildo Abierto (CA), Partido Independiente (PI) y Partido de la Gente (PG).[37]

37 Cabe destacar que el Partido de la Gente formó parte de la coalición electoral que permitió la llegada al gobierno, pero que posteriormente no se le asignó ningún cargo en el Poder Ejecutivo, y el único escaño que logró en la Cámara de Diputados, ocupado por Daniel Peña, si bien oficia como legislador oficialista no responde al Partido de la Gente.

Desde que se anunció el inicio de los estudios de prefactibilidad, dirigentes y autoridades del PN —incluido el presidente Lacalle Pou— y del PC se han pronunciado favorables a avanzar en las negociaciones del TLC con China, aunque de forma ambivalente en lo que refiere a la consideración del Mercosur en dicho proceso. Esto puede leerse a la luz de los planteos de López Burian y Hernández Nilson (2020, p. 113), respecto a que los partidos de centroderecha y de derecha tienden a promover la flexibilización del bloque en términos económicos, a hacer hincapié en la permeabilidad del bloque y a rechazar la profundización de la integración en términos políticos.

Así, por ejemplo, el presidente Lacalle manifestó que el TLC era una «muy linda oportunidad» (Comunicación Presidencial, 2021); con comentarios similares se pronunciaron el secretario de Presidencia, Álvaro Delgado, resaltando la importancia de China para el mercado uruguayo (Canal 5, 2021), y la ministra de Economía y Finanzas, Azucena Arbeleche, manifestando que habría beneficios tanto para quienes ya exportan a China como para nuevos sectores, así como mayor inversión extranjera directa y trabajo (Arbeleche sobre TLC con China…, 2021). Cabe destacar además que la mayor parte de los dirigentes del PC y del PI se han mostrado afines a estas posturas.

En cuanto a la *cuestión del Mercosur*, existen diversas posturas dentro de la coalición. Por un lado, están las más proclives a avanzar bilateralmente prescindiendo del aval del Mercosur y, por otro, las que subrayan que el TLC no debe implicar una ruptura de Uruguay con el bloque y que el avance de las negociaciones debe estar previamente avalado por este. A su vez, dentro de las primeras existen matices respecto al nivel de explicitación de la necesidad de flexibilizar el bloque de forma *ex-post* a la concreción del acuerdo. Para ilustrar lo anterior, considérese lo expuesto por el presidente Lacalle en la Cumbre de Mandatarios del Mercosur, de julio de 2022:

> Está claro que la espalda es mucho más ancha con el Mercosur [...] La idea inicial es que sea todos juntos, tiene mucha más potencia negociadora el Mercosur que Uruguay solo. Lo que pasa es que, si el Mercosur no pretende avanzar, Uruguay no se puede quedar congelado [...].

> Uruguay va a avanzar [...] firme con su posición y con su camino porque es para el bien de los uruguayos [...]. No me cabe la menor duda de que la mejor manera de proteger a mi nación, a mi pueblo, es abriéndome al mundo. (Lacalle en Cumbre del Mercosur…, 2022)

Mientras que Lacalle Pou ha mostrado mayor cautela, hay posturas como la del senador del PN Sebastián Da Silva que refieren más explícitamente a la necesidad de avanzar en las negociaciones, independientemente de la opinión de los socios del bloque.[38] En este sentido, Da Silva sostuvo que:

> El Mercosur es letra muerta [...]. Está entrando en un desbarranque pocas veces visto [...]. Tenemos que seguir avanzando bilateralmente con China y después ver lo del Mercosur. (Laitano, 2022a)

Como se mencionó, algunas voces del oficialismo han enfatizado en la necesidad de tener cautela en el avance de las negociaciones y de priorizar la pertenencia de Uruguay al Mercosur. A este respecto, el senador Guido Manini Ríos (CA) matizó la postura de que un TLC con la potencia asiática será a todas luces beneficioso para Uruguay. En cambio, sostuvo que este debe ser estudiado cuidadosamente para identificar *ganadores* y *perdedores*, y subrayó la importancia de cuidar la membresía de Uruguay en el Mercosur:

> No podemos expedirnos sobre algo que no sabemos a quién va a afectar a favor y a quién va a afectar en contra [...]. Lo que nosotros siempre decimos: Uruguay está en el Mercosur, está en una región, lo prioritario es mantener nuestra participación en el Mercosur. Eso es lo prioritario. No puede ser que un TLC, sea con quien sea, genere nuestra ruptura con el Mercosur [...]. [Sin embargo] el bloque se debe flexibilizar [...]. [Hay que] hacer los acuerdos comerciales con la mayor cantidad posible de países [...]. China, por supuesto, es un país muy importante. («No puede ser que un TLC…», 2022).

38 Existen algunas posiciones incluso más radicales, aunque marginales, que mantienen que Uruguay debería aprovechar la oportunidad del TLC con China para directamente abandonar el Mercosur. Muestra de ello es lo manifestado por el exsenador colorado Pedro Bordaberry, en 2021, tras el anuncio del estudio de prefactibilidad: «[es el momento de hacer] *Uruexit* y [dejar] el Mercosur. [...] ¿Vamos a seguir tolerando que nos ordenen con quién podemos negociar y con quién no? ¿Qué nos conviene más? ¿Seguir atados a un Mercosur que nos impide crecer u optar por el mundo?» (Bordaberry, 2021).

Por su parte, los pronunciamientos de dirigentes del PC han sido coherentes con su histórica vocación aperturista, tendiente a la universalización. Esto se observa, por ejemplo, en las declaraciones de Julio María Sanguinetti en septiembre de 2021, cuando expresó la importancia de avanzar hacia un TLC remarcando que el hecho de que China aceptara iniciar un estudio de factibilidad, era «un mensaje para el Mercosur» (Para Sanguinetti el TLC con China…, 2021). Similarmente, el diputado Ope Pasquet, del sector Ciudadanos del PC, se refirió a la necesidad de apertura comercial del país no solo a través del TLC sino también, por ejemplo, de la suscripción de Uruguay al Acuerdo Transpacífico (Ope Pasquet y TTP 11, 2021).

No obstante, tras la irrupción de la guerra entre Rusia y Ucrania, algunas voces oficialistas —concretamente de filas coloradas— cuestionaron la conveniencia de suscribir al TLC con China en esta coyuntura, justamente por tratarse de uno de los principales aliados de Rusia, lo cual generó repercusiones tanto a nivel interno de la coalición como del propio PC. En cierto modo, la incorporación de la guerra en Ucrania al debate sobre el TLC con China puso de manifiesto la influencia de las tradiciones de pensamiento en política exterior en los partidos uruguayos. Esto se observa nítidamente en el de Ope Pasquet, que fue sin dudas el más enfático en este asunto. El legislador planteó que el avance de las negociaciones en el contexto de la guerra podría perjudicar la imagen internacional de Uruguay como país apegado a los valores occidentales y al Estado de derecho, y se ubicó en una posición más tradicional del universalismo colorado, occidentalista y aliado de las democracias (López Burian, 2015):

> China es el principal desafiante de la hegemonía estadounidense [...]. Es evidente que, en este nuevo escenario internacional, un TLC entre Uruguay y China no significa lo mismo que hubiese significado hace uno o dos años. El mundo cambió, y no para bien [...] nuestra cultura y nuestras instituciones son occidentales. [...] ¿Vamos a cambiar nuestros alineamientos históricos, pasando del lado de los amigos de Ucrania al lado de los amigos de Rusia? [...] No se puede decir que un acuerdo comercial no tiene por qué tener consecuencias más allá de lo estrictamente comercial o económico [...]. Un TLC siempre tiene un componente político [...]. (Tras invasión de Ucrania…, 2022)

Algunos líderes colorados, tales como el expresidente Julio María Sanguinetti, también adhirieron a la necesidad de considerar la nueva realidad geopolítica. Sanguinetti opinó que «lo que plantea Pasquet es un tema de preocupación general que no debe dejar de tenerse en cuenta» (Laitano, 2022a). Por su parte, Carolina Ache, vicecanciller de la República, perteneciente al PC y al mismo sector del diputado Pasquet, sostuvo que los dichos de su correligionario suponen

> […] una posición personal [...] que no representa la del sector Ciudadanos [...] ni la del Partido Colorado. [...] Sí es cierto que uno tiene que poner todas las variables sobre la mesa, pero estamos hablando de comercio [...], de oportunidades para el Uruguay [...]. Es mejorar las condiciones [arancelarias] tanto de nuestros productos [...] como también la posibilidad de inversiones, en mejorar el tema de servicios, turismo, etc. (Carolina Ache sobre TLC con China…, 2022)

La introducción de la variable geopolítica también generó reacciones en otros partidos socios de la coalición. En términos generales, estas posturas hicieron hincapié en el pragmatismo y en la defensa del interés nacional como criterios que deben primar en las negociaciones. En tal sentido, el senador blanco Sebastián da Silva aseguró que los dichos de Pasquet responden a:

> [...] una visión cinematográfica de la política comercial de un país. [...] Uruguay vende muchísimos productos a Estados con los que posteriormente tenemos discrepancias durísimas a nivel internacional [...]. El comercio va por un lado y la política va para el otro [...]. El debate geopolítico pierde trascendencia porque Estados Unidos ha demostrado que hoy América Latina, y en particular este rinconcito del mundo, está lejos de ser su prioridad [...]. Sería una torpeza estratégica entrar en la antinomia de Estados Unidos o China. (Laitano, 2022a)

Marcos Methol, uno de los fundadores de CA y senador suplente de Guido Manini Ríos, se refirió al asunto de la siguiente manera:

> Nuestro país tiene que mantenerse ajeno a lo que son las grandes disputas geopolíticas [...] [y] mantener una posición pragmática [...] [lo que implica] no cerrar ningún espacio de diálogo ni de comercio, mucho menos con [China] que es hoy nuestro principal socio comercial. (Laitano, 2022a)

En suma, al interior de la coalición de gobierno la postura mayoritaria es la de promover el avance en las negociaciones del TLC con China de forma bilateral, por considerarla la vía *menos obstaculizada*. En otras palabras, se impulsa un accionar pragmático en pos del interés nacional, que se acerca a la tradición de pensamiento del PN en política exterior (López Burian, 2015). Esta postura es defendida principalmente por dirigentes blancos y colorados. Sin embargo, una proporción de estos últimos incorporan consideraciones geopolíticas a partir de la guerra entre Rusia y Ucrania, reivindicando la tradición occidentalista de la política exterior colorada (López Burian, 2015). Asimismo, existen diferencias respecto a la consideración del Mercosur y la eventual flexibilización de sus normas: mientras la mayor parte del PN, el PC y el PI apoyan seguir adelante con las negociaciones bilaterales y luego resolver *la cuestión del Mercosur* de forma más o menos implícita, dirigentes de CA han subrayado la necesidad de priorizar la relación de Uruguay con el bloque regional y de intentar una flexibilización negociada antes de seguir adelante con el TLC.

5.5.2. Frente Amplio

Para algunos sectores de centroizquierda y de izquierda del FA —como el Movimiento de Participación Popular (MPP), el Partido Comunista (PCU) e incluso algunos dirigentes del Partido Socialista (PS)—, el TLC sin consideraciones regionales generaría efectos negativos sobre algunos rubros de la industria nacional, así como en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), lo que a su vez conlleva una profundización del esquema productivo agroexportador y un agravamiento de las asimetrías entre Uruguay y la potencia asiática. En cambio, para otra parte del FA —comprendida por sectores moderados como el Frente Líber Seregni (FLS), Vertiente Artiguista (VA) o Fuerza Renovadora (FR)—, un TLC con China bajo ciertas condiciones mejoraría la inserción económica a través de la expansión del comercio, atracción de inversiones y generación de puestos de trabajo, pero este no debería negociarse de forma bilateral o al menos no sin un acuerdo previo con los socios del Mercosur para flexibilizar su accionar. Es decir que, pese

a los distintos énfasis que colocan en los posibles efectos económicos, hay una coincidencia respecto a que el TLC no debería implicar una ruptura con el Mercosur. Asimismo, dirigentes frenteamplistas de todas las tiendas han incorporado consideraciones geopolíticas, subrayando que China no tiene interés en avanzar en un acuerdo con Uruguay si genera contrariedad entre los miembros del Mercosur, particularmente de Brasil.

Para ilustrar las distintas posturas dentro del FA, debe considerarse en primer lugar lo que expresó el economista y legislador frenteamplista Daniel Olesker, del sector PS, al referirse a las consecuencias de un eventual TLC con China:

> [...] no podemos identificar al comercio con China como un comercio sur-sur. [...] cualquier relacionamiento con China hay que verlo en el marco de relaciones centro-periferia o dependientes-dominantes [...] según el cual, para un país dependiente, un tratado puro y duro con un país central es en principio perjudicial [...]. La firma de un TLC con China desprovisto de participación regional tendría como resultado la profundización de una estructura primaria concentrada [...] sumado a una cierta dependencia en el ámbito de los productos elaborados en materia de importaciones. (González Ayestarán, 2017)

Más recientemente, el senador Olesker agregó que con el TLC con China

> […] nuestra industria se va a ver perjudicada y nuestros trabajadores van a seguir perdiendo trabajo [...]. Es menos trabajo para el Uruguay y más riqueza para los treinta exportadores más grandes del país, que se llevan el 90 % de la exportación general. Eso es el TLC con China. (Olesker: el TLC con China…, 2021)

En sintonía con la postura anterior, pero con un mayor énfasis en los efectos negativos de negociar el TLC a espaldas de Argentina y Brasil, el senador Daniel Caggiani (MPP) manifestó que:

> El quid de la cuestión es cómo nosotros avanzamos aquí y tener mejores preferencias arancelarias con China, sin perder las preferencias arance-

> larias que tenemos con el Mercosur. Es abrir puertas sin cerrar ninguna [...]. Y hay que considerar la ecuación económica también [...]. Uruguay ya había hecho un estudio de factibilidad pero de forma unilateral en 2016 [...] lo que daba es que si [el TLC] uno lo hacía con el Mercosur o flexibilizándolo [...] daba una ganancia. Ahora, si uno lo hacía sin el Mercosur, daba una pérdida [...]. Lo que se ganaba quedaba concentrado en determinados sectores y toda la producción que hoy se coloca en el Mercosur, que son productos industriales, algunas autopartes, productos lácteos, todo eso se perdería porque uno se iría del bloque regional [...] [lo que] podría tener complicaciones con los socios regionales [...] [y] generar una distorsión en el comercio mayor [...]. Además, el otro problema es la dependencia. (VTV Noticias, 2022)

Otra posición compartida por algunos dirigentes frenteamplistas es la que expone el exvicepresidente y exministro de Economía Danilo Astori, perteneciente al sector FLS, que se refirió a la dificultad de firmar el TLC sin romper con el Mercosur y a la dimensión geoestratégica del problema, en términos de las consideraciones políticas que median el afianzamiento económico chino en la región:

> Tal como están las cosas, [...] Uruguay no podría hacer un acuerdo de libre comercio con China sin romper con el Mercosur [...] La ruptura con el Mercosur es lo peor que puede hacer Uruguay en materia de inserción comercial [...]. China siempre va a preferir que Argentina y Brasil estén conformes con esta salida a que Uruguay pueda hacer el tratado en contra de la voluntad de Argentina y Brasil. [...] Hay un tema geopolítico [detrás del comercial], sobre todo después de la guerra de Rusia y Ucrania y de la remoción que esto ha generado en el juego de poderes en el mundo [...]. China va a reiterar sus intereses de liderazgo mundial [...] [que] tienen mucho que ver con su posición con América Latina, y su posición con América Latina tiene mucho que ver con Brasil y Argentina. (Laitano, 2022b)

En línea similar y destacando los posibles efectos en los distintos sectores de la economía, el senador Enrique Rubio, perteneciente a otra fracción de centroizquierda del FA, sostuvo que el TLC con China

> [beneficiaría] a algún sector del agro, pero traería la sanción en materia de comercio y servicios del resto del Mercosur, que son los mayores generadores de empleo [...]. Una tercera posibilidad es un acuerdo permitido por el Mercosur. Puede ser interesante, pero creo que es muy difícil que eso se dé. Creo que China no está interesada en un acuerdo solo con Uruguay, si es contra el Mercosur. (Rubio…, 2021)

En términos generales, las posiciones al interior del FA no son tajantemente opuestas al TLC con China: a diferencia de lo ocurrido, por ejemplo, en las negociaciones de un TLC con Estados Unidos durante los gobiernos de Jorge Batlle (PC) (2000-2005) y de Tabaré Vázquez (FA) (2005-2010). Más aún, difieren en cuestiones de énfasis más que en términos sustantivos. Los sectores ubicados más hacia la izquierda colocan el acento en los efectos distributivos y económicos que conllevaría un eventual TLC bilateral con China —por ejemplo, en los impactos negativos sobre el empleo y sectores de la industria— y en la importancia de no romper con el Mercosur, a la vez que los sectores moderados remarcan la importancia de mejorar la inserción internacional de Uruguay a través de la apertura comercial, pero que el TLC debe ser negociado en conjunto con el Mercosur o eventualmente acordar una flexibilización del bloque previo a continuar adelante en las negociaciones de forma bilateral.

Por último, llama la atención que en un partido que tradicionalmente ha tenido un fuerte componente latinoamericanista en términos de política exterior (López Burian, 2015), prácticamente no se han verificado posturas que reivindiquen el proyecto de integración regional —más allá de lo estrictamente comercial— que subyace al Mercosur. En cambio, los líderes han optado por enfocarse en cuestiones como las preferencias arancelarias intrabloque para defender sus posicionamientos. Esto puede deberse a que el propio FA ya había impulsado previamente las negociaciones para un TLC con la potencia asiática entre 2016 y 2018, así como a la crisis estructural que atraviesa el Mercosur en términos de funcionamiento, legitimidad, orientación, objetivos, entre otros aspectos.

5.6. Conclusiones

Este capítulo constituye un intento de reconstrucción del proceso por el cual ingresa la posibilidad de suscribir un TLC bilateral entre Uruguay y China en la agenda pública, así como del transcurso de los acontecimientos hasta nuestros días. Es un tema de alta trascendencia en el debate público actual, sobre el que se realizó un análisis descriptivo en tres niveles —internacional, de la subregión y nacional— con el objetivo de componer un panorama lo más completo posible para el lector.

El contexto internacional funciona como un entorno potencialmente permisivo o restrictivo a la estrategia gubernamental. Los cambios en la coyuntura internacional, caracterizados en un primer momento del análisis como la creciente puja entre Estados Unidos y China —donde se presenta a aquel apartado e incluso enfrentado a los intereses sudamericanos y a China como una alternativa *deseable* dada la relevancia que ha cobrado en el desarrollo económico regional—, sirven para comprender el margen de acción gubernamental. Del mismo modo, la guerra en Ucrania podría tener implicaciones a la hora de alcanzar el acuerdo, ya sea a causa de un cambio en las prioridades chinas, presiones externas o falta de apoyo a nivel nacional. En este último punto es en el que se han observado opiniones que denotan una mayor cautela sobre el acuerdo.

Por otro lado, la situación en la subregión también actúa como un incentivo o constreñimiento a la hora de definir el rumbo de la política exterior en este asunto. Las diferencias entre los dos socios más importantes del Mercosur —Brasil y Argentina—, sumadas a la estrategia brasileña inclinada a la apertura y reticente a toda integración regional, profundizaron el individualismo que a su vez sirvió de apoyo y justificativo a la política uruguaya. Sin embargo, las elecciones en Brasil a celebrarse en octubre de 2022, podrían modificar la percepción brasileña sobre el Mercosur y por tanto restringir las alternativas nacionales.

A nivel doméstico, se verifica la existencia de un *trade off* entre la pertenencia al Mercosur y la firma del TLC con China: permanecer en el bloque o dejarlo agonizar, aunque hay una *solución* intermedia, que

es la flexibilización. Las posturas no se centran en TLC sí o TLC no, sino en avanzar en solitario, negociar previamente una flexibilización de las normas del Mercosur o intentar negociar el TLC en conjunto con el bloque. Algunas posturas, fundamentalmente de centro y centroizquierda, agregan consideraciones geopolíticas y geoestratégicas respecto a la relación de China con Brasil y Argentina, a la vez que otros sectores de izquierda hacen mayor hincapié en la profundización de la dependencia de Uruguay respecto a China en caso de la concreción de un TLC bilateral.

Mientras el PC y el PN abogan por continuar con las negociaciones del TLC de forma bilateral y, por ende, una flexibilización *ex-post* del bloque, la mayor parte de los sectores del FA y CA enfatizan en la importancia de priorizar la pertenencia de Uruguay al Mercosur y que el escenario ideal sería suscribir al TLC con China de forma conjunta; de no ser posible, intentar acordar una flexibilización con los Estados partes previo a continuar con las negociaciones del TLC. A su vez, las fracciones frenteamplistas moderadas han manifestado de forma más explícita que Uruguay podría promover un diálogo con los socios del Mercosur para flexibilizar el bloque y avanzar en las negociaciones del acuerdo, por lo que mantienen una postura intermedia.

Actualmente son muy marginales las voces que no están de acuerdo con que la apertura comercial es una pieza clave para que un país pequeño como Uruguay pueda generar crecimiento económico. Sin embargo, hay discrepancias respecto al margen que se le otorga al sector público y al sector privado en la asignación de recursos —en este caso, para la transformación de la estructura productiva— y en las formas de distribución de la renta,[39] lo que nos brinda una idea de cómo elegirían abordar los efectos distributivos del comercio. En

39 Para respaldar este punto, vale la pena considerar las palabras de Danilo Astori (FLS-FA): «[una de] las dos visiones que tenemos en vigencia en el país [...] nos dice que el mercado asigna los recursos de la mejor manera posible, sugiriendo que hay una suerte de derrame del mercado en beneficio de los integrantes de la sociedad; lo que una larga y rica experiencia mundial demuestra es que sucede exactamente lo contrario. Cuando se deja en libertad absoluta sin regulación, sin estrategia, sin orientaciones, con valores como por ejemplo los valores de la justicia, las consecuencias son muy malas. Hay una gran concentración de riqueza, de poder, de ingresos» (Astori advirtió sobre consecuencias negativas..., 2019).

este punto son más notorias las diferencias entre el FA y la Coalición, aunque también a nivel interno de esta existe división al respecto, particularmente entre CA y los demás socios.

Por otra parte, vale la pena tener presentes algunos asuntos que pueden oficiar de obstáculos adicionales para el avance de las negociaciones del tratado. De acuerdo con el Ministerio de Comercio de China, el TLC con Uruguay es uno de los veinticuatro TLC que el país asiático se encuentra negociando actualmente, entre los que se encuentran Corea del Sur y Japón, Israel, Canadá, entre otros (China FTA network, 2022), por lo que parece razonable pensar que el TLC con Uruguay no ocupa un lugar prioritario en su agenda. A su vez, en lo que refiere a los países latinoamericanos, todos los que han suscrito TLC con China o se encuentran en una etapa avanzada de las negociaciones —tales como Chile, Costa Rica, Perú, Colombia o Ecuador— han generado acuerdos de asociación estratégica como paso previo, algo que Uruguay todavía no tiene.

Finalmente, una cuestión que permanece abierta para futuras investigaciones es que observamos que algunos dirigentes protagonistas de los procesos de negociación del TLC con China han cambiado o matizado sus opiniones sobre la conveniencia del acuerdo o de la forma de llevarlo adelante sin el aval previo del Mercosur. Un ejemplo de ello lo brinda el propio presidente Lacalle Pou; en 2017, el entonces senador por el PN se manifestó a favor del TLC con China, pero advirtió que

> […] el gobierno de Vázquez minimizó los riesgos de alcanzar un TLC con China sin que antes se flexibilicen las normas del Mercosur […]. Si mañana Brasil y Argentina, con sus mecanismos, establecen que no están de acuerdo con el hecho de que Uruguay suscriba un TLC, nos pasaría como en el ludo: volveríamos atrás para empezar de vuelta, salvo que Uruguay pretendiera avanzar en solitario y, de alguna manera, atenerse a las consecuencias con Brasil. (MVD Noticias TV Ciudad, 2022).

De modo que la cuestión sobre la modificación de las posturas de los líderes políticos ante cambios en las circunstancias internas —por ejemplo, según si pertenecen al oficialismo o la oposición— y/o ante circunstancias externas —como la escalada en las tensiones entre China y Estados Unidos o los cambios en las orientaciones de las políticas exteriores de los Estados miembros del Mercosur— permanece abierta.

Referencias bibliográficas

Actis, E., Lorenzini, M. E., y Zelicovich, J. (2016). Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación. En A. Busso (coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011* (pp. 15-30). Rosario: unr Editora.

Alemania defiende a Huawei y asegura que «no se deja chantajear» por Estados Unidos. (2019, marzo 20). *El Economista* [España]. https://www.eleconomista.es/tecnologia/noticias/9772202/03/19/Alemania-defiende-a-Huawei-y-asegura-que-no-se-deja-chantajear-por-Estados Unidos-

Arbeleche sobre tlc con China: «Las ventanas de oportunidades que se le abren al país son enormes». (2021, setiembre 8). *Teledoce*. https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/arbeleche-sobre-tlc-con-china-las-ventanas-de-oportunidades-que-se-le-abren-al-pais-son-enormes/

Astori advirtió sobre consecuencias negativas de modelo basado en mercado como asignador de recursos. (2019, agosto 13). *Uruguay Presidencia*. www.gub.uy/presidencia/comunicacion/videos/astori-advirtio-sobre-consecuencias-negativas-modelo-basado-mercado-asignador

Biden firma ley para impulsar chips de Estados Unidos y competir con China. (2022, agosto 9). *Deutsche Welle*. https://www.dw.com/es/biden-firma-ley-para-impulsar-chips-de-estados-unidos-y-competir-con-china/a-62761298

Bordaberry, P. (2021, setiembre 12). Uruexit. *El País* [Uruguay]. https://www.elpais.com.uy/opinion/columnistas/pedro-bordaberry/uruexit.html

Bustelo, P. (2004). Las relaciones entre Estados Unidos y China: ¿el final de la luna de miel? *Boletín Elcano*, 56, 5.

Caetano, G., López Burian, C., y Luján, C. (2019). El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 95-130.

Canal 5 Uruguay (2021, noviembre 1). La Entrevista de Canal 5 Noticias: Álvaro Delgado. [Archivo de video]. *Youtube*. https://www.youtube.com/watch?v=o-brJ34iPcCI

Carolina Ache sobre tlc con China: «Es un beneficio para Uruguay y todos en el fondo lo saben». (2022, julio 27). *Informativo Sarandí*. https://www.sarandi690.com.uy/2022/07/27/carolina-ache-sobre-tlc-con-china-es-un--beneficio-para-uruguay-y-todos-en-el-fondo-lo-saben/

CEPAL. (2021). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2021/8-P). Santiago: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47147/3/S2100319_es.pdf

Chávez Núñez del Prado, B. (2007). El nuevo bilateralismo y el ALCA. *Agenda Internacional*, 13(24), 115-138.

China FTA Network (Ministry of Commerce of the People's Republic of China). (2022). http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml#:~:text=Currently%2C%20China%20has%2024%20FTAs,been%20signed%20and%20implemented%20already.

Comunicación Presidencial (2021, setiembre 7). Conferencia de prensa del presidente de la República. [Archivo de video]. *Youtube*. https://www.youtube.com/watch?v=uzgUXEbDA5U&t=192s

Cumbre de Jefes de Estado Mercosur y Países Asociados (2022, julio 21). [Archivo de video]. *YouTube*. https://www.youtube.com/watch?v=UFErLi1PLIY

Dantas, A. T. (2006). El fracaso del ALCA y el Mercosur. *Estudios Digital*, (18), 73-81.

De Benedictis, M. C. (2021). Reorientación de la política exterior de Brasil post 2016. *Boletín Informativo del Grupo de Jóvenes Investigadores de la Universidad Nacional de La Plata*, 11, 81-83.

Delgado: avance de negociación con China es un acto «de una política exterior como hacía tiempo no se daba». (2021, setiembre 8). *El País* [Uruguay]. https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/delgado-avance-negociacion-china-acto-politica-exterior-daba.html

Deutsche Welle. (2022, enero 22). ¿Cómo actuar ante China? [Archivo de video]. *YouTube*. https://www.youtube.com/watch?v=buaPQK6pX7s

El canciller de Brasil: «no hay Mercosur si Brasil y Argentina no están juntos». (2021, octubre 6). *La Diaria*. https://ladiaria.com.uy/mundo/articulo/2021/10/canciller-de-brasil-no-hay-mercosur-si-brasil-y-argentina-no-estan-juntos/

Estados Unidos vs. China: la nueva orden de Biden contra las empresas chinas que refuerza la dura posición de Washington con Pekín. (2021, junio 4). *BBC News Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57364306

Ferchen, M. (2011). China-Latin America relations: Long-term boon or short-term boom? *Chinese Journal of International Politics*, 4(1), 55-86. https://doi.org/10.1093/cjip/poq020.

Ferreira, L. (2022). *La política exterior de Uruguay frente a la posibilidad de un tratado de libre comercio con China: una mirada a la posición uruguaya desde la perspectiva del realismo neoclásico*. Tesis de grado. Facultad de Derecho, Universidad de la República. Montevideo.

Ferro Clérico, L. (2006). Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006). *América Latina Hoy*, 44, 115-135. https://www.redalyc.org/pdf/308/30804406.pdf

Fonseca Fernández, F. A. (2019). Un año de claroscuros para la isla: Taiwán en 2018. *Anuario Asia Pacífico El Colegio de México*, 365-388.

Frenkel, A. (2018). El mundo según Bolsonaro: la nueva política exterior de Brasil. *Nueva Sociedad*. https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro

Frenkel, A., y Azzi, D. (2021). Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis? *Nueva Sociedad*, 291. https://nuso.org/articulo/jair-bolsonaro-y-la-desintegracion-de-america-del-sur-un-parentesis

Friedman, T. (2018, mayo 1). The U.S. and China are finally having it out. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2018/05/01/opinion/america-china-trump-trade.html

Goldstein, A. (2020). us-China rivalry in the twenty-first century: déja vu and Cold War II. *China International Strategy Review*, 2, 48-62.

González Ayestarán, M. (2017, abril 8). tlc con China: firmar o no firmar. *Caras y Caretas*. https://www.carasycaretas.com.uy/la-conexion-china

Gorriti, M. (2021). *La política de comercio exterior en Uruguay y el ascenso económico chino: un análisis de las preferencias partidistas*. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Jéifets, L. S., y Konoválova, K. A. (2021). La lógica histórica de las relaciones argentino-brasileñas: acerca de la confrontación de Jair Bolsonaro y Alberto Fernández. *Iberoamérica*, 3 (jul.-set.).

Lacalle en Cumbre del Mercosur: tlc con China «no vulnera, ni erosiona ni quiebra» al bloque. (2022, julio 21). *El Observador* [Uruguay]. https://www.elobservador.com.uy/nota/lacalle-invito-a-mercosur-a-ser-un-bloque-con-mas-potencia-negociadora-en-tlc-con-china-2022721131252

Laitano, F. (2022a, abril 13). Surgen voces del pn y ca que critican el planteo de Pasquet sobre rever tlc con China por la guerra. *La Diaria*. https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/4/surgen-voces-del-pn-y-ca-que-critican-el-planteo-de-pasquet-sobre-rever-tlc-con-china-por-la-guerra/

Laitano, F. (2022b, julio 19). Astori: «La ruptura con el Mercosur» para firmar un tlc con China «es lo peor que puede hacer Uruguay». *La Diaria*. https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/7/astori-la-ruptura-con-el-mercosur-para-firmar-un-tlc-con-china-es-lo-peor-que-puede-hacer-uruguay/

Laufer, R. (2020). El proyecto chino «La Franja y La Ruta» y América Latina: ¿Otro norte para el sur? *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*, 20, 9-52.

Long, T., y Urdinez, F. (2021). Status at the Margins: Why Paraguay Recognizes Taiwan and Shuns China, *Foreign Policy Analysis*, 17(1).

López Burian, C. (2015). *Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014).* Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo

López Burian, C. (2017). El consenso de los Partidos Colorado y Nacional en la política exterior uruguaya (1985-2005). *Revista de la Facultad de Derecho*, 2.ª época, 0(42), 100-137.

López Burian, C., y Hernández Nilson, D. (2020). Uruguay, los regionalismos y la integración regional: El partido nacional, su neo herrerismo y la desvinculación de la región como estrategia. *Cuadernos de Campo. Araraquara*, n.º 29, 97-124.

Luján, C. (2011). Escenarios prospectivos de la política internacional del país. En R. Arocena y G. Caetano (coords.), *La aventura uruguaya. El país y el mundo*. Montevideo: Random House Mondadori.

Luján, C., y López Burian, C. (2018). El liderazgo brasileño en Sudamérica en tiempos de cambio. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 18, 376-392.

Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics & Society*, 53(3), 1-24.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. (2020). *Plan Estratégico de Política Exterior 2020-2025*. https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/2021-09/Plan%20Estrategico%202020-2025.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China. (2022, agosto 2). Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China. https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202208/t20220802_10732323.html#.

Mouron, F., Urdinez, F., y Schenoni, L. (2016). Sin espacio para todos: China y la competencia por el Sur. *Revista cidob d'Afers Internacionals*, 114, 17-39.

mvd Noticias tv Ciudad. (2022, julio 15). Hace cinco años, mientras se desempeñaba como senador opositor, Luis Lacalle Pou cuestionó la estrategia uruguaya de acercamiento a China. [Archivo de video]. *Twitter*. https://twitter.com/MVDNoticias/status/1548072843631464448

«No puede ser que un tlc, sea con quien sea, genere nuestra ruptura con el Mercosur», dijo Manini. (2022, julio 19). *El Observador* [Uruguay]. https://www.elobservador.com.uy/nota/no-puede-ser-que-un-tlc-sea-con-quien-sea-genere-nuestra-ruptura-con-el-mercosur-dijo-manini-2022719152231

O'Neill, J. (2011). *The Growth map: Economic opportunity in the brics and beyond*. Portfolio Penguin.

Olesker: el tlc con China es «menos trabajo para Uruguay y más riqueza para exportadores». (2021, noviembre 4). *Montevideo Portal*. https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Olesker-el-tlc-con-China-es-menos-trabajo-para-Uruguay-y-mas-riqueza-para-exportadores--uc803152

Ope Pasquet y ttp 11: «El Comité Ejecutivo colorado emitió una declaración recomendando al país que intente incorporarse a este acuerdo». (2021, setiembre 17). *Partido Colorado*. https://partidocolorado.uy/ope-pasquet-y-ttp-11-el-comite-ejecutivo-colorado-emitio-una-declaracion-recomendando-al-pais-que-intente-incorporarse-a-este-acuerdo/

Para Sanguinetti el tlc con China «es un mensaje para el Mercosur». (2021, setiembre 7). *Telenoche*. https://www.telenoche.com.uy/nacionales/sanguinetti-tlc-con-china-es-un-mensaje-para-el-mercosur

Parlamento del Uruguay. (s. f.). Ficha Asunto 1936 del Poder Ejecutivo del año 1995 [con fuerza de ley]. Por medio del cual se aprueba el Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, suscrito en la ciudad de Beijing, el 2 de diciembre de 1993. Carpetas 232/1995 y 482/1995. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/1936

Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente (2019). *Compromiso por el país*. https://lacallepou.uy/compromiso.pdf

Pasquet teme que el tlc con China «desdibuje» a Uruguay como país apegado «los valores occidentales y al Estado de derecho». (2022, julio 21). *Búsqueda*. https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Pasquet-teme-que-el-tlc-con-

China-desdibuje-a-Uruguay-como-pais-apegado-a-los-valores-occidentales-y-al-Estado-de-derecho--uc53064

Pose, N. (2014). *Las respuestas de cuatro países sudamericanos al ofrecimiento estadounidense de un tlc: un análisis comparativo basado en el enfoque booleano*. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Prieto, F. (2020). El principio de una sola China y la cuestión de Taiwán desde la perspectiva de la República Popular China. Observatorio de la Política China. https://politica-china.org/areas/taiwan/el-principio-de-una-sola-china-y-la-evolucion-de-la-cuestion-de-taiwan-desde-la-perspectiva-de-la-republica-popular-china

Rios, S., da Motta, P., y Maduro, L. (2020, noviembre). *Informe Mercosul 2020. Sob a pressão da agenda externa*. Nota técnica idb-tn-2052. bid. intal, Setor de Integração e Comércio (int). https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Informe-MERCOSUL-2020-Sob-a-pressao-da-agenda-externa.pdf

Rosales, O. (2020). El sueño chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos al interpretarla. Santiago: cepal-onu / Buenos Aires: Siglo xxi.

Rubio: «Un acuerdo del Mercosur con China es un golazo, pero un acuerdo contra el Mercosur puede ser muy perjudicial». (2021, julio 8). *Teledoce*. https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/rubio-un-acuerdo-del-mercosur-con-china-es-un-golazo-pero-un-acuerdo-contra-el-mercosur-puede-ser-muy-perjudicial/

Sánchez, W. A. (2020). La política exterior de Brasil y la eterna búsqueda de la integración latinoamericana. *Cuadernos Iberoamericanos*, 8(3), 10-23.

Sotillo Lorenzo, J. A. (2013). La crisis europea, el papel de la Unión Europea en el mundo y sus repercusiones en las relaciones eurolatinoamericanas. *Revista de Relaciones Internacionales de la unam*, 116, 75-109.

Tole, J. (2013). Los tlc de Estados Unidos con países latinoamericanos: un modelo de integración económica «superficial» para el continente americano. *Revista Derecho del Estado*, 30, 251-300.

Tovar, J. (2021). *Biden y el futuro de la relación Estados Unidos-ue*. Madrid: Real Instituto Elcano. https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/ari14-2021-tovar-biden-y-futuro-de-relacion-eeuu-ue.pdf

Tras invasión de Ucrania y ante eventual «segunda guerra fría», Ope Pasquet plantea rediscutir la pertinencia del TLC con China. (2022, abril 7). *Búsqueda*. https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Tras-invasion-de-Ucrania-y-ante-eventual-segunda-Guerra-Fria--Ope-Pasquet-plantea-rediscutir-la-pertinencia-del-TLC-con-China-uc51857

UE anuncia gigantesco plan para invertir en infraestructura y contrarrestar influencia china. (2021, diciembre 1). *Infobae*. https://www.infobae.com/america/agencias/2021/12/01/ue-anuncia-gigantesco-plan-para-invertir-en-infraestructura-y-contrarrestar-influencia-china/

Urdinez, F. (2017). *Las relaciones triangulares: sobre cómo la hegemonía de Estados Unidos ha condicionado la asertividad china en América Latina*. Red China y América Latina Enfoques Multidisciplinarios (REDCAEM), paper nº 1, noviembre de 2017.

Urdinez, F. (2022). Las definiciones de política exterior pendientes y los costos políticos que hay que pagar antes de firmar el TLC con China. *Razones y Personas*, 28 de julio de 2022. http://www.razonesypersonas.com/2022/07/las-definiciones-de-politica-exterior.html

Urdinez, F., López Burian, C., y de Oliveira, A. J. (2016). Mercosur and the Brazilian Leadership Challenge in the Era of Chinese Growth: A Uruguayan Foreign Policy Perspective. *New Global Studies*, 10(1), 1-25.

Urdinez, F., Mouron, F., Schenoni, L. L., y de Oliveira, A. (2016). Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003-2014. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 3-30.

Uruguay anunció que comenzará a negociar acuerdos comerciales por fuera del Mercosur y Argentina queda más aislada en el bloque. (2021, julio 7). *Infobae*. https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/07/07/uruguay-anuncio-que-comenzara-a-negociar-acuerdos-comerciales-por-fuera-del-mercosur/

Uruguay XXI. (2020, mayo 22). Uruguay se convirtió en miembro del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura. *Uruguay XXI*, https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/noticias/articulo/uruguay-se-convirtio-en-miembro-del-banco-asiatico-de-inversion-en-infraestructura/

Uruguay y China culminaron estudio de factibilidad y comienzan negociación formal por TLC. (2022, julio 13). *El Observador* [Uruguay]. https://www.elobservador.com.uy/nota/uruguay-y-china-culminaron-estudio-de-factibilidad-por-tratado-de-libre-comercio-202271319055

Uruguay y China fijaron fecha para un TLC, el 2018. (2016, octubre 19). *El País* [Uruguay]. https://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-china-fijaron-fecha-tlc.html

Vadell, J. (2014). Las implicaciones políticas de la relación China-América Latina: el Consenso Asiático como red de poder global y el caso brasileño. *Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 14, 135-161.

Vadell, J., y Giaccaglia, C. (2020). El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: La apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. *Foro Internacional*, 60(3).

Vigidal, C. E., y Bernal-Meza, R. (2020). Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 11-26.

VTV Noticias. (2022, julio 28). TLC con China: ¿oportunidad o riesgo? Debaten Daniel Caggiani y Juan M. Rodríguez. [Archivo de video]. *VTV Noticias*. https://vtv.com.uy/tlc-con-china-oportunidad-o-riesgo-debaten-daniel-caggiani-y-juan-m-rodriguez/

Capítulo 6

El contexto geopolítico

Carlos Luján

6.1. Geopolítica y comercio internacional: ¿mundos paralelos?

La discusión de los posibles tratados de libre comercio que Uruguay o la región pueden llegar a concretar en un futuro próximo exige considerar cuán separadas están la dimensión comercial y la geopolítica en el sistema internacional. En relación con un TLC con China, es posible formular dos hipótesis contrapuestas y una hipótesis intermedia.

La primera hipótesis sostiene que los países y las regiones pueden comerciar con los países y regiones que quieran y puedan, así como tener acuerdos comerciales todo lo profundos que deseen con todas las potencias relevantes del mundo, porque ello no se ve afectado por el vínculo de los potenciales socios comerciales con sus competidores *estratégicos*. En concreto, si esta hipótesis fuera válida, para Uruguay sería posible firmar hoy un TLC con China sin que eso afectara la relación con los otros países en ningún aspecto.

La segunda hipótesis, diametralmente opuesta, plantea que la actual puja geopolítica obliga a optar por uno u otro bloque de poder: los acuerdos o vínculos comerciales fuertes con Estados Unidos y/o

la Unión Europea (UE) reducen o incluso eliminan la posibilidad de profundizar los lazos con China a través de un TLC.

Una tercera hipótesis, más matizada, indica que un TLC con China puede concretarse pero impone varias líneas rojas que no deben cruzarse, a saber: i) la cooperación militar, sea por el suministro de armamentos de última generación o por la instalación en Uruguay de una base militar china naval o aeroespacial; ii) la recepción de inversiones en tecnologías muy sensibles como el 5G de Huawei, la inteligencia artificial o la computación cuántica china de última generación; iii) la instalación de centrales nucleares de origen chino que puedan estar asociadas a programas de desarrollo nuclear de uso militar; iv) la sustitución del dólar como moneda de referencia por el renminbi/yuan o por una canasta de monedas como las 4R (renminbi, rublo, rupia y rand).

Respecto a otros países o regiones, para Uruguay un TLC con Rusia parece estar fuera de las posibles alternativas de política porque ello sería valorado por los países occidentales como una *traición* en los actuales contextos, aun si el acuerdo fuera de carácter estrictamente comercial. Por su parte, un TLC con la UE no tiene contraindicaciones geopolíticas y uno con Estados Unidos probablemente congelaría los avances realizados por China en la llamada Ruta de la Franja y la Seda.[40]

6.2. Principales alianzas en el sistema internacional

A principios de la tercera década del siglo XXI, el centro del mundo se había trasladado del Atlántico al Pacífico y Medio Oriente había perdido centralidad en la agenda internacional, luego de la retirada de Estados Unidos y la OTAN de Afganistán (Parveen, 2021; González et al., 2021). En este marco, a fines de febrero del 2022 el centro de atención mundial volvió a Europa, con una guerra convencional en aparien-

40 Creada por el gobierno de China en el año 2013, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (OBOR) consiste en una estrategia de inversión y desarrollo de infraestructura global en alrededor de 70 países y organizaciones internacionales.

cia muy similar a la Segunda Guerra Mundial, pero con tecnología de altísimo nivel en inteligencia, comunicaciones y armamento, tanto en Ucrania —suministrado por los países de la OTAN— como en la propia Rusia.

Esta guerra se puede calificar como una guerra de interregno, tal como señala José Antonio Sanahuja, tomando la categoría conceptual de *interregno* de Antonio Gramsci.

> En ese marco, la guerra de Ucrania puede ser considerada una guerra de interregno. Lo es por su repentino y en muchos aspectos imprevisto estallido, y por su desarrollo militar, que ha desafiado la mayoría de las previsiones. Lo es también por la incertidumbre que la rodea en su evolución futura, y la apreciación de que su desenlace puede tener consecuencias de gran alcance en la conformación del orden de seguridad europeo, y, aunque no sean definitivas, en la conformación del futuro orden internacional. (Sanahuja, 2022, p. 62)

Desde un enfoque marxista más clásico, el reciente libro publicado por CLACSO, *China y el nuevo mapa del poder mundial. Una perspectiva desde América Latina,* caracteriza la situación mundial actual de la siguiente manera:

> La transición histórica actual del sistema mundial se manifiesta, entre otros modos, como una crisis capitalista estructural y una crisis del orden geopolítico mundial. Son dos caras de la misma moneda. Las características de la coyuntura mundial contemporánea, sus tendencias cíclicas y seculares, despliegan una bifurcación del poder y un escenario de conflictos estructurales para los próximos años. (Merino et al., 2022, p. 11)

Desde otra perspectiva se ha enfatizado que el mundo se encuentra en los albores de una nueva época, por el desarrollo de la inteligencia artificial que está revolucionando todo el quehacer humano. Steven Livingston y Mathias Risse puntualizan que este rasgo ya llegó a los campos de batalla, con drones que toman decisiones sobre la vida y la muerte de personas sin mediación humana.

> *In recent years there has been an enormous increase in reflection on the impact of artificial intelligence (AI) on society and politics. It is now often computer scientists who admonish the rest of us that impact assessments are far ahead of what current engineering can deliver. But what engineering can deliver now may offer little indication of how long it will take for technological innovation to revolutionize this or that sector of society, and thus ultimately society as a whole. The overall pace of innovation has picked up over the past few decades, and today innovations spread with breathtaking speed.* (Livingston y Risse, 2019, p. 141)

En la actualidad, el sistema internacional presenta tres focos de tensión (Ucrania-Rusia, Taiwán-China e Israel-Irán) y dos escenarios periféricos de disputa sinoamericana (América Latina y África). Esta configuración, con un mundo descentrado, con focos de tensión cambiantes y una mayor fluidez en las alianzas y agrupamientos de fuerzas, es radicalmente diferente a la existente en la segunda mitad del siglo XX y principios del presente siglo.

En este contexto, se asiste hoy a una fuerte reconfiguración de las alianzas estratégico-militares. En primer lugar, se observa una alianza proucraniana que tiene entre sus integrantes a los países de Occidente, conjunto en el que se puede ubicar el mundo anglófono, Europa continental e Israel, más Turquía y el Lejano Oriente occidentalizado, donde Corea del Sur, Japón y Taiwán se destacan por su apoyo a Ucrania.

En segundo lugar, hay una *entente* chino-ruso-iraní en la cual Rusia, como actor principal en la guerra de Ucrania, es apoyada por Irán, en términos muy similares a lo que hace Occidente con Ucrania (con suministro de drones militares), y por China (apoyo más moderado, sin suministros militares o económico-tecnológicos directos, pero visible en maniobras militares conjuntas sinorrusas en el Pacífico y en el Lejano Oriente ruso).

Como lo señala Jeffrey Mankoff en su oportuno libro *Empires of Eurasia. How Imperial Legacies Shape International Security* de principios del 2022, los tres países (China, Irán y Rusia) tienen un pasado imperial. Concretamente, con respecto a la identidad rusa asevera:

> *Putin's assertion that Russia retained a historically and culturally rooted responsibility to protect Ukrainian citizens in Crimea and Donbas was consistent with a long history of Russian rulers shaping the borders of communal identity for strategic ends. Geoffrey Hosking notes that in this process of molding Russian identity to suit the interests of an expanding state, "the political, economic, and cultural institutions of what might have become the Russian nation were destroyed or emasculated for the needs of the empire".* (Mankoff, 2022, p. 23)

Este pasado imperial ruso constituye una clave interpretativa de los procesos decisorios de más alto nivel en Moscú, Beijing y Teherán.

En tercer lugar, otros países han adoptado una posición de *neutralidad activa*, posición que ha sido catalogada por los países occidentales como de *neutralidad prorrusa*. El caso más relevante es India que, basada en su histórica doctrina de independencia estratégica, ha aprovechado los precios del petróleo ruso de oferta (30 % de descuento) para aumentar sus compras en forma significativa y, simultáneamente, dados sus conflictos limítrofes con China, continúa cercana estratégicamente a Estados Unidos siendo parte de la alianza QUAD con Australia, Japón y Estados Unidos.[41]

Los países árabes que son parte de la OPEP+ (que también incluye a Rusia) se han mostrado reticentes a un aumento sustantivo de la producción de petróleo, en la dirección del pedido realizado por el presidente de los Estados Unidos, Joseph Biden. Por su parte, los países africanos y latinoamericanos no se han unido a la imposición de sanciones económicas a Rusia; Cuba, Nicaragua y Venezuela incluso se han abstenido en las votaciones en Naciones Unidas de condena a la invasión rusa a Ucrania.

En suma, la transición de un orden internacional a otro, la inestabilidad y la incertidumbre que son características de nuestro tiempo hacen imprescindible construir una mirada estratégica sobre cómo Uruguay se inserta en el sistema internacional en general y cómo se vincula con el Lejano Oriente en particular. La potencial existencia de

41 Originado en el 2007 y revitalizado a partir del 2017, el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (conocido como QUAD) es un foro estratégico informal entre Estados Unidos, Japón, Australia e India.

conflictos de alcance mundial en lo que queda de la década —como los que podrían resultar de la competencia exacerbada entre los Estados Unidos y China— obliga a valorar cuidadosamente el posicionamiento del país en posibles escenarios de alta pugnacidad.

6.3. Las posibles consecuencias de la competencia estratégica actual

Christopher Layne, un destacado académico realista, ha reflexionado sobre cuáles serían las consecuencias de la declinación hegemónica estadounidense:

> *Today the military, economic, institutional and ideational pillars that have supported the Pax Americana are being challenged by China. This raises two fundamental and intimately connected questions: if China surpasses, equals or even approximates the United States in these dimensions of power, can the Pax Americana endure? And, if it cannot, what will replace it? Posing these questions raises the contentious issue – contentious at least in the us – of whether American power is, in fact, declining.* (Layne, 2018, p. 93)

En 2020, el mismo autor llegó a la conclusión de que, instalada la lucha entre las dos principales potencias a nivel mundial (Estados Unidos y China), las chances de una guerra por la hegemonía mundial no eran insignificantes.

> *Whether the United States can, or will, peacefully cede its dominance in East Asia and acknowledge China's standing as its great-power equal is an open question. If Washington does not do so, however, it is on the fast track to war – one that might make the military disasters of Vietnam, Afghanistan, and Iraq pale in comparison.* (Layne, 2020)

En la misma dirección, el padre del realismo ofensivo, John J. Mearsheimer, ha planteado los peligros de la rivalidad global que se viene desplegando en el mundo:

> *These measures can only do so much to minimize the dangers inherent in the growing us-Chinese rivalry. But that is the price the United States must pay*

> *for ignoring realist logic and turning China into a powerful state that is determined to challenge it on every front.* (Mearsheimer, 2021, p. 58)

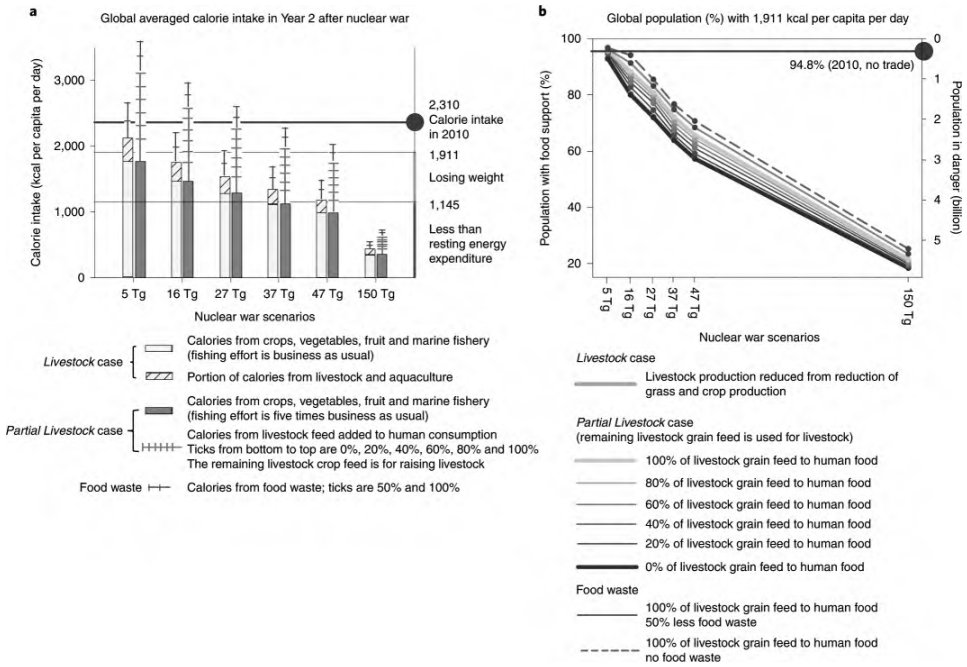
A mediados del presente año 2022, en pleno desarrollo de la guerra en Ucrania, Mearsheimer advirtió sobre los peligros de la escalada nuclear, improbable pero no imposible.

> *This perilous situation creates a powerful incentive to find a diplomatic solution to the war. Regrettably, however, there is no political settlement in sight, as both sides are firmly committed to war aims that make compromise almost impossible. The Biden administration should have worked with Russia to settle the Ukraine crisis before war broke out in February. It is too late now to strike a deal. Russia, Ukraine, and the West are stuck in a terrible situation with no obvious way out. One can only hope that leaders on both sides will manage the war in ways that avoid catastrophic escalation. For the tens of millions of people whose lives are at stake, however, that is cold comfort.* (Mearsheimer, 2022, p. 11)

Por su parte, Lilian Xia ha estudiado las consecuencias de una guerra nuclear sobre la vida y la alimentación de la población mundial, sobre la base de modelos de simulación, con seis escenarios posibles, a cuál de ellos más catastrófico:

> *In conclusion, the reduced light, global cooling and likely trade restrictions after nuclear wars would be a global catastrophe for food security. The negative impact of climate perturbations on the total crop production can generally not be offset by livestock and aquatic food. More than 2 billion people could die from a nuclear war between India and Pakistan, and more than 5 billion could die from a war between the United States and Russia. The results here provide further support to the 1985 statement by us President Ronald Reagan and Soviet General Secretary Mikhail Gorbachev and restated by us President Joe Biden and Russian President Vladimir Putin in 2021 that 'a nuclear war cannot be won and must never be fought.* (Xia, 2022)

Gráfico 6.1. Panorama de la ingesta calórica mundial y sensibilidad a las hipótesis sobre el ganado y el desperdicio de alimentos



Fuente: Xia (2022).

Como se puede apreciar en los gráficos anteriores, incluso en caso de una guerra nuclear limitada, la pérdida de vidas humanas inmediata y mediata es escalofriante: la vida tal cual la conocemos desaparecería, el hambre y la enfermedad se enseñorearían en el mundo, e incluso podría darse la extinción de la raza humana. No sería un proceso rápido e indoloro sino una agonía inimaginable. La conciencia de este peligro debe estar siempre presente porque, aun en el resultado menos adverso de las simulaciones, tendría efectos letales sobre decenas de millones de personas y sumiría a cientos de millones en el caos y la desesperación.

6.4. El futuro de un BRICS *plus*

La conformación y el funcionamiento de los llamados BRICS[42] constituyen otro elemento clave para comprender, en clave geopolítica, las posibilidades de realización de TLC por Uruguay o la región con China.

En primer lugar, la presencia de Rusia en dicho espacio genera tensiones sobre el significado de integrar este espacio en el contexto de su guerra con Ucrania. Adicionalmente, la participación de China lleva a que el espacio BRICS pueda ser definido, por añadidura, como un *competidor estratégico* de la OTAN.

En segundo lugar, la pertenencia de Brasil a dicho espacio y el pedido de Argentina (y también de Irán) de incorporarse a este afectan sensiblemente a la región. Más concretamente, los países sudamericanos pueden verse en una encrucijada dilemática: tener un vínculo preferencial con el mundo nordoccidental o imbricarse más fuertemente con el sur global.

En tercer término, en términos geopolíticos, los BRICS hoy no equivalen a los BRICS prepandemia y preguerra de Ucrania de la primera década del siglo. Tampoco son el espacio político-económico preanunciado en junio de 2022 en el Foro de Alto Nivel sobre Desarrollo Global realizado virtualmente. Es de destacar que, como parte de un futuro formato BRICS *plus*, fueron invitados al encuentro las autoridades de Kazajistán, Arabia Saudita, Argentina, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Indonesia, Irán, Nigeria, Senegal y Tailandia.

42 La sigla BRICS refiere a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

6.5. En el mundo no solo hay Estados

Las empresas transnacionales y los multibillonarios[43] en sí mismos constituyen un actor internacional de gran peso en el mundo globalizado de los años veinte del siglo XXI. Esto también debe ser sopesado adecuadamente ante la posibilidad de realización de TLC.

Las empresas transnacionales —sean de propiedad privada o estatal— tienen un papel clave en la construcción de una hegemonía capitalista mundial. El mundo de las finanzas, el de las tecnologías de la información y la comunicación de última generación, el mundo de las farmacéuticas y el del complejo militar-industrial-tecnológico junto con el del transporte marítimo mundial de contenedores, por citar los más notorios, ostentan un gran poder, inmenso cuando actúan de consuno, sea este total o parcial. Ese poder es económico y también político-estratégico.

La teoría crítica de las relaciones internacionales sostiene que en el sistema internacional la hegemonía es ejercida por los grupos sociales a través de los Estados, no por los Estados en forma aislada. Los grupos sociales inciden y mucho en los posicionamientos estatales en materia internacional:

> La hegemonía en términos de estructuras sociales, y no solo de actores, y en particular de Estados, y en términos de consentimiento y aceptación de un orden que se percibe como legítimo, así como de la autoridad que lo sostiene. Ello remite a su vez a concepciones del poder más amplias, que incorporan elementos cognitivos, normas e instituciones, y no solo recursos o capacidades materiales; que afirman la naturaleza estructural y no solo relacional del poder, asumiendo que este radica, de forma directa o difusa, en estructuras materiales, institucionales e ideacionales que constituyen y condicionan a los actores y a las relaciones sociales, y no solo ni principalmente en la influencia o coerción directa que ejercen esos actores; y no se limita a los Estados y trata de incorporar a otros actores no estatales que intervienen dentro de, y a través de, los Estados. (Sanahuja, 2020, p. 26)

43 *Billones* según el uso anglosajón: miles de millones. Por tanto, los multibillonarios son dueños de fortunas de varios miles de millones de dólares y llegan en algunos casos a cientos de miles de millones.

Por su parte, los multibillonarios tienen una fortísima influencia sobre la economía internacional y las comunicaciones civiles y militares. Elon Musk es un ejemplo paradigmático al respecto, con su intento de agresiva compra de Twitter en clave libertaria conservadora o su apoyo a Ucrania en la guerra con Rusia a través de la empresa Starlink, con su constelación de 2.400 satélites de comunicación por internet.

Los actores de la sociedad civil de alcance mundial y los organismos internacionales también tienen peso en el presente sistema internacional, sin perjuicio de lo cual, en la última década ha mermado su capacidad de incidencia en el plano internacional. Temas como el medioambiente, la alimentación, la salud, los derechos humanos y la migración internacional habían logrado un lugar relevante en la agenda global en las dos primeras décadas de este siglo y han quedado hoy relegados por lo estratégico militar y el regreso de la geopolítica, la crisis económica mundial y los procesos de estanflación que están viviendo varios países desarrollados. En los temas antes citados, la gobernanza global enfrenta dificultades por la mayor conflictividad a nivel mundial —en algunos casos larvada, en otros explícita— y no se vislumbran vías de cooperación interestatal descongestionadas y de fácil recorrido.

Esta mirada, más allá y más acá de los Estados, propia de la economía política internacional (EPI), ha sido defendida de manera convincente por Diana Tussie:

> En este momento tumultuoso en marcha, el concepto clásico de geopolítica debe reformularse y ampliarse por el nuevo modismo de *geoeconomía* que además de la dimensión territorial incluye las dimensiones sociales y económicas. En el centro de la *Slowbalization* y del reordenamiento geoeconómico que lo acompaña está la puja por la hegemonía entre China y Estados Unidos, luego de que el primero empezara a surgir con fuerza como jugador global. Todo ello ha contribuido notablemente al debilitamiento de un orden mundial que estaba especialmente diseñado por los países del Occidente y para el beneficio de los mismos. La convulsión del sistema internacional y la decadencia del orden liberal internacional no pueden atribuirse únicamente al ascenso de China como jugador global, pero este factor tiene un peso sin antecedentes desde la Guerra Fría. (Tussie, 2019, pp. 107-108)

A lo anterior se debe agregar la importancia creciente del mundo virtual, que tiene en la creación del multiverso un intento de salto cualitativo en ciernes. Lo físico-presencial y lo digital-virtual son, cada vez más, mundos entrelazados. En este marco es que deben pensarse las relaciones económicas, comerciales e incluso criptofinancieras del presente. Los TLC son una herramienta más de este relacionamiento en el futuro mediato. En ese sentido, adquieren especial interés las inversiones extranjeras directas, tanto en infraestructura física como en tecnología digital de última generación. En forma simultánea, la energía sigue siendo clave: el mantenimiento de las centrales nucleares en Alemania o la reapertura de estas en Japón así lo demuestran. El desarrollo de energías renovables y la rentabilidad del *fracking* por los altos precios del petróleo y el gas son el Juno y la Minerva de la moneda energética en la actualidad.

6.6. No estamos en una nueva guerra fría

La inexistencia de una nueva guerra fría amplía el universo de posibilidades de vinculación estrecha entre los países latinoamericanos y China. Varios elementos apuntan a tal inexistencia. En primer lugar, en el sistema internacional no hay dos modelos económicos enfrentados, como sí los hubo en el siglo pasado entre el capitalismo y el socialismo. Hoy se constata la primacía del capitalismo —aunque desde distintas variantes— a nivel mundial. Como consecuencia de ello, el empresariado en todo el mundo no es antichino, sino que ve en dicho país un inmenso mercado y/o la fábrica del mundo.

En segundo lugar, tampoco hay dos bloques ideológicos definidos, como otrora, aunque sí hay divergencias ideológicas entre los países en cuanto a los modelos políticos y societales deseables. La diferencia entre los valores liberales y los iliberales emerge como clivaje sustantivo.

En tercer lugar, Estados Unidos, como actor hegemónico declinante, tiene la intención de construir nuevos relatos para la comprensión del mundo y busca alianzas que cambien las tornas, basándose en

la contraposición (real o imaginaria) entre regímenes democráticos y autoritarios como una forma de dividir el mundo. Por un lado, Estados Unidos asume el clivaje *democracia vs. autoritarismo* como central en las relaciones regionales en la IX Cumbre de las Américas, al no invitar a Cuba, Nicaragua y Venezuela (González, 2022). Por otro, tiene aliados sin credenciales democráticas satisfactorias como Azerbaiyán, Qatar, Filipinas o Marruecos, e incluso realiza aproximaciones político-comerciales con la Venezuela de Maduro.

Estamos, pues, ante un orden mundial liberal basado en normas que es cuestionado por potencias como Rusia, Irán y China. Este experimenta una creciente pugnacidad en las relaciones internacionales, tal como lo muestran el escenario europeo y las tensiones en el Cercano y en el Lejano Oriente.

Si Keohane y Nye (1997) habían sostenido que los Estados y sus fortunas estaban inseparablemente unidos, hoy se constata que un comercio entre naciones que crece en forma exponencial no es garantía de paz y, menos aún, de expansión de la democracia. En tal sentido, el fuerte vínculo de Alemania con Rusia no evitó la invasión de esta a Ucrania, ni el desgaste económico y militar de Rusia parece ser el camino para un cambio de régimen en ese país. Asimismo, la liberalización económica no es condición suficiente para la liberalización política como lo muestra el caso chino. De ahí el debilitamiento del predicamento que han tenido las teorías neoinstitucionalistas liberales en general y la teoría de la interdependencia compleja en particular como formas de ver el mundo.

La demostración de la pérdida de fuerza de la comunidad internacional y el reclamo de una aplicación más enérgica del derecho internacional público han sido expresados por Kathryn Sikkink:

> Los países rara vez han aplicado sanciones con tanta rapidez y profundidad en respuesta a violaciones del derecho internacional como lo han hecho para reprender la flagrante violación de la prohibición de la agresión por parte de Rusia. La ironía, y parte de la legitimidad subyacente de este esfuerzo global, es que la definición de agresión que

> se utiliza para condenar a Rusia se origina en un tratado redactado por el revolucionario ruso y estadista soviético Maxim Litvinov: el Tratado Litvinov de 1933. (Sikkink, 2022, p. 1)

En el marco de la actual situación mundial son múltiples los actores de segundo orden que aspiran a fortalecer su autonomía. En particular, la UE ha reafirmado su voluntad de autonomía estratégica en un momento en el cual el vínculo con Estados Unidos en la OTAN es muy estrecho y la autonomía ha sido puesta en entredicho. Por tanto, la realización de un TLC UE-Mercosur podría ser una señal de relevancia y beneficiosa para ambos. La ratificación de la India de su independencia estratégica como orientación de su política exterior va en la misma dirección. En contraposición, la fragmentación de Latinoamérica hace muy difícil los vínculos con la UE, con China o Estados Unidos, al tiempo que compromete sus niveles de autonomía como región.

6.7. Los tiempos por venir

En la ceremonia inaugural de la XIX reunión de Comité Central del Partido Comunista Chino, en enero del 2021, Xi Jinping planteó:

> *The world is undergoing great changes unseen in a century, but time and momentum are on our side. This is where our force and vigor reside, and it is also where our determination and confidence reside*. (Xi Jinping, en Doshi, 2021, p. 365)

La centralidad de China en lo que resta del siglo está fuera de toda duda, pero asegurar que el siglo XXI será el de la Tierra Media o no será, es demasiado arriesgado y fuera de las capacidades de proyección de escenarios de la academia especializada en las relaciones internacionales. Es más probable que el mundo ingrese en una época de multiplicidad de centros de poder, de actores estatales y no estatales entrelazados, con grandes asimetrías entre las grandes potencias (Estados Unidos y China) y el resto de las grandes, medianas y pequeñas potencias.

En el corto plazo asistimos a un invierno boreal en Europa marcado por la escasez energética; la crisis alimenticia en varios países del África Nororiental y de la Península Arábiga; las elecciones de medio término en los Estados Unidos; y la reelección previsible de Xi Jinping en el XX Congreso de Partido Comunista Chino. En el mediano plazo, en lo que resta de la década del veinte, tendremos la posguerra ucraniana, una potencial crisis militar en Taiwán y un probable y moderado proceso de desglobalización y relocalización cercana. En el largo plazo, con un horizonte en el 2049 por los cien años de la Revolución comunista en China, habrá un nuevo orden internacional, imposible de describir hoy.

Referencias bibliográficas

Doshi, R. (2021). *The Long Game. China's grand strategy to displece american order*. Nueva York: Oxford University Press.

González, G. (2022). *Las Américas en tiempos adversos: en busca de una agenda renovada. IX Cumbre de las Américas. Los Ángeles, 2022*. México D. F.: El Colegio de México. https://americas-tiempos-adversos.colmex.mx/

González, G., Hirst, M., Luján, C., Romero, C., y Tokatlian, J. (2021). Afganistán y América Latina frente a la primacía desafiada de Estados Unidos. *Nueva Sociedad, 295*. Buenos Aires.

Keohane, R. O., y Nye, J. S. (1997). Interdependence in World Politics. En G. T. Crane y A. Amawi, *The Theoretical evolution of international political economy: a reader*. Nueva York: Oxford University Press.

Layne, Ch. (2020). Coming Storms. The Return of Great-Power War. *Foreign Affairs*. https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-13/coming-storms

Layne, Ch. (2018). The US-Chinese power shift and the end of the Pax Americana. *International Affairs*, 94(1), 89-111. doi: 10.1093/ia/iix249.

Livingston, S., y Risse, M. (2019). The Future Impact of Artificial Intelligence on Humans and Human Rights. *Ethics & International Affairs*, 33(2), 141-158.

Mankoff, J. (2022). *Empires of Eurasia. How Imperial Legacies Shape International Security*. New Haven y Londres: Yale University Press.

Mearsheimer, J. J. (2022, agosto 17). Playing With Fire in Ukraine. The Underappreciated Risks of Catastrophic Escalation. *Foreign Affairs*. https://www.foreignaffairs.com/ukraine/playing-fire-ukraine

Mearsheimer, J. J. (2021). The Inevitable Rivalry. America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics. *Foreign Affairs*. https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-10-19/inevitable-rivalry-cold-war

Merino, G. E., Regueiro Bello, L., y Iglecias, W. T. (2022). *China y el nuevo mapa del poder mundial. Una perspectiva desde América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Parveen, S., Shah, A., Akhtar, S., y Muhammad, T. (2021). *The United States Geo-Political Imperatives in Afghanistan (2001-2020). Rashhat-e-Qalam*. Islamabad: Department of Political Science Hazara University Mansehra.

Sanahuja, J. A. (2022). Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global. *Anuario ceipaz 2021-2022*. Madrid: ceipaz.

Sanahuja, J. A. (2020). Hegemonía, crisis de globalización y relaciones internacionales. Concepciones clásicas y teorización crítica. En P. González del Miño, *El sistema internacional del siglo xxi. Dinámicas, actores y relaciones internacionales.* Valencia: Tirant lo Blanch.

Sikkink, K. (2022). *Uso de la definición soviética de agresión de 1933 para condenar a Rusia hoy. 24/5/22*, Washington: Newletter Es Postsus.

Tussie, D. (2019). La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina en América Latina frente a la reconfiguración global. En J. Altmann Borbón (ed.), *América latina frente a la reconfiguración global*. San José, Costa Rica: flacso.

Xia, L., Robock, A., del Vallès, C., Scherrer, K., Harrison, Ch. S., Bodirsky, B. L., Weindl, I., y Jägermeyr, J. (2022). Global food insecurity and famine from reduced crop, marine fishery and livestock production due to climate disruption from nuclear war soot injection. *Natural Food*. https://doi.org/10.1038/s43016-022-00573-0

Capítulo 7

Algunos balances y horizontes provisorios

Como ha podido confirmarse en los distintos capítulos del texto presentado, durante las últimas dos décadas los TLC han sido una opción siempre presente en el debate sobre la inserción internacional de Uruguay. A comienzos del siglo XXI se puso en evidencia la insuficiencia de las herramientas a las que el país había adherido como apuesta nacional para relacionarse con los mercados internacionales: el Mercosur, con todas sus dificultades y atrasos en su agenda múltiple; la ALADI, con sus metas modestas pero resistentes; y la liberalización multilateral, impulsada primero a nivel del GATT y luego de la OMC, proceso en cuyo lanzamiento el Uruguay tuvo un rol destacado, pero que para entonces ya daba notorias muestras de estancamiento.

Los problemas para avanzar en la liberalización multilateral fueron, justamente, el principal factor que en aquellos años impulsó el auge de los TLC bilaterales en el sistema internacional, promovidos por los países centrales y las empresas multinacionales como alternativa para mantener la movilidad del capital. Este cambio de tendencia en las instituciones a través de las cuales eran moldeadas las reglas del mercado mundial coincidió en Uruguay con la confirmación del difícil camino que aguardaba a la agenda liberalizadora del Mercosur (tanto en relación con el libre comercio intrabloque como también con respecto a su agenda negociadora externa y las proyecciones de reducción del arancel externo común). Estas circunstancias confluían en poner a los TLC en el foco del debate sobre la política comercial.

En este marco y con las circunstancias históricas del pasado reciente, la liberalización comercial del tipo TLC comenzó a ser vista como una alternativa razonable para dotar de dinamismo a la inserción internacional del país y así evitar la pérdida de mercados externos frente a competidores que tuvieran acuerdos de este tipo. Esta circunstancia pesaba especialmente para un país como Uruguay, urgido por incrementar sus exportaciones ya que no puede sustentar su economía en una apuesta *mercadointernista,* ni tampoco integrarse a un bloque regional entendido como una zona ampliada de sustitución de importaciones. De esta forma, los TLC aparecieron en la agenda pública y se han mantenido desde entonces como una alternativa siempre posible, que periódicamente ha irrumpido de manera seductora ante la aparición de propuestas concretas, asociadas a combinaciones de oportunidades externas e impulsos internos del sistema político uruguayo. Si bien durante estas décadas el tema nunca desapareció de la agenda, resulta evidente que tampoco ha logrado generar consensos integrales. En un punto más intermedio, ha persistido el tema como foco de tensiones, controversias y dilemas, aunque con una inclinación gradual en términos favorables.

Entre distintas posturas presentes en este debate se advierte una que señala a los TLC como una de las opciones adecuadas para afrontar la falta de despegue real de la economía uruguaya, entre cuyas principales causas se identifica la falta de dinamismo del sector exportador y la dificultad para captar inversiones (Hodara, 2002; Vaillant, 2007). De manera frecuente, estas visiones han hecho énfasis en el Mercosur como un obstáculo para avanzar en tal dirección, con socios con los que se mantiene escasa complementariedad económica, con una agenda externa estancada y un *statu quo* del bloque marcado por las asimetrías y las limitadas posibilidades de Uruguay para avanzar individualmente en acuerdos comerciales con terceros.

Por el lado contrario, otras visiones evidencian desconfianza hacia la promoción de TLC bilaterales, en el entendido de que un Estado pequeño se beneficia de las negociaciones desarrolladas en un marco multilateral o regional, mientras que el bilateralismo lo deja en una

posición más vulnerable, tanto para la negociación como para el proceso de integración efectiva de mercados (Clemente Batalla, 2007). A ello se agregan cuestionamientos hacia el formato TLC, de modo especial en relación con determinadas cláusulas usualmente incluidas que se consideran proclives a una pérdida de soberanía y a un relegamiento de la capacidad del Estado para actuar como promotor del desarrollo. En esas visiones también pesa la valoración de la integración regional, pero en este caso a partir de un horizonte de desarrollo integrado como principal opción para mantener un peso consistente del sector industrial en la economía del país.

En un escenario marcado por estas visiones antagónicas, la necesidad de buscar alternativas al modelo de inserción internacional de Uruguay ha planteado también cuestionamientos acerca de varias preguntas radicales.

> ¿Se han medido, de alguna manera, las implicaciones y consecuencias de diversa índole que tendría para esos países una estrategia de salida, más directa o más gradualista, de los procesos de integración? ¿La alternativa es, en efecto, un TLC bilateral en su formato clásico con los Estados Unidos o cualquier acuerdo de asociación con la UE? ¿Es exportable y deseable para países como Uruguay o Paraguay, por ejemplo, un camino «a la chilena»? (Caetano, 2014, p. 35)

Al respecto, se ha subrayado la necesidad de «combinar con sensatez perfiles de pragmatismo y de "principismo", escapando a la infértil presentación de dicotomías falsas entre ambos enfoques generales» (Caetano, 2014, p. 22).

Lo cierto es que durante el siglo XXI, individualmente o desde el Mercosur, Uruguay se ha planteado negociar TLC con las tres principales potencias económicas del mundo: Estados Unidos, China y la Unión Europea. Por otra parte, se han suscrito TLC con los dos principales socios de la región que permanecen por fuera del Mercosur: México y Chile. En el último caso, se ha avanzado incluso en un acuerdo sofisticado, pero también polémico, que regula aspectos del mercado que hasta ahora permanecían fuera de la agenda de inserción internacional

del país (como la apertura de las compras públicas a oferentes del exterior, señalado en el libro como un antecedente valorado en general de forma negativa por el empresariado uruguayo). A su vez, como se ha anotado, a nivel del Mercosur en su conjunto se han concretado acuerdos con socios de menor importancia relativa como Israel, Palestina o, más recientemente, Singapur.

Como ha podido verse, la consideración de estos TLC en general ha suscitado debates en la sociedad uruguaya. Durante este período, cada vez que la posible negociación de un nuevo acuerdo de este tipo aparece en la agenda de la política exterior, se generan discusiones en el sistema político uruguayo, a nivel político partidario, económico, académico y de la sociedad civil organizada. Al respecto, la literatura académica ha insistido en subrayar la complejidad de la cuestión, en la medida que tanto las posiciones favorables como aquellas más escépticas esgrimen argumentos atendibles (Porzecanski, 2010). De esta forma, se ha podido verificar la naturaleza eminentemente política del problema, que invalida su consideración como una cuestión meramente técnica.

Al igual que lo que sucedió con la firma del tratado constitutivo del Mercosur, en marzo de 1991, los alcances de las iniciativas de apertura comercial generan reacciones contrapuestas entre los diversos actores, según sus ideas, intereses y puntos de vista. En efecto, las diversas posturas al respecto reflejan una diversidad de posturas sobre el modo de encaminar al país en la senda del desarrollo. Puede decirse incluso que esa diversidad de factores asociados a la cuestión refiere en más de un sentido a definiciones diferentes sobre cómo definir mejor el interés nacional en torno al tema.

***

Desde ese marco general, el presente libro ofrece un panorama detallado del estado actual del debate sobre los TLC en Uruguay, basado en los datos recogidos durante una indagatoria realizada durante cuatro años (2019-2022) por un equipo de investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Esta incluyó rigu-

rosos análisis, basados en enfoques disciplinares de la historia, la ciencia política, la sociología, la economía y las relaciones internacionales, que reflejan fielmente la naturaleza multidimensional del fenómeno estudiado. Asimismo, también abarcó un ambicioso trabajo de campo, desarrollado a partir de metodologías de investigación cualitativa y cuantitativa, que permitió generar un importante volumen de información original y actualizada sobre el tema. El libro analiza asimismo aspectos estructurales asociados a las coyunturas histórica, económica y geopolítica en las que se ha insertado el debate; aspectos subjetivos asociados a las perspectivas sobre el tema de parte de los principales actores políticos y sociales; y una caracterización sistemática del caso que mayor importancia adquiere en la actualidad, a saber, la opción de un TLC (bilateral o en conjunto desde el Mercosur) con China y su articulación con el reclamo por la flexibilización del bloque.

En el capítulo 1 se planteó un marco analítico para situar la cuestión de los TLC en Uruguay como parte de un debate más amplio sobre la inserción internacional del país en el contexto de la evolución reciente de la región y el mundo. Para ello se enfatizó la necesidad de articular la reflexión sobre el lugar que el país ocupa en el sistema internacional con una visión histórica de los procesos subsistémicos en los que se ha involucrado, con especial consideración por los procesos de integración y el denominado *destino geopolítico* del Uruguay. Con base en este análisis histórico, el trabajo explica claramente por qué la cuestión de los TLC debe considerarse en un marco relacional con la pertenencia al Mercosur. El bloque regional, con sus problemas y sus certezas, continúa siendo pese a todo un dato fundamental, así como también lo son las realidades de los principales socios que lo integran (Argentina y Brasil). Estos asumen un rol preponderante en la definición del rumbo del bloque regional, en relación con el cual Uruguay mantiene importantes intereses, que debe proteger en el marco de una relación típicamente asimétrica. La aproximación analítica a este escenario y su evolución reciente obliga a recalcar que el pragmatismo necesario para abordar la problemática de la inserción internacional del país debe insertarse en una concepción realista del lugar que Uruguay ocupa en

el mundo, de forma de no acabar precipitando al país a escenarios de mayor incerteza y vulnerabilidad.

En el capítulo 2 se presentan y analizan datos actualizados sobre las preferencias de los legisladores uruguayos frente a los TLC, generados a partir de una encuesta realizada a representantes de los partidos que integran la legislatura que se inició en febrero de 2020. De este modo se infiere el panorama general en que el tema es valorado en el sistema político partidario. En términos generales, se destaca un apoyo mayoritario a este tipo de acuerdos en el Parlamento, así como el predominio de posiciones divergentes entre el Gobierno y la oposición. Por un lado, los legisladores de los partidos que integran la coalición de gobierno muestran una mayor propensión a confiar en la alternativa de los TLC por sobre estrategias que priorizan los acuerdos regionales. Por el otro lado, los legisladores del FA muestran un posicionamiento reticente al uso de la herramienta de los TLC, excepto cuando esta apuesta se coloca en el marco de la agenda externa común del Mercosur. De esta circunstancia emerge un asunto clave: la valorización diferente que los partidos políticos y sus fracciones hacen sobre el papel de la región, particularmente del Mercosur. De todos modos, el debate en el sistema político partidario debe ser concebido en un contexto institucional que en diferentes momentos puede incentivar a la competencia o a la cooperación entre partidos, lo cual determina que la mera coincidencia de preferencias no prefigure necesariamente la continuidad de acciones cooperativas o convergentes. Además, los escenarios internacional y regional operan como factores que estimulan o constriñen posibles rumbos, a la vez que la dinámica política doméstica y las características de los actores también intervienen en las orientaciones resultantes de la política exterior. En resumen, el mapa de preferencias que se presenta vuelve a confirmar que es un tema debatido en el sistema político y que la posibilidad de adoptar posiciones y decisiones en uno u otro sentido dependerá también de los contextos concretos en los que se desarrolle la iniciativa política.

El capítulo 3 se centra en el registro de las perspectivas sobre los TLC que se advierten en la sociedad civil uruguaya, considerada como

otro ámbito fundamental de debate sobre el tema en el sistema político nacional. Este fue otro componente de la investigación en el cual se apeló a la observación directa mediante el trabajo de campo, en este caso, a través de sendos grupos focales con conjuntos sectoriales, a saber: formadores de opinión e integrantes de cámaras empresariales, de sindicatos y de movimientos sociales. Todos los actores coincidieron en visualizar *ganadores* y *perdedores* de un eventual acuerdo, aunque difirieron en los diagnósticos sobre la resultante que este arrojaría para el conjunto del país. En general, la mayoría identifica los beneficios que supondría un TLC en relación con la mejora del acceso a mercados, sobre todo para los sectores considerados más competitivos de la economía (en particular, el agroexportador), a lo que algunos actores agregan un posible incremento en la captación de inversiones, que eventualmente *derramaría* impactos positivos para el conjunto de la economía uruguaya. Sin embargo, otros actores contraponen a ello los probables impactos negativos que la mayoría visualiza para sectores vulnerables (en particular, industria y pymes), preocupación que algunas voces extienden en relación con el impacto sobre el modelo de desarrollo, las capacidades del Estado y la situación de los trabajadores y el medioambiente. En este marco general, resulta interesante observar que las posiciones más radicales (tanto favorables como contrarias a los TLC) son sustentadas por actores no directamente vinculados al sector productivo (formadores de opinión e integrantes de movimientos sociales). Por el otro lado, los integrantes de sindicatos y cámaras empresariales en general tienden a adoptar posiciones más moderadas y con matices internos (según rubro de actividad), sin perjuicio de lo cual entre los primeros predominan visiones negativas, mientras entre los segundos son mayoritarias las opiniones favorables.

A continuación, el capítulo 4 aborda el debate económico sobre los TLC en Uruguay, proponiendo un marco analítico que permita una aproximación al tema desde un enfoque más integral sobre el desarrollo. Al igual que en el primer capítulo, en este análisis la perspectiva histórica también asume un rol protagónico a la hora de valorar el debate actual, considerando especialmente la importancia de los datos que surgen de la observación de tendencias sostenidas en relación con los procesos de

transnacionalización de la economía mundial, la irrupción de China y la desindustrialización de la región. En ese contexto, se profundiza en la discusión sobre las condiciones para que la búsqueda de competitividad sea sostenible en el mediano y largo plazo, reservando allí un lugar destacado para la diversificación de la economía y la integración regional a la hora de concebir modelos de políticas nacionales de desarrollo productivo.

El quinto capítulo se concentra en la coyuntura concreta en la que se desarrolla el debate actual sobre los TLC, con el foco particular en la decisión del gobierno presidido por Luis Lacalle Pou en procura de iniciar negociaciones para avanzar hacia el establecimiento de un TLC bilateral con China. Para ello se combina la valoración de factores domésticos y sistémicos que influyen en el caso estudiado, dando cuenta de la naturaleza específica de la política exterior. Esto determina, nuevamente, que la conceptualización del debate en relación con contextos más amplios resulte una condición fundamental para avanzar en el análisis. En este caso, se subraya la necesidad de comprender el fenómeno estudiado en su relación con la irrupción de China como una gran potencia en la economía mundial, la problemática situación del Mercosur y la asunción en Uruguay de un gobierno de alternancia, que defiende opciones en general distintas a las que predominaron en los últimos quince años de gobiernos frenteamplistas. Nuevamente emerge aquí la necesidad de una aproximación que considere en un plano relacional la cuestión de los TLC y la integración regional, en este caso, a partir de la articulación entre la apuesta del Gobierno por iniciar las negociaciones para suscribir un TLC con China y el reclamo de flexibilización del bloque en relación con el arancel externo común y la posibilidad de iniciar negociaciones comerciales con terceros de forma individual por los Estados miembros. Al igual que muestran las preferencias de los actores políticos, este debate se estructura a partir de las diferentes posiciones que se registran sobre la eventual posibilidad de flexibilización del Mercosur, uno de los elementos centrales en las discusiones recientes sobre la inserción internacional de Uruguay.

Por último, el capítulo 6 ofrece una aproximación geopolítica al debate sobre la opción de los TLC en el Uruguay contemporáneo, considerando tendencias regionales y globales. El análisis hace especial foco en la creciente disputa entre China y Estados Unidos, la guerra de Ucrania y otros factores de tensión creciente en Medio y Lejano Oriente. Estas tendencias delinean un escenario de incertidumbre, caracterizado por la heterogeneidad de actores y la renovada importancia que asumen los aspectos geopolíticos en las relaciones internacionales. Esta última cuestión puede conllevar en las siguientes décadas a un ajuste de las alianzas estratégico-militares, lo que eventualmente podría restringir las posibilidades de inserción de los Estados en la economía mundial. Asimismo, el escenario es complejizado por la importancia que podrían asumir diferentes formas de cooperación internacional que se desarrollan al margen de Estados Unidos, como la asociación entre Mercosur y la Unión Europea o la propuesta de BRICS *plus*. De todos modos, estos aspectos desafiantes del escenario mundial se contraponen con la fragmentación predominante en la región latinoamericana, lo que compromete la autonomía de los países de la región y dificulta sus proyectos de mantener simultáneamente vínculos de importancia con China y con Estados Unidos.

En el recorrido que el libro presenta a través de estos análisis se vislumbra un sentido de conjunto sustentado por una serie de observaciones que se presentan en forma recurrente, a pesar de la diversidad disciplinar de los enfoques ofrecidos. Una de las observaciones destacadas en general es la identificación de contextos y coyunturas caracterizados por una creciente incertidumbre en relación con la evolución de las tendencias económicas, políticas y geopolíticas, tanto a nivel regional como mundial.

Un segundo aspecto recurrente, y en parte asociado al anterior, radica en la fragmentación y los disensos en actores colectivos fundamentales para el tratamiento de la cuestión en el sistema político (partidos políticos, sectores sociales y grupos de interés), que a priori podría suponerse que adoptarían un comportamiento más unívoco o convergente. En cierta medida, esta fragmentación constituye el corre-

lato del debilitamiento de la cohesión que se percibe a nivel de la sociedad y la región. De esta forma, la falta de consenso sobre la cuestión de los TLC entre actores como los partidos políticos, los empresarios o los sindicalistas no puede explicarse sin tomar en consideración la fragmentación que genera en la sociedad la precarización y la falta de certezas en el corto y mediano plazo, lo que tiende a incentivar la mayor valoración de alternativas y soluciones sectoriales. En una línea similar, otro elemento de interés apunta al carácter eminentemente multidimensional del problema y la necesidad de considerarlo en su relación con otros elementos fundamentales de la inserción internacional del país, en particular, la apuesta por la integración regional y la búsqueda de autonomía (López Burian y Míguez, 2020).

Como surge del recorrido ofrecido, un dato fundamental de la presente coyuntura es el crecimiento de fuerzas y voluntades del espectro político partidario que en la actualidad coincide en expresarse a favor de un TLC. Sin embargo, los aspectos antes mencionados tornan temerario cualquier tipo de abordaje simplista que desconozca los complejos escenarios que una decisión de este tipo supone para una diversidad de ámbitos y actores. Como consecuencia de esto, constituye un desafío mayúsculo para dicha acumulación avanzar hacia un giro de la política externa uruguaya que torne verdaderamente hegemónica la visión de este tipo de acuerdos como un medio idóneo para la satisfacción del interés nacional.

Dicha acumulación en el sentido de una posición mayoritaria a favor de la concreción de TLC fue particularmente visible durante el período 2020-2022, período en el que se desarrolló el trabajo de campo de la presente investigación, en coincidencia con una coyuntura en la que el gobierno de Luis Lacalle Pou impulsó la búsqueda de este tipo de acuerdos. En ese marco de contexto, se destacó especialmente la exploración de un tratado con China que, sin dudas, de concretarse representaría un golpe de timón considerable en la política exterior uruguaya. También se avanzó en la exploración de un TLC con Turquía y en la adhesión al Acuerdo Transpacífico.

El impulso que la cuestión de los TLC tuvo en dicho período se explica, en parte, por un contexto regional relativamente favorable a este tipo de planteos. El regionalismo latinoamericano se encontraba en un momento de bajísima intensidad, ante la ausencia de respuestas concertadas a la pandemia de covid-19, el cambio de partidos gobernantes en varios países y la reconfiguración del orden hemisférico panamericanista, promovida por el gobierno de Donald Trump. A ello debe sumarse la política exterior del gobierno de Brasil que, durante el mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022), contó con una serie de acciones que contribuyeron a disminuir el protagonismo brasileño en la región y a expresarse en el alejamiento del país norteño de los procesos de integración y de regionalismo, incluso debilitándolos.

En este sentido, cabe recordar que en 2020, cuando asumió Lacalle Pou, el Mercosur se encontraba sumergido en una crisis aun más profunda que la del lustro anterior: una parálisis absoluta de la agenda integracionista, crecientes divergencias entre Argentina y Brasil, los dos socios principales, nuevos fracasos en los intentos por impulsar la política comercial al exterior del bloque ante la salida de Argentina de las negociaciones con la Unión Europea y las resistencias señaladas por varios países europeos, naufragio de la iniciativa de convergencia con la Alianza del Pacífico, entre otros factores. Con estos antecedentes, el nuevo gobierno uruguayo irrumpió en el trigésimo aniversario del bloque regional, en 2021, con un planteo enfático de flexibilización del bloque, que incluía la reducción del arancel externo común y la posibilidad de que los socios negociaran individualmente acuerdos comerciales con terceros países. Dicho planteo no era sólo un síntoma de la crisis del Mercosur y de la insatisfacción uruguaya con el proceso integracionista, sino que también era presentado como condición de posibilidad para la eventual concreción de la apuesta del gobierno por avanzar en la negociación de TLC. Uruguay fue el impulsor del planteo, algo incitado y secundado por las autoridades económicas del gobierno de Jair Bolsonaro, en el marco de una relación tensa y en competencia con las directrices de Itamaraty en materia exterior. Justamente, como fue señalado por varios actores favorables a los TLC en el trabajo de campo, durante el bienio 2021-2022 desde Uruguay

frecuentemente se interpretaron las señales de las autoridades económicas del gobierno de Bolsonaro como un respaldo a la exploración de TLC por Uruguay y como una ventana de oportunidad que debía aprovecharse. Sin embargo, pronto pudo advertirse que esa lectura no atendía a dos aspectos claves. El Ministerio de Relaciones Exteriores en Brasil, aunque ha perdido la otrora marcada centralidad en la política exterior que tuvo durante muchos años (Belém Lopes y López, 2018), sigue siendo su nodo coordinador y representante institucional más relevante. Por otra parte, los intereses dentro de Brasil son diversos y a veces divergentes, lo que se refleja tanto en el Parlamento como entre los principales actores económicos del país.

En julio de 2022, el gobierno de Bolsonaro (particularmente su área económica) acabaría relegando su planteo flexibilizador con Uruguay para acordar con Argentina y Paraguay una reducción promedio del 10 % del AEC para la mayor parte del universo arancelario (negociada en primera instancia en forma bilateral con Argentina). Esta movida dejaba solo a Uruguay en el planteo relativo a la negociación individual con terceros países. Seis meses más tarde, el cambio de gobierno brasileño y la asunción de Luiz Inácio *Lula* da Silva acabaría por consolidar la señal de cambio de escenario regional. Retomando la tradición interrumpida por su antecesor, el primer viaje de Lula fue a Argentina. Durante su visita se dieron numerosas señales sobre la intención de los dos socios principales del bloque por retomar la línea integracionista. La visita coincidió con la celebración de la Cumbre de la CELAC en la capital argentina, ocasión en la que se intentó dar un nuevo impulso al regionalismo latinoamericano más allá del Mercosur, a través del respaldo discursivo a una iniciativa que venía algo debilitada e incorporando un rol activo de importantes países como Chile, Colombia y México.

El cambio que representa el retorno de Lula a la presidencia de la mayor potencia regional en América del Sur no solo supone un cambio en la política regional respecto al período 2020-2022, sino también en relación con el contexto bilateral. Luego de su visita a Argentina, Lula realizó una visita oficial de un día a Uruguay, durante la que dio diver-

sas señales de receptividad a los planteos uruguayos, aunque en el marco de un Mercosur que mantenga una sólida articulación, con una política comercial común. Asimismo, a través de algunos de sus principales representantes, el nuevo gobierno de Brasil manifestó la voluntad de avanzar en iniciativas bilaterales concretas. De todos modos, el tema de la flexibilización continuó siendo un punto con divergencias. Una lectura de los mensajes políticos que Brasil dio en esa instancia, no todos estrictamente convergentes, puede dejar entrever una voluntad proactiva por dinamizar la agenda externa del Mercosur pero a partir de la negociación conjunta del bloque. Asimismo, pudo advertirse también la apuesta por un cierto derrotero temporal, con el objetivo claro de cerrar primero el acuerdo con la UE para luego sí comenzar a explorar conjuntamente la forma de avanzar en acuerdos relevantes también con China. Siempre debe recordarse que la política exterior y la diplomacia se hacen, entre otras cosas, con palabras. Las interpretaciones políticas de estos discursos han recibido valoraciones diferentes por los actores del sistema político uruguayo.

Por otra parte, y en forma paralela, en el caso del acuerdo con China (el TLC de mayor importancia propuesto en el período), también entre 2022 y 2023 ha habido señales de moderación en las expectativas del gobierno y el tema ha perdido visibilidad en la agenda pública. En setiembre de 2022, poco después de que Brasil acordara una propuesta de flexibilización más modesta del Mercosur, Lacalle Pou reconocía que la concreción del acuerdo dependía de China y se mostraba satisfecho de que durante su gobierno al menos se fuera «a arrimar la pelota hasta la línea del arco». Por su parte, los recientes y dramáticos cambios en el contexto mundial, con la Guerra en Ucrania y la tensa interacción estratégica entre China y Estados Unidos, han generado disensos entre algunos de los principales socios de la coalición de gobierno acerca de la pertinencia de avanzar en una profundización de las relaciones con China en la presente coyuntura internacional. En medio de incertidumbres de todo tipo a nivel global y regional, el tiempo dirá cómo evoluciona este proceso.

Referencias bibliográficas

Belém Lopes, D., López Burian, C. (2018a). La política exterior brasileña del siglo xxi: un cambio epocal. En D. Abente Brun y C. Gómez Florentín (eds.), *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual.* Asunción: conacyt - Prociencia - Universidad Nacional de Asunción.

Caetano, G. (2014). Las exigencias del sinceramiento: Algunas notas sobre el nuevo desafío internacional para los regionalismos latinoamericanos. En A. Bonilla y I. Álvarez (eds.), *De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano*, San José: flacso.

Clemente Batalla, I. (2007). Inserción internacional desde la región. *Cuadernos del claeh*, 30(94-95), 11-33.

Hodara, I. (2002). Opciones para la inserción internacional de Uruguay. En Centro de Estudios Estratégicos 1815, *Uruguay: Opciones para su inserción en un mundo global*, Montevideo: Banda Oriental.

López Burian, C., y Míguez, M. C. (2020). Uruguay como Estado pequeño en el Mercosur (1991-2020). *Lua Nova*, 112, 181-216. San Pablo.

Porzecanski, R. (2010). *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un tratado de libre comercio con Estados Unidos (2000-2010)*. Montevideo: Random House Mondadori.

Vaillant, M. (2007). ¿Por qué Uruguay necesita negociar un tlc con Estados Unidos? *Cuadernos del claeh*, 30(94/95), 91.

Autores y autoras

Gerardo Caetano (coordinador)

Historiador y politólogo. Doctor en Historia, por la Universidad Nacional de La Plata. Profesor titular de la Universidad de la República. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Miembro de las Academias de Letras y de Ciencias del Uruguay. Académico correspondiente de la Academia de la Historia en Argentina y de la Real Academia Española. Expresidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e integrante del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) por la subregión conformada por Argentina y Uruguay. Ha publicado numerosos libros y artículos en áreas de su especialidad, por los que ha obtenido varios premios académicos nacionales e internacionales.

Gustavo Bittencourt

Economista con maestría y doctorado en Economía por la Universidad de la República. Profesor agregado e investigador en temas de economía internacional y desarrollo, en particular: inversión extranjera y desarrollo en América Latina, impacto de China en el desarrollo latinoamericano, integración económica y Mercosur. Con dedicación total en la Facultad de Ciencias Sociales, profesor en cursos de grado y posgrado sobre planificación del desarrollo, políticas de desarrollo productivo, empresas transnacionales e inserción internacional. Entre 2005 y 2014 fue profesor titular de Economía Internacional y Economía de América Latina en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República.

Daniel Cajarville

Doctor en Integración de América Latina por la Universidad de San Pablo, Brasil. Docente asistente del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, y del Departamento de Ciencias Sociales y Humanas del Centro Universitario Regional del Este (CURE), de la Universidad de la República. Investiga las transformaciones materiales y simbólicas de la región este del Uruguay, especialmente a través de su inserción internacional.

María Eugenia Casanova Cuba

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República. Máster en Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos Humanos por la Universidad de Granada, España. Doctoranda en Estudios de las Mujeres, Prácticas y Discursos de Género por la misma universidad; su tema de tesis es Luchas feministas en Uruguay: horizontes y prácticas de los despliegues actuales (2014-2021). Se desempeña en la Secretaría Técnica del Área de Promoción Sociocultural del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, asesorando en políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos.

Germán Coca

Licenciado en Sociología, maestrando en Estudios Contemporáneos de América Latina, por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Realiza tareas de investigación en proyectos de los departamentos de Sociología y de Ciencia Política en la misma universidad, entre los que se mencionan «Conflictos sociales en el Uruguay progresista. Hacia un cuadro general de análisis» (2019-2021) y «Definiendo el interés nacional: actores y posiciones en torno a los TLC» (2020-2022). Investiga temas de sociología política, movimientos sociales, derechos humanos y memorias colectivas.

Luna Ferreira Lira

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Derecho, Universidad de la República. Sus áreas de interés son: política internacional, política exterior china y procesos de integración regional.

Micaela Gorriti

Licenciada y maestranda en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Sus áreas de interés son: política exterior y partidos políticos, relaciones internacionales, procesos de integración regional, China y las relaciones entre América Latina y Asia del este.

Diego Hernández Nilson

Profesor de Estudios Internacionales en régimen de dedicación total en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Doctor en Sociología Política. Se ha especializado en temas de política exterior de Uruguay, regionalismo e integración regional, hegemonía internacional y populismo.

Camilo López Burian

Profesor de Historia (Instituto de Profesores Artigas). Magíster y doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Profesor adjunto en la Universidad de la República en régimen de dedicación total en el Departamento de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales) y en el Grupo Docente de Política y Relaciones Internacionales (Facultad de Derecho). Investiga temas de relaciones internacionales, la política exterior de Uruguay, políticas exteriores comparadas, historia política, política de Brasil, y derechas y política internacional.

Carlos Luján

Doctor en Ciencias Humanas, con énfasis en Ciencia Política, por la Universidad Católica del Uruguay. Maestría en Ciencias Sociales, opción Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina y grado en Ciencia Política para el Desarrollo en el CLAEH. Docente con dedicación total compartida entre el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Licenciatura de Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Consultor de PNUD, CEPAL y BID. Director de la Academia Diplomática de la Cancillería uruguaya (IASE). Autor de diversos libros y artículos sobre negociación y política internacional.

Gimena Ouviña

Licenciada en Sociología y maestranda en Políticas Públicas por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Se desempeña como ayudante de investigación en el Departamento de Sociología de dicha facultad, en un proyecto cofinanciado por la CSIC y la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. Posee experiencia en investigación mediante técnicas cualitativas como cuantitativas, trabaja en temáticas vinculadas a los derechos humanos, género y violencia.

Florencia Salgueiro Rubio

Licenciada en Relaciones Internacionales y magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República. Desarrolla tareas de investigación y docencia en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y en el Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Investiga temas de relaciones internacionales, política exterior uruguaya, ciencia política, derechos humanos y género.

Sofía Schelotto

Licenciada en Sociología por la Universidad de la República. Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Católica del Uruguay. Cursa el Posgrado en Economía y Gestión para la Inclusión. Se desempeña en el sector privado en temas de innovación y desarrollo de empresas. Tiene experiencia en investigación mediante técnicas cuantitativas, tanto en el área de mercado como de opinión pública.