



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Cuestionamiento al regionalismo latinoamericano en Uruguay

Un análisis de la postura de los actores empresariales

Aylén Fernández Quintana | 5.210.909-4

Tutor: Dr. Carlos Luján

Montevideo, Uruguay 2024

MONOGRAFÍA FINAL DE GRADO - LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

*Poso la frente sobre Río Grande
me afirmo pétreo sobre el Cabo de Hornos
hundo mi brazo izquierdo en el Pacífico
y sumerjo mi diestra en el Atlántico.*

*Por las costas de oriente y occidente
doscientas millas entro a cada Océano
sumerjo mano y mano
y así me aferro a nuestro Continente
en un abrazo Latinoamericano.*

Nicomedes Santa Cruz

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, por la confianza ciega y el empuje constante, en especial a mamá y a papá.

A Alfonsina, Julieta, Manuela y Mateo por los años de acompañamiento y de crecimiento compartido, por hacer del proceso una experiencia única.

A mis amigas y amigos por animar, apoyar y creer.

A los y las docentes, por las enseñanzas, la dedicación y la calidez humana.

A Carlos, por la paciencia, la confianza y el continuo aprendizaje.

Gracias.

ÍNDICE

Resumen	4
Palabras claves	4
Introducción	5
Objetivos de investigación	7
Metodología de investigación	7
Marco teórico	8
Regionalismo latinoamericano: breve repaso	8
Las posiciones de Uruguay	11
Crisis de los regionalismos	14
Los actores empresariales y la política exterior	16
Resultados y análisis	19
Las posturas del empresariado: similitudes y diferencias	19
Empresariado y gobiernos: más confluencias que desavenencias	29
Formación e impacto: las posturas en su contexto y sus consecuencias en la política exterior uruguaya	35
Conclusiones	38
Bibliografía	40
Bibliografía consultada pero no citada	43
Anexos	44

Resumen

En el marco de los numerosos desafíos a los que se enfrenta Uruguay como país pequeño en un orden mundial en crisis, este trabajo profundiza en los cuestionamientos al regionalismo latinoamericano que tienen lugar en la República y coloca el foco en la postura del empresariado uruguayo. En el entendido de que existen actores sociales con notoria influencia en el diseño de la política exterior y en la formación de opinión pública en general, se ahondará en las posturas existentes ante los regionalismos, pretendiendo determinar el grado de coincidencia entre sus integrantes, así como las particularidades asociadas a su área de actividad.

Con una hipótesis según la que cada sector del empresariado tendrá una opinión formada a partir del susodicho escenario mundial y de los intereses económicos propios, la investigación encuentra otras variables que interfieren en la formación de las posturas analizadas. La idiosincrasia uruguaya, la ideología política, la afiliación partidaria, el rol económico y también político de Argentina y Brasil, entre otros, son elementos que atraviesan la investigación confluyendo para matizar la hipótesis inicial y demostrar un abanico de grandes consensos entre los distintos actores empresariales.

Palabras claves

Regionalismos - América Latina - Uruguay - Empresariado - Integración - Política - Consensos - Mercosur - Crisis.

Introducción

“La irrupción de la pandemia corrió el velo y expuso un mundo en crisis” sostienen Estebas Actis y Nicolás Creus (2021) mientras defienden que la actual situación a la que la doctrina especializada ha caracterizado de “multicrisis” es resultado de un proceso que data de, por lo menos, 2008 y al que la pandemia de COVID-19 se ha limitado a evidenciar.

No ha de resultar novedoso actualmente, afirmar que el orden internacional se encuentra en un estado de crisis o interregno¹, que aquellos valores occidentales que imperaron al finalizar la Guerra Fría sufren fuertes cuestionamientos por parte de actores revisionistas; que existen fenómenos que no conocen fronteras y otros que se las arreglan para burlarlas (como el cambio climático en el primer caso o el crimen organizado internacional en el segundo); que la globalización puede tener tantos perdedores como ganadores; y que los procesos de integración pueden no haber alcanzado los consensos o garantizado el bienestar que prometían.

Poco menos novedoso sería destacar que América Latina no escapa a esta realidad: sus democracias se encuentran en un deterioro continuo y sostenido desde hace una década (Latinobarómetro, 2023); muchas de sus organizaciones regionales sufren un período de estancamiento o incluso de desarticulación; surgen en el seno de los distintos Estados movimientos de extrema derecha y el descontento popular se ve reflejado en una creciente polarización acompañada de duros enfrentamientos con las autoridades.

El cuestionamiento a las organizaciones regionales no es un fenómeno exclusivamente latinoamericano, así como tampoco responde únicamente a causales actuales. Existe una sincronización entre la región y otras como Europa, en tanto ha de visualizarse en ellas el ascenso de discursos nacionalistas y de extrema derecha que recelan de los procesos de integración y, en general, del orden internacional liberal (Caetano, G y Sanahuja, J., 2019). Santos Carrillo (2023) enfatiza en el carácter estructural de las causales del estado de los mencionados procesos en el continente latinoamericano, como tales, responden a fuerzas de distinta índole en el ámbito nacional, regional e internacional.

Las distintas organizaciones creadas en el marco de ese regionalismo supusieron un importante desafío en materia de gobernanza en un continente caracterizado por profundas debilidades institucionales, con democracias en constante amenaza. Continente históricamente permeable a presiones de actores externos (estatales y no estatales) con

¹ Sanahuja, J. (noviembre de 2022). Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis. *Nueva Sociedad* N° 302 <https://nuso.org/articulo/302-interregno/>

intereses y motivaciones generalmente ajenos a los de los Estados en cuestión; encadenado, a su vez, a una matriz productiva de carácter primario que lo vuelve dependiente de los países centrales y lo priva de la anhelada autonomía regional. Dichas estructuralidades en conjunto con las actuales tensiones al interior de los Estados, las crisis migratorias, el crimen organizado, los conflictos entre gobiernos y las escasas respuestas realizadas de manera articulada a través de los instrumentos regionales, dejan a América Latina aún más expuesta a las crisis que enfrenta el Sistema Internacional, dando lugar a cuestionamientos de todo tipo y en varios niveles.

Dentro de este concierto latinoamericano se encuentra Uruguay, un Estado pequeño con una ubicación geoestratégica en la Cuenca del Plata, limítrofe con Argentina y Brasil (dos Estados gravitantes en América del Sur) y sin grandes accidentes geográficos en las fronteras. Sus características naturales e históricas han condicionado el rumbo de su política exterior, en la que la región y, particularmente sus dos vecinos, han de jugar un rol protagonista.

A lo largo de su historia como Estado independiente, Uruguay ha sido parte y artífice en las diversas expresiones de los regionalismos latinoamericanos. Sin embargo actualmente, en sincronía con la región y el mundo, cuenta con la presencia de fuertes cuestionamientos hacia (algunas de las) organizaciones e instituciones de las que participa a nivel continental. Esta realidad se ha manifestado de manera más evidente en las apariciones públicas de varias figuras del gobierno asumido por la Coalición Multicolor en 2020 - entre ellas, la de su principal líder y Presidente del país, Luis Lacalle Pou.

Ahora bien, los susodichos cuestionamientos no comenzaron en Uruguay el 1º de marzo de 2020 y, mucho menos, son los partidos políticos del actual gobierno los únicos impulsores de los mismos. Por el contrario, existe una pluralidad de actores en la sociedad uruguaya con opiniones sólidas, tanto a favor como en contra, de las organizaciones regionales de las que el Estado es parte; y es característico del sistema uruguayo que estos actores sociales encuentren en los partidos políticos una vía para amplificar sus voces y lograr que las mismas incidan en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

En esta línea, el empresariado es, sin dudas, un actor por demás influyente en los Estados nacionales, que se desenvolverá en el ámbito político de acuerdo a las pautas que imperen en el sistema. Si bien los actores empresariales uruguayos han encontrado los mecanismos para participar de manera más o menos coordinada, sus visiones sobre una economía más liberalizada y una inserción internacional en dicha clave, los han llevado a

encontrar en la coalición gobernante fieles representantes de sus intereses e inquietudes en lo que respecta al regionalismo latinoamericano.

Objetivos de investigación

El presente trabajo monográfico se enmarca en el tema de los cuestionamientos al regionalismo latinoamericano y decide situarse en Uruguay. Las voces de actores sociales en el país abundan y se manifiestan principalmente a través de los partidos políticos, sin que ello implique que estos representen total y fielmente a cada uno de los actores cercanos a su ideología y proceder. Es por ello que la investigación pretende ahondar en el pensar de los actores empresariales, entendiendo su especial relevancia que se desprende de su cantidad numérica, capacidad de movilización de recursos, influencia en los partidos políticos y, en definitiva, en la sociedad toda. Así, el objetivo general de la investigación será el de comprender la postura de los actores empresariales uruguayos ante los cuestionamientos al regionalismo latinoamericano en Uruguay.

Más precisamente, la investigación se propone como objetivos específicos:

1. Identificar similitudes y diferencias en las posturas de los diferentes actores empresariales uruguayos en torno al regionalismo.
2. Comparar la postura de aquellos con la de los distintos gobiernos desde 2008 hasta 2023.
3. Comprender la formación de dichas posturas a partir del contexto regional e internacional.
4. Analizar la incidencia de las posturas de los actores empresariales en la política exterior comercial uruguaya.

Metodología de investigación

En el transcurrir de la investigación, el análisis documental es utilizado como base tendiente a desarrollar los conceptos centrales y marco para el análisis teórico. En aras de profundizar en las opiniones y postura en general del empresariado, se elaboran una serie de entrevistas abiertas semiestructuradas a informantes calificados, complementadas con análisis documental que contenga expresiones de los actores investigados, aquellos y estos son escogidos de manera tal que se logre contemplar la mayor amplitud posible de empresas comercializadoras de bienes y servicios.

La selección de sujetos para las entrevistas realizadas se estructuró sobre una base finalística, no probabilística, y apuntó a recabar opiniones de empresarios pertenecientes a diversos sectores de la economía, exportadores e importadores, de diversos tamaños. Así, los sectores contemplados fueron: el industrial, el farmacéutico, el lácteo, el turístico, el de servicios no tradicionales y el juguetero². De manera complementaria, fueron utilizadas como fuente secundaria de información las entrevistas realizadas en agosto del año 2021 en el marco del libro: “La opción de los TLC en el Uruguay contemporáneo” coordinado por el Dr. Gerardo Caetano, en las que se vieron contemplados: el sector frigorífico, el industrial, el arrocerero, los *free shops*, las micro y pequeñas empresas y los servicios.

En suma, la presente monografía utilizará una metodología mixta, con el análisis documental y las entrevistas en profundidad como fuentes secundarias y primarias respectivamente de carácter cualitativo.

Marco teórico

Regionalismo latinoamericano: breve repaso

Previo a todo desarrollo, resulta menester hacer mención a lo que se entenderá por “regionalismo” en el presente trabajo monográfico. Para ello, han de ser útiles los aportes de Daniela Perrota y Emanuel Porcelli (2019), quienes enfatizan en la diferenciación de los conceptos de *regionalización* y *regionalismo*. De acuerdo a los autores, mientras el primero refiere a un proceso en el que tiene lugar el aumento de las interacciones en la región, el segundo es un proyecto político. Asimismo, subrayan el carácter de *bottom-up* de la regionalización, en el entendido de que las susodichas interacciones acontecen entre actores no estatales; por su parte, el regionalismo implicaría un acercamiento *top-down* en el que la cooperación se da, justamente, de arriba hacia abajo, a través de decisiones políticas en diferentes áreas de cooperación.

Por su parte, Miriam Saraiva y Lorena Granja Hernandez (2019) citan a Pía Riggirozzi al entender al regionalismo como aquellas: “tendencias encontradas en determinados momentos hacia uno u otro modelo de integración” (Saraiva, M. y Granja Hernández, L, 2019). Las autoras escogen hablar de *regionalismos suramericanos*, pues han coexistido diferentes ideas de integración en el continente, con diversos sentidos ideológicos

² No fabricante, sino importador.

y a los que sus precursores han adjetivado de manera disímil. Sin perjuicio de que aquellas sostienen que tales proyectos no son tan polarizados, como se suele catalogar.

En el presente trabajo se escogerá hablar de *regionalismo latinoamericano*, teniendo en cuenta su evolución - y, por tanto, sus diferentes formas de expresión - y contemplando a las organizaciones e instituciones de América Latina toda.

Los primeros antecedentes en torno a la cooperación e integración regional en el continente latinoamericano se remontan a la época de la descolonización, a principios del siglo XIX, específicamente en torno a las ideas del Libertador Simón Bolívar, quien defendía dicha cooperación en pos de afirmarse contra los poderes externos a la región. En la época se realizaron unos primeros ensayos que no tuvieron larga vida, entre ellos: la Confederación Centroamericana, la Confederación Peruano-Boliviana o la nunca ratificada Unión que resultaría del Congreso de Panamá de 1826 (Birle, 2018).

Apenas más adelante en la historia, a fines del siglo XIX, se comienzan a esbozar con claridad dos visiones competitivas de lo que sería el regionalismo en el continente americano: por un lado, el *Panamericanismo* (impulsado principalmente por Estados Unidos, representando la cooperación de todos los países de las Américas) y, por el otro, la *Unidad Latinoamericana* (con sus raíces en el pensamiento bolivariano, aspirando a una Hispanoamérica cooperante en pos de contrarrestar las hegemonías externas). El primero de ellos se materializó desde 1889 con la primera de diez Conferencias Panamericanas y continuó durante el siglo XX con una amplia institucionalización, dando lugar al llamado *Sistema Interamericano*, cuyas principales instituciones serían: la Organización de Estados Americanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas y el Área de Libre Comercio de las Américas. En cambio, la visión de la *Unidad Latinoamericana* apenas logró desarrollar instituciones una vez entrado el siglo XXI con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños en 2011 (Birle, 2018).

Ahora bien, durante el mencionado período de tiempo y hasta la actualidad se dieron una serie de procesos en América Latina que se enmarcan dentro del regionalismo latinoamericano y cuyas expresiones fueron diversas, dando lugar a distintas caracterizaciones por parte de la doctrina. En general, se entiende que la integración regional en el continente se ha caracterizado, de acuerdo a la época y otras variables, por un regionalismo cerrado, uno abierto y uno post hegemónico.

El primero de ellos tuvo lugar principalmente en la década de los cincuenta a raíz de los desarrollos teóricos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América

Latina y el Caribe (CEPAL). Esta recomendaba una combinación entre el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y la integración regional para que los países latinoamericanos avanzaran en su desarrollo económico. Así, se debían aplicar políticas liberalizadoras del comercio intrarregional y proteccionistas al extrarregional de modo tal de crear capacidades productivas de las industrias del continente (Birle, 2018). Una de las instituciones que se crea en el marco de este regionalismo es la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en el año 1960.

La segunda gran forma de expresión del regionalismo latinoamericano tuvo lugar luego de la crisis de deuda de los ochenta y durante la oleada neoliberal de los noventa. En este sentido, el discurso cepalista mutó por uno que impulsaba una estrategia de desarrollo basada en la liberalización de mercado y la apertura, con la visión de que los procesos de integración sirvieran para que los países latinoamericanos ingresaran en mejores condiciones al mercado mundial (Birle, 2018; Briceño, 2014). Fue bautizado, entonces, como *nuevo regionalismo* o *regionalismo abierto* y dio lugar a instituciones como: el Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991 y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992.

Finalmente, más cercano a la actualidad, la doctrina ha identificado al *regionalismo post hegemónico* (Riggirozzi y Tussie, 2012) o *post liberal* (Sanahuja, 2009). Entrado el siglo XXI, se dan en el continente una serie de ascensos a los gobiernos por parte de fuerzas de izquierdas y con ellas nuevas percepciones y posturas frente al sistema internacional y, más concretamente, frente al regionalismo latinoamericano. Ello, de la mano del estancamiento e incluso fracaso de las instituciones resultantes de la anterior etapa, dio lugar a la reformulación de algunas de ellas así como a la creación de otras nuevas. En esta fase, la agenda deja de ser exclusivamente comercial y pasan a incluirse asuntos políticos, sociales, de seguridad y defensa, de ambiente, y el libre comercio pasa a ser complementado con la promoción de políticas de inclusión social y un programa de industrialización regional (Briceño, 2014). Asimismo y, a pesar de las divergencias dentro de los gobiernos de izquierdas latinoamericanos, existía una idea común que giraba en torno a la búsqueda de mayor autonomía del continente frente a los poderes hegemónicos, principalmente, el de Estados Unidos (Birle, 2018); es posible así, vislumbrar aquella *Unidad Latinoamericana* del siglo XIX. Del regionalismo post hegemónico emanan instituciones como: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011.

Las posiciones de Uruguay

Independiente desde 1828³ Uruguay forma parte, como país hispanoamericano, de una región con un pasado colonial común y del proceso descolonizador que le dio fin. Ambos factores resultan determinantes para la literatura especializada al momento de analizar las políticas exteriores de estos Estados, condicionadas por injerencias de potencias externas y élites locales.

Además de los condicionantes que resultan de la susodicha historia, Uruguay ve influida su política exterior por factores que se desprenden de su ubicación y sus características geográficas y demográficas, todos los que afectan al relacionamiento con sus vecinos, dadas las grandes asimetrías que intrigan. Esto lleva a diversos autores a caracterizar la política exterior uruguaya en torno a Argentina y Brasil como “pendular” (Herrera, 1961; 1988; 1991; Clemente, 2005), en tanto entienden que, principalmente en parte de los siglos XIX y XX, la República Oriental pretendía llevar a cabo una diplomacia que le permitiera salvaguardar sus intereses ante las decisiones y posturas adoptadas por aquellos, acercándose a uno o a otro, de acuerdo a lo que las circunstancias ameritaran.

Entre 1870 y la década de los cincuenta - cuando comienza el empuje institucionalista regional - Uruguay fue partícipe de los distintos procesos regionales e internacionales, mas estos no ocupaban un lugar destacado en el debate nacional; es a partir de la Guerra Civil española (1936-1939) y la Segunda Guerra Mundial que el contexto internacional comienza a ocupar un rol más protagonista al interior de la República (Bizzozero, 2010). Las posturas adoptadas, en general, fueron las de participar activamente en el nuevo escenario internacional, de acercamiento a las potencias occidentales y, particularmente en la región, defendía la integración *siempre que la misma se enmarcara en el ámbito multilateral de comercio* (Bizzozero, 2010). De este modo, Uruguay se involucró fuertemente con el *Panamericanismo*, posición que es posible ilustrar con su participación en las Conferencias Panamericanas (1889-1954), en las instituciones de ellas resultantes, como el TIAR y la OEA, y en las posturas que allí defendió (generalmente de fuerte apoyo a Estados Unidos, ejemplo de ello: la “Doctrina Larreta”).

³ No existe unanimidad respecto a la efectiva fecha de independencia de la República, planteándose como opciones, principalmente, los años 1825, 1828 y 1830. Para ampliar al respecto, véase: Frega, Ana. (2011). *Historia regional e independencia del Uruguay: proceso histórico y revisión crítica de sus relatos*. Ediciones Banda Oriental.

Asimismo, la República apoyaba el rumbo indicado por la CEPAL en materia de comercio internacional, tan así, que Montevideo ofició de sede en la Conferencia Intergubernamental de la que resulta en 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Durante la década de los setenta y parte de los ochenta, período dictatorial, los proyectos de integración regional nacientes fueron cuestionados en el entendido que no posibilitaban el libre mercado, entre ellos, el conformado por los países andinos (Bizzozero, 2010). Sin embargo, se tomaron medidas como el apoyo al Tratado de la Cuenca del Plata; la concreción de acuerdos comerciales y de cooperación con Argentina (CAUCE en 1982) y Brasil (PEC en 1982)⁴; y la reivindicación del espacio marítimo de la misma forma que otros países costeros en la época (Bizzozero, 2010). El acercamiento, por tanto, fue principalmente hacia aquellos países del Cono Sur cuyos regímenes se asemejaban al uruguayo: Argentina, Brasil y, en menor medida, Chile. La Operación Cóndor y el proyecto nunca ejecutado de un pacto del Atlántico Sur entendido como una alianza anti-comunista, son dos claras ilustraciones del mencionado acercamiento (Clemente, 2005). Todo ello en el marco de un estricto alineamiento con Estados Unidos, principal promotor de la Doctrina de Seguridad Nacional e impulsor de cooperación en materia, primordialmente, militar. Así, fue una época en la que los acercamientos a demás países del continente se debían, en gran medida, a la similitud en los regímenes y con ellos se logró concretar instituciones que servirían de puntapié para el futuro desarrollo de la integración en el Cono Sur.

Los mencionados acuerdos comerciales firmados con Argentina y Brasil significaron la adopción de una nueva modalidad de acuerdos “flexibles” que estaría presente en los años venideros y que se refleja, por ejemplo, con el Tratado de Montevideo de 1980 en el que se da nacimiento a una nueva organización regional: la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) (Bizzozero, 2010).

Iniciado el período post dictatorial, se sucedieron en la República cuatro gobiernos de centro derecha en los que el mayor hito en materia de *regionalismos* fue el ingreso al Mercosur en 1991; sin perjuicio de que también participó de procesos de concertación política en el continente latinoamericano (entre ellos: el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, “Grupo de Río”). Tanto la orientación de los mencionados gobiernos, como la agenda impulsada en América Latina por Estados Unidos eran de tinte liberal y aperturista, esto último articulado a través del Plan Brady, el Consenso de

⁴ Considerados como mojones fundamentales previo a la constitución del Mercosur.

Washington y la Iniciativa para las Américas (Bizzozero, 2010), afirmándose así el llamado *regionalismo abierto* que percibía a la región como plataforma de cara a la inserción mundial por medio de la liberalización, apertura y desregulación de los mercados; la integración era concebida mayormente desde un enfoque comercial. En fin, al observar en conjunto los gobiernos que transcurren entre 1985 y 2005, se percibe que trasladan progresivamente el foco territorial de Uruguay en los procesos de integración del área subregional (con el Mercosur como hito) a la panamericana (a través de un acercamiento a Estados Unidos y, en segundo plano, a México y a Canadá).

A partir del 2005 y durante quince años más, tuvo lugar el llamado “ciclo progresista” en el que el Frente Amplio gobierna de manera consecutiva en un lapso de tres períodos. Ello tuvo su impacto en la política exterior y, en particular, en la mirada en torno a la integración regional. Tímidamente el viraje a la izquierda comenzó con un leve alejamiento del panamericanismo con Estados Unidos como hegemon hemisférico y con una mayor priorización al Mercosur en tanto proceso no sólo comercial, sino también social y productivo. Con el transcurrir de los años, principalmente en el gobierno de José Mujica (2010-2015), Sudamérica pasó a ocupar un rol de mayor protagonismo en el marco de las relaciones Sur-Sur. Manifestación de ello lo configuran las visitas del presidente Mujica a ocho países sudamericanos en su primer año de gobierno, el acercamiento a Medio Oriente y África, el reconocimiento al Estado Palestino y, de especial relevancia para esta investigación, la construcción y el ingreso a la Unasur y a la CELAC.

Es en el ciclo progresista cuando comienzan a aparecer voces determinantes que apuntaban contra el Mercosur y el estancamiento de la plataforma en términos comerciales⁵. Comienzan a aparecer también en el discurso nuevas alternativas, como ser la del ingreso a la Alianza del Pacífico (Lopez Burian, 2015). Dichas voces provenían en su mayoría de los partidos opositores al gobierno, sin embargo, una importante señal de descontento con el proceso mercosureño la dio Tabaré Vázquez en su segunda presidencia (2015-2020) al anunciar la posibilidad de encaminar en solitario un Tratado de Libre Comercio con la República Popular China; ello de la mano de una postura cada vez más crítica hacia la falta de eficacia y flexibilización del Mercosur.

Finalmente, en 2020 ascienden al poder en Uruguay un conjunto de partidos políticos de centro derecha y derecha unidos en la llamada “Coalicción Multicolor” o “Coalicción

⁵ Lo que se condice, a su vez, con el inicio aproximado de la mencionada crisis del orden mundial, en la que los regionalismos son uno de los grandes objetos de crítica.

Republicana”, en la que el discurso de política exterior tendía a la búsqueda de una *desideologización* de la misma y a una apertura al mundo en el entendido que los procesos regionales (particularmente, el Mercosur) habían limitado dicha posibilidad. El discurso se materializó dando lugar a una serie de decisiones que reflejan un alejamiento entre Uruguay y la región bajo la lógica en que los gobiernos progresistas habían actuado, así, se da la formalización de la salida de la Unasur, el apoyo al candidato de EEUU a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (a pesar de que Argentina había presentado una candidatura propia) y tensos cruces con los mandatarios del Mercosur como consecuencia de desacuerdos en torno a la Organización (principalmente con el presidente argentino, Alberto Fernández). En ese sentido desarrollan López Burián y Hernández Nilson (2020):

“Hay una pérdida de importancia relativa de la región en la política exterior uruguaya impulsada por el gobierno de Lacalle Pou. El reclamo por la apertura y la flexibilización del MERCOSUR y su reposicionamiento frente al regionalismo muestra este movimiento, que incluso implica un acercamiento a EE.UU. y a la concertación hemisférica en detrimento de los espacios sudamericanos y latinoamericanos” (p. 97).

Con luces y sombras, Uruguay ha sido un país partícipe de la integración latinoamericana a lo largo de su historia. En ocasiones el acercamiento se dio en términos panamericanistas, en otras más latinoamericanistas, pero a lo largo de los distintos gobiernos desde su independencia hasta la actualidad, el país ha mantenido estrechos lazos con la región, en el entendido de que una coordinación regional intensa, de la mano de otros factores, le puede permitir a países como Uruguay una mayor autonomía en la política internacional.

Crisis de los regionalismos

Ahora bien, se parte en este trabajo de una afirmación que merece, por lo menos, un sustento que servirá de base para el análisis. ¿A qué se hace referencia cuando se habla de crisis o cuestionamientos a los regionalismos latinoamericanos?

Los procesos de integración en América Latina se han desarrollado en una región que se enfrenta a fuertes desafíos estructurales que puede entenderse han condicionado la gestación, evolución y perduración de los mencionados procesos. En este sentido, Detlef Nolte (2019) destaca: la alta fragmentación del continente latinoamericano con la presencia de distintos tipos de integración regional y subregional, así como las tensiones de estas y la

integración continental (en la que se encuentran Estados Unidos y Canadá); la predominancia del sector primario en las exportaciones latinoamericanas, obstaculizando la regionalización basada en sectores industriales y generadora de cadenas de valor regionales; la presencia de vínculos económicos extrarregionales más fuertes que los intrarregionales, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en Europa; la “porosidad” en la región, que trae consigo la determinante influencia de actores externos en el devenir de las organizaciones regionales; entre otros.

El factor institucional no es mencionado explícitamente por el autor antes citado, mas su relevancia no puede ser obviada si se pretende analizar, justamente, instituciones regionales. Desde las independencias y la formación de los Estados, las democracias latinoamericanas se han visto amenazadas por, esencialmente, tres factores: la debilidad institucional, la desigualdad social y la polarización (Altavilla, 2021). Tres grandes problemáticas que no se agotan a nivel nacional y que, por el contrario, generan repercusiones en los procesos de integración, volviéndolos susceptibles al poder político de turno y a la coyuntura del momento; como explica Santos Carrillo (2023) parafraseando a Malamud y Gardini (2012), los proyectos integracionistas en la región culminan siendo “réplicas de la cultura política latinoamericana”.

En épocas como la actual, en la que la pandemia de COVID-19 evidenció alarmantes desafíos que amenazan la gobernanza nacional, regional y global, la legitimidad de las instituciones se ve cada vez más cuestionada. De este modo, es posible encontrarse con un contexto internacional que complementa los desafíos propios de América Latina y genera un ambiente propicio para el incremento de los cuestionamientos a los regionalismos.

El ascenso de discursos nacionalistas y populistas; la incapacidad de protección de la población por parte del Estado (aumento de la desigualdad social, de la criminalidad, de la inseguridad laboral asociada a la incertidumbre frente al cambio tecnológico); la concentración del capital y la oligopolización de los mercados; el debilitamiento de instituciones promotoras de equidad (negociación colectiva, fiscalidad progresiva, políticas sociales) ante una competencia y unos mercados globales; el incremento de amenazas de naturaleza regional e internacional como la migración, el narcotráfico, el crimen organizado o el cambio climático; enmarcados en una crisis de la globalización y del orden liberal que la vio crecer (Sanahuja, 2019), constituyen factores sistémicos propicios a generar un acrecentamiento de los cuestionamientos a los procesos de integración en la región.

La puesta en duda de los regionalismos latinoamericanos no se agota en lo desarrollado, sino que gran cuota de la misma es consecuencia de un verdadero

estancamiento de los procesos a raíz del incumplimiento de sus normas, del solapamiento de organizaciones, de la falta de programas de regionalización sólidos y de la alta dependencia a la voluntad de cada gobierno nacional de turno, así como de la (falta de) afinidad de estos entre sí; todo lo que deriva en una situación de ineficacia e incapacidad de instrumentos en cuestión de alcanzar los objetivos pactados.

Así, existen dos grandes puntos de partida desde los que se puede afirmar que los regionalismos latinoamericanos se encuentran en un estado de crisis. El primero de ellos, de base pragmática, evidencia importantes insuficiencias en los organismos regionales que, a pesar de alcanzar logros puntuales, presentan serios desafíos como los enunciados por Caetano y Pose (2020):

La persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas para avanzar en proyectos comunes en materia de complementación productiva y en infraestructura, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos contruidos desde el espacio nacional de espaldas a la región, la no superación de las asimetrías de los socios, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales o plurilaterales, el solapamiento de las distintas iniciativas, así como los casi nulos avances en materia de agenda externa común (p. 11).

El segundo de ellos, cuya base se encuentra en la mencionada crisis del orden mundial, responde a discursos emergentes que contrarían gran parte de los consensos que habían sido alcanzados por el orden mundial liberal surgido post Guerra Fría, dentro de los que se encuentran: el multilateralismo y el regionalismo.

Los actores empresariales y la política exterior

Diversas teorías de las Relaciones Internacionales pretenden comprender y explicar la formulación y ejecución de la política exterior de los Estados teniendo en cuenta factores domésticos, además de los sistémicos. Estas difieren entre sí, por lo general, al momento de determinar el peso relativo de cada uno de estos factores, la etapa en la que ejercen su influencia y la manera de ejercerla. Este trabajo de investigación se nutre de los aportes de Andrew Moravcsik (1993; 1997), quien entiende que las relaciones del Estado con la sociedad (grupos sociales domésticos y transnacionales en los que el Estado está inserto) tienen un impacto importante en la formulación de la política exterior. Moravcsik enfatiza en

la relevancia de los actores sociales (individuos y grupos privados) realizando una lectura *bottom-up* de la política, en la que los intereses de aquellos se establecen independientemente de la política y en búsqueda de la promoción de sus intereses en un contexto de escasez material, valores en conflicto y variaciones en la influencia societal (Del Arenal y Sanahuja, 2015). En dicha búsqueda, los actores sociales pueden adoptar una conducta de conflicto o de cooperación. El autor defiende que el Estado siempre representa algún subconjunto de la sociedad doméstica con determinados intereses que serán tenidos en cuenta por los funcionarios del Estado al momento de definir las preferencias del mismo y actuar en función de ellas:

Las políticas del Estado están constreñidas por el juego subyacente de valores, intereses y poder de individuos dentro y fuera de los aparatos estatales, puesto que estos pugnan constantemente, mediante la representación política y otros procesos sociales, para que se satisfagan sus preferencias (Del Arenal y Sanahuja, 2015, p. 115).

A este desarrollo esencialmente enfocado en lo doméstico, el autor añade un importante aporte de carácter sistémico: la interdependencia como determinante de la conducta estatal. Moravcsik evidencia que la realización de sus preferencias por parte de los Estados tendrá lugar en un entorno en el que coexisten otros Estados que persiguen ese mismo objetivo. Así, las pautas de comportamiento serán de conflictividad, de coexistencia o de cooperación dependiendo de los costos y beneficios que asumirán los Estados en la búsqueda simultánea de realización de sus preferencias (Del Arenal y Sanahuja, 2015).

Además de los desarrollos teóricos de Moravcsik, a lo largo del presente trabajo serán utilizados insumos del realismo neoclásico. En sus postulados, son considerados insuficientes los factores sistémicos (como la polaridad) analizados de manera aislada para explicar o comprender el comportamiento estatal, por lo que estos han de ser complementados con variables domésticas (como las relaciones entre Estado y sociedad).

Uruguay, dadas sus capacidades materiales e inmateriales, actúa en el sistema internacional y regional de acuerdo a lo que estos dos le permitan. De este modo, la política exterior tenderá a ser de equilibrios; y el margen de acción dentro y fuera de ellos dependerá

del estado de los susodichos sistemas⁶. La integración de los gobiernos, así como sus ideas e intereses constituyen otra variable que incide en la orientación de la política exterior y que, en conjunto con la anterior, moldeará las preferencias y el accionar estatal gobierno a gobierno.

En el país son los partidos políticos los actores sociales con mayor incidencia en la formulación de la política exterior (López Burian, 2015) y son, además, quienes se dedican a representar las preferencias de otros actores de la sociedad, dentro de los que podemos ubicar al empresariado, eje central del presente trabajo.

Los actores empresariales son abundantes y distan de ser homogéneos, pues hemos de considerar como empresariado desde la más pequeña empresa hasta la multinacional de mayor poder; desde aquellos que se dedican a trabajar la tierra en los ricos campos del país, hasta los que operan desde el edificio de una zona franca en la capital; y desde los que participan activamente en el debate político nacional, se agrupan y actúan como grupo de presión, hasta aquellos que optan por moverse en los márgenes de la actividad política. Será el desafío principal de la investigación el de conocer cada una de esas voces en aras de lograr hallar similitudes y diferencias en sus discursos, de esclarecer sus preferencias, intereses y percepciones en torno a la gran cuestión: los regionalismos latinoamericanos en Uruguay.

La hipótesis en torno a la que gira la presente investigación sostiene que existen diversas posturas entre el empresariado uruguayo en torno a los procesos de integración y que el principal factor determinante de que las mismas sean favorables a aquellos o no, será el rubro al que la empresa se dedique. Aquellas empresas comercializadoras de bienes industriales o manufactureros, tenderán a mostrar una opinión favorable hacia la integración latinoamericana. Por el contrario, las empresas dedicadas a la comercialización de bienes agropecuarios, priorizarán un Uruguay integrado al mundo. Las empresas comercializadoras de servicios pertenecerán a uno u otro grupo dependiendo de su área de actividad, siendo los servicios tradicionales (transporte, turismo) más proclives a la priorización de la región y los no tradicionales (servicios financieros, de telecomunicaciones, de informática e información) tendientes a preferir el segundo enfoque.

⁶ En los que habrá que tener en cuenta la configuración de poder entre las grandes potencias y las regionales; la “fuerza” de las instituciones; los acontecimientos coyunturales (enfrentamientos armados, precios internacionales, fenómenos como el narcotráfico y la migración, etc.).

Resultados y análisis

A través de entrevistas y análisis documental, se ha pretendido conocer los pensares de distintos actores empresariales de Uruguay en torno a los procesos de integración. En esta sección, se busca ofrecer una interpretación de los datos recopilados basándose en los objetivos de investigación anteriormente delimitados; se aspira a identificar patrones y tendencias en las posturas empresariales, comparándolas con las políticas gubernamentales y contextualizándolas en el entorno regional e internacional. Asimismo se profundiza en la relación entre dichas posturas y la formulación de la política exterior uruguaya. Este enfoque aspira a proporcionar una comprensión de las complejidades inherentes a la interacción de los actores empresariales de Uruguay, los regionalismos latinoamericanos y las dinámicas políticas a nivel nacional, regional e internacional.

En el proceso de selección de los y las participantes, se buscó representar una amplia diversidad en términos de sectores de la economía y áreas de especialización; estos constituyen una muestra no probabilística orientada teóricamente. Todos los individuos entrevistados, se encuentran directamente vinculados al comercio exterior, ya sea a través de actividades de importación o de exportación. Una precisión que ha de mencionarse es que la mayoría de los entrevistados o considerados en el análisis documental son hombres; esta elección no fue deliberada, sino que constituye un reflejo de las dinámicas preexistentes en los roles de liderazgo empresarial en Uruguay, donde históricamente los puestos de poder han estado ocupados mayoritariamente por el género masculino⁷.

Las posturas del empresariado: similitudes y diferencias

El primer objetivo planteado en esta investigación apunta a identificar similitudes y diferencias en las posturas de los diferentes actores empresariales uruguayos en torno al regionalismo latinoamericano en Uruguay.

Colocando el foco en los resultados de la investigación conviene realizar ciertas puntualizaciones.

La primera de ellas refiere al espectro de posturas que resulta de las recopilaciones de datos realizadas. Si bien los individuos entrevistados y las posiciones sostenidas en otros ámbitos presentan matices, no aparece en ninguna ocasión una opinión extremista. Esto es, no

⁷ Realidad que se condice con los postulados básicos de las teorías feministas de las Relaciones Internacionales, según las que las posiciones de poder son y han sido tradicionalmente ocupadas por hombres blancos de edad avanzada.

hay manifestaciones radicalmente contrarias a los procesos de integración, así como tampoco las hay radicalmente a favor; las diversas posturas se enmarcan en un espectro acotado, dentro del que los puntos de coincidencia son numerosos y las diferencias no resultan totalmente irreconciliables. Este hecho despierta interés al enmarcarlo en el orden mundial y regional aludido en secciones anteriores, en el que el surgimiento de líderes de extrema derecha ha dado lugar a la proliferación de discursos contrarios al multilateralismo y, particularmente, a la integración regional. Ejemplo de ello lo constituye las declaraciones del que luego fuera presidente electo en Argentina: Javier Milei, de impronta libertaria, quien en diversas ocasiones apuntó contra diversos organismos, entre ellos, el Mercosur:

Yo creo que hay que eliminar el Mercosur porque es una Unión Aduanera defectuosa que perjudica a los argentinos de bien. En el fondo es un comercio administrado por Estados para favorecer empresarios prebendarios. Eso no promueve el comercio, eso lo destruye al comercio. Eso genera desvío de comercio, no genera bienestar. Genera rentas para amigos del poder⁸.

En Uruguay, manifestaciones del estilo no han calado hondo y, particularmente, en este trabajo monográfico no han estado presentes. Por el contrario, las posturas que más se les aproximan apuntan a una salida negociada del país de la organización o su transformación en miembro asociado, de todas formas, estas aparecen ocasionalmente y poseen pocos adherentes⁹. A su vez, parten de un desgaste resultado de un estancamiento generalizado de la organización a raíz de incumplimientos, discrepancias y frustraciones; no aparece un posicionamiento ideológicamente contrario a la integración *per se*. De hecho, la idea inicial de un organismo que haga las veces de plataforma de inserción internacional y que colabore a la profundización de los vínculos comerciales con los países vecinos, es considerada como el ideal por el empresariado. No se defiende, *a priori*, la apertura unilateral o la proyección de Uruguay al mundo en solitario; estas posiciones comienzan a aparecer con el mencionado descontento frente a un Mercosur que no presenta los resultados esperados. “Nosotros creemos en el Mercosur; no en el Mercosur en el estado actual, pero creemos que es necesario integrarse” afirma un entrevistado representante del sector industrial, reafirmando la desarrollada idea.

⁸ Entrevista con Juan Pablo Spinetto para Bloomberg el 16 de agosto de 2023.

⁹ De hecho, sus manifestaciones más contundentes han provenido de miembros de partidos políticos (pertenecientes y no pertenecientes al gobierno), mas no necesariamente de empresarios.

Al respecto de esta moderación generalizada del sector empresarial, resulta interesante el comentario realizado por Ignacio Bartesaghi (consultor especializado en comercio internacional, integración económica y negocios internacionales) en entrevista con Revista Verde el 5 de enero del 2024: “[El sector privado] Tiene que reclamar más y cuidar menos los posicionamientos. Entiendo que una cámara empresarial tenga que ser cauta y tener planteos más diplomáticos, pero me llama la atención cómo las gremiales empresariales no impulsan más los cambios”. Así, el consultor da cuenta del acotado espectro de opiniones dentro del que se maneja el empresariado.

Los motivos detrás de esta moderación pueden ser de distinto tipo y la misma encontrarse condicionada por factores no sólo económicos. Así, podría deberse a un flujo comercial intenso con la región que es lo suficientemente potente como para matizar las fallas o los desafíos en las integraciones; podría tener como trasfondo una estrategia comunicacional de no dar señales que hagan peligrar acuerdos o negocios con compradores o vendedores de la región; podría explicarse como reflejo de la idiosincrasia de la sociedad uruguaya, en la que los extremos son resistidos, a lo que Real de Azúa llamaba: una *sociedad amortiguadora* (1973). En las siguientes páginas se visualiza cómo la concepción de integración, el intercambio con la región, la presencia de factores políticos y demás, pueden derivar en un empresariado que no necesariamente se muestra radicalmente opuesto a una integración que, a simple vista, presenta importantes problemáticas.

Una segunda puntualización refiere a las organizaciones consideradas como relevantes por el empresariado. Si bien la investigación pretende profundizar en los cuestionamientos a todas las formas de regionalismos latinoamericanos, gran parte de los procesos de integración existentes en el continente - incluso aquellos de los que Uruguay forma parte - son poco conocidos por los empresarios del país. Así, al ser consultados por organismos como la CELAC, la UNASUR o la OEA, aquellos manifiestan desconocimiento y/o desinterés. Este hecho cobra sentido al tomar en consideración que el empresariado constituye un actor económico dentro de la sociedad y, como tal, interactúa con procesos que inciden directamente en la actividad económica y comercial, mas no así en los que poseen un carácter primordialmente político.

Lo referido no significa que el Mercosur y la ALADI (sí mencionados en las entrevistas y en otros medios) sean procesos de integración exclusivamente económico comerciales, sino que el empresariado así los visualiza. En esta línea, la integración es percibida como un medio para facilitar el ingreso a mercados a través de mejores condiciones.

Inevitablemente, lo anterior orienta el pensamiento a creer que la falta de comprensión profunda sobre la naturaleza multifacética de dichos procesos limita las posibilidades de aprovechar plenamente los beneficios que podrían derivarse de una participación más activa y consciente en las instancias regionales.

El presente desarrollo ha de estructurarse en una base cuya importancia no es menor: todas las manifestaciones (tanto en entrevistas como en análisis documental) coinciden en un núcleo de cuestiones que son determinantes para este trabajo. Estas son: la integración es útil¹⁰; el Mercosur cumple con algunos o con pocos de sus objetivos; Uruguay debe continuar siendo parte del Mercosur; el Mercosur es el único proceso de integración sobre el que se mencionan desventajas para el Uruguay; y, en el período de tiempo analizado, los gobiernos han representado (en mayor o menor medida) las inquietudes del empresariado en torno a los procesos de integración.

A continuación, se profundiza sobre algunas similitudes y matices en particular.

Dentro de los consensos esperables en el pensar del empresariado uruguayo está el de la imperiosa necesidad para Uruguay de ingresar a nuevos mercados internacionales, ello fundamentado principalmente por la realidad de un mercado nacional pequeño. En este sentido, el entendimiento general es el de que el país no ha logrado una inserción internacional sólida, así lo expresaba Diego O'Neill, presidente de la Confederación de Cámaras Empresariales en una entrevista con Canal Once Punta del Este en setiembre de 2023:

En esa apertura de mercados y en ese ingreso a los mercados es también muy importante poder tener acuerdos comerciales que, en definitiva, lo que permiten es bajar los aranceles que cobran los países y en ese aspecto es donde Uruguay no está bien posicionado (...) Este gobierno ha hecho esfuerzos en, por un lado, lograr la flexibilización del Mercosur y, por otro lado, tratar de avanzar en forma bilateral con algunos países (...) Hasta ahora los resultados no han sido demasiado auspiciosos, desde la Confederación vemos el tema con preocupación.

En la misma línea, aunque con matices, uno de los entrevistados perteneciente al sector de servicios no tradicionales sostiene:

¹⁰ Diversas utilidades son destacadas, entre ellas: mayor peso relativo en el orden mundial, mayor fluidez en los intercambios, mejores accesos a mercados, etc.

Hoy estamos bastante atrapados por dos factores: la dificultad de hacer acuerdos comerciales con mercados relevantes cuando Brasil y Argentina nos dicen que no los podemos hacer solos (...) Una segunda dificultad es que no tenemos una agenda de inserción internacional, cuando el sistema político piensa en una agenda de inserción internacional, esencialmente piensa en mejorar los accesos a los mercados de exportación para nuestras materias primas agropecuarias (...) Y si uno piensa cuánto más va a crecer la producción agropecuaria y cuánto más van a crecer las exportaciones de servicios en los próximos cuarenta años, las chances son de que los servicios le ganen largamente.

Es posible identificar una base común en ambos discursos: una errática inserción internacional de Uruguay que resulta en que las exportaciones de producción nacional no ingresen a nuevos mercados o lo hagan en condiciones desfavorables.

Ambos entrevistados coinciden en el desafío que constituye concretar acuerdos comerciales con terceros países ante las trabas que presentan los socios del Mercosur. Aparece, a su vez, un matiz significativo enfatizado por el empresario de servicios en cuanto a la estrategia de inserción: cuáles son los bienes o servicios sobre los que Uruguay debe colocar el acento teniendo en cuenta una visión largoplacista. En cambio, en su entrevista, O'Neill hace referencia a la concreción de acuerdos comerciales con países como China y Turquía, en los que los productos que se colocan pertenecen predominantemente al sector agropecuario. De este modo, se visualiza que existen en el empresariado matices en torno al fin que se persigue al buscar una mejora en la inserción internacional. Mientras por un lado se pretende incentivar la colocación de los bienes en los que el país es competitivo internacionalmente y que, por falta de acuerdos, se encuentra en desventaja respecto de sus competidores; por el otro, se pretende lograr nuevos y mejorados acuerdos que impulsen a sectores emergentes en el país.

Los voceros de cada una de esas posiciones no han de obviarse, pues la incidencia del presidente de la Confederación de Cámaras Empresariales como grupo de presión será, naturalmente, mayor que la de un sujeto individual. Así, es posible aproximarse a cuál es la visión que predomina en el discurso de los líderes políticos desarrolladas en las siguientes páginas.

Otra idea que se manifiesta en el discurso del empresariado es la pérdida de peso relativo de Argentina y Brasil en las exportaciones uruguayas, enfatizando en la desfavorable balanza comercial que el país posee ante el Mercosur. En esta línea, el capítulo dedicado al

comercio exterior de la Revista ARU (Asociación Rural del Uruguay) en setiembre de 2021¹¹ contiene titulares como: “Argentina, un mercado que fue de más a menos” y “Brasil, otro país cuyo peso descendió”, haciendo referencia a la caída en las exportaciones hacia dichos destinos entre 2001 y 2020. El mismo informe presenta un dato interesante, según el que, a pesar de la caída generalizada de las ventas hacia Argentina, dicho país continúa siendo el principal destino de las exportaciones uruguayas de bienes industriales. Sin perjuicio de ello, lo siguiente era expresado por un representante del sector industrial: “Los saldos de las balanzas comerciales es crónico deficitario siempre para Uruguay, salvo alguna excepción (...) No tiene sentido alguno que un mercado de tres millones hacia un mercado de cuarenta y pico de millones tenga un saldo deficitario crónico”. El volumen exportado por determinados sectores a países del Mercosur, no deriva en una menor contundencia al momento de analizar la situación de Uruguay en el bloque, por el contrario, esta es alertada por el empresariado en su globalidad.

La participación de Uruguay como país pequeño en un proceso de integración del que forman parte los dos países de mayores dimensiones de América del Sur deriva en nuevos consensos que aparecen en el empresariado del país en torno a las asimetrías existentes. Esto es, las distintas entrevistas y la recopilación de datos realizada permiten visualizar un denominador común en el que se sostiene que, por sus dimensiones (demográficas, económicas, territoriales, etc.), Uruguay carece frente a sus vecinos de capacidades materiales que le brinden el poder relativo necesario para lograr incidir y ser determinante en la agenda de bloques como el Mercosur. Así, aparecen expresiones como: “No somos mayoría, ¿Quién manda? Brasil. Lo que dice Brasil es palabra santa”¹², en las que queda en evidencia que la voluntad política de las potencias regionales se impone o, por lo menos, condiciona, a la voluntad uruguaya. Al dialogar sobre los posibles beneficios de retirarse del Mercosur, un empresario del turismo sostenía que Uruguay podría lograr:

Cierta independencia a la hora de negociar con bloques o con países y tenes una política comercial exterior independiente a lo que rige el Mercosur y, lo otro, es no estar siempre supeditado a las decisiones del bloque que no siempre benefician a los miembros más pequeños.

¹¹ Revista ARU 237 Ganadería IV/2021.

https://issuu.com/duplexcomunicacion/docs/ganaderia_237_web#google_vignette

¹² Frase enunciada por un importador perteneciente al sector juguetero.

Se constata, nuevamente, la presencia en el discurso empresarial de las asimetrías que se encuentran presentes en el bloque subregional y las consecuencias de las mismas.

Tan sólo un entrevistado manifestó en el intercambio, sin embargo, la idea según la que los grandes países vecinos de la República han sido históricamente condicionantes en el comportamiento exterior de la misma. Desde su independencia y consolidación como Estado Nación (e incluso antes de que ello ocurriera), Argentina y Brasil han incidido en decisiones de política exterior de todo tipo y magnitud. Innegablemente en el Mercosur ello continúa sucediendo, mas la interrogante que podría ser planteada es: si históricamente, Argentina y Brasil han llevado a cabo diversas presiones para condicionar el accionar exterior uruguayo, ¿cuál sería la diferencia si se abandonase el Mercosur? ¿Esas presiones desaparecerían o volverían a canalizarse por los mismos lugares a través de lo que ello sucedía antes de 1991? En la práctica, ¿Continuaría siendo viable la concreción de un Tratado de Libre Comercio entre China y Uruguay sin la anuencia de los grandes vecinos?

Esta idea atravesaba el discurso del entrevistado perteneciente al sector de los servicios no tradicionales: “¿Alguien puede creer seriamente que si Uruguay se va del Mercosur, China firma un TLC con nosotros? No tenemos un problema jurídico. No hay un obstáculo jurídico para firmar un TLC con China. Hay un obstáculo político, que es Brasil”. El empresario visualiza la presión ejercida por Brasil, encontrándose Uruguay dentro o fuera del bloque. Si bien las mencionadas asimetrías continúan siendo parte esencial de las opiniones formadas, pocas veces (casi nulas) se entiende que ellas están presentes, sea Uruguay parte o no de un proceso de integración.

Al comenzar el capítulo se afirmaba que uno de los grandes consensos en el empresariado era el de la inconveniencia de abandonar el Mercosur por parte de Uruguay. Sin perjuicio de ello, existen en el mencionado espectro de opiniones, discursos más hostiles que otros al referirse a la organización. “No podemos obviar referirnos a nuestra inserción internacional, la que sigue condicionada por un Mercosur que no funciona” sostenía el entonces presidente de la Asociación Rural del Uruguay, Ruben Echeverría, en el discurso de clausura de la Expo Prado 2014, “Desde su creación el Mercosur ha realizado acuerdos de preferencia comercial poco ambiciosos. (...) Las diferencias entre los socios del Mercosur han hecho inviables la concreción de acuerdos fuera de la región” continuaba para culminar sosteniendo que “el Mercosur ha sido antes que nada una gran traba”; otro ex presidente de la ARU expresaba en marzo de 2021 en la red social X: “(...) El país y sus agronegocios necesitan una mejor inserción internacional, más acuerdos, menos aranceles, mejores oportunidades. Este Mercosur no anda ! (sic)”.

Los voceros de estas adjetivaciones fuertemente contrarias al Mercosur en comparación con las del resto del empresariado, pertenecen al sector del empresariado asociado al área rural¹³. Como se ha aludido en otras instancias, dado que gran parte de su producción se destina a países asiáticos, sus posicionamientos tienden a alejarse de la región en el entendido de que la misma y, en concreto, el Mercosur, les significan un obstáculo en su relacionamiento comercial con el resto del mundo.

Finalmente, en este contexto de grandes consensos y pequeños matices en el empresariado, una última pequeña diferencia puede ser concebida a partir de los resultados que surgen de la investigación. Todos los entrevistados fueron consultados respecto a cuáles consideraban que serían los “ganadores” y los “perdedores” en caso de que Uruguay tomase la decisión de abandonar el Mercosur. De las respuestas obtenidas surgen tres posiciones: los que entienden que existen ganadores y perdedores; los que defienden que nadie saldría beneficiado de tal decisión y los que sostienen que no existirían ni unos ni otros.

En cuanto a la primera postura, lo siguiente expresaba el representante del sector industrial:

Por cómo se compone la oferta exportable de Uruguay y el destino que tiene esa oferta exportable, los productos primarios, el agro y la agroindustria serían los más beneficiados porque, si bien destinan parte de su exportación a la región, el destino principal en sus ventas, son otras partes del mundo (...) Lo que es la industria manufacturera, metalúrgica, química, plástica, algo de textil, automotriz, que es un componente de exportación también importante para Uruguay, ¿cuál es el destino principal? La región. No es el mundo.

Enfocándose en el sector exportador de bienes, el entrevistado identifica de acuerdo a los destinos de cada producto, cuáles se verían beneficiados y cuáles perjudicados ante la posibilidad planteada. Indirectamente, parte de la suposición según la que la salida del bloque derivaría en una mejora en el acceso de otros mercados internacionales, predominantemente asiáticos.

La entrevistada representante de la industria farmacéutica sostenía, en línea con la segunda postura:

Perdemos todos. Porque los ganadores, mirándola a la cortita, podrán ganar una vez y de pronto algunos ganan mucho esa vez y ya está. Los siguientes jugadores

¹³ En particular, al sector cárnico.

no van a tener nada para jugar, porque estamos siendo muy soberbios si consideramos que vendiendo vacas vivas podemos hacerle mella al mundo.

Partiendo de una mirada largoplacista, el argumento de la entrevistada giraba en torno a que una salida del Mercosur implicaría priorizar beneficios inmediatos hacia determinado sector de la economía (el primario) y descuidar los perjuicios que otros sectores (que producen con valor agregado y que su destino es la región) pueden sufrir. Ello profundizaría la primarización de la economía y finalizaría por tener un impacto perjudicial a nivel integral para el Estado.

El empresario de servicios no tradicionales fue otro de los que señaló que tan sólo existirían perdedores ante la decisión de no formar más parte del organismo: “Me cuesta encontrar un ganador porque no entiendo qué ganaríamos en Uruguay; fácil es encontrar perdedores. No veo ningún ganador. (...) [Quienes encuentran ganadores parten] de la falacia del acceso ilimitado y la falacia del impacto gigante”. Así, hacía referencia a que, a su entender, las trabas de negociar con terceros mercados continuarán presentes, siendo bajas las probabilidades de concreción y, a su vez, alegaba que incluso en un escenario en el que los acuerdos se lograsen, el impacto positivo sobre la economía, no sería de un impacto significativo.

Finalmente, el empresario del sector importador juguetero, el del turismo y el del lácteo manifestaron que el resultado en términos de ganadores y perdedores sería indiferente, no logrando identificar la presencia de unos u otros en el entendido de que el impacto no sería tal.

La ALADI es un organismo reconocido por el empresariado uruguayo y las opiniones en torno a la misma son uniformes. El discurso, a grandes rasgos, sostiene que la ALADI fue, en sus inicios, un proceso muy ambicioso que tuvo importantes logros y que, sin embargo, el transcurrir del tiempo dio lugar a un desgaste que culminó en una organización que hoy por hoy, ha perdido relevancia para estos actores. Estos entienden que el potencial de la misma es grande y que, de aprovecharlo, muchos sentirían las ganancias. De todos los entrevistados, fue el representante del sector industrial el que hizo mención a la mayor cantidad de beneficios (rondas de negociación, contacto con los técnicos, sitio web en constante evolución, textos); los demás, en cambio, se limitaron a mencionar los acuerdos que se hicieron en el marco de la organización. Esta diferencia tiene sentido en tanto el mencionado representante mantiene vínculos con, aproximadamente, mil industrias de todos los rubros (desde la agroindustria, pasando por la automotriz, farmacéutica hasta la textil) y de todos los

tamaños; así, las probabilidades de la utilización de las herramientas de la ALADI, son mayores.

El presente capítulo permite abordar unas primeras conclusiones en torno a las posturas empresariales en Uruguay sobre los procesos de integración latinoamericanos.

En primer lugar, se ha revelado un espectro moderado de opiniones en las que no existen posicionamientos radicales ni en contra ni a favor de los regionalismos. Por el contrario, estas parten de consensos básicos que entienden que la integración es importante y útil, a la misma vez que reconocen fallas en el funcionamiento de los organismos existentes. Vinculado a ello, son las organizaciones regionales de carácter predominantemente económico comercial las que despiertan interés y son conocidas por el empresariado, puntualmente es el Mercosur el organismo que genera la mayor cantidad de opiniones, las más contundentes y formadas; seguido se encuentra la ALADI, cuyas menciones eran notoriamente menos frecuentes y de menor “calidad”, aunque superan a las demás (OEA, CELAC, Unasur, Alianza del Pacífico, etc.). En el mencionado espectro de opiniones, es el discurso proveniente de los sectores rurales el que mayor hostilidad presenta frente al Mercosur, mientras que los demás sectores se mantienen críticos sin referirse al bloque despectivamente.

La inserción internacional es considerada una problemática de primer nivel para el empresariado y se presentan distintos énfasis en lo que respecta a la estrategia a seguir. Mientras por un lado, la priorización es la de concretar acuerdos para mejorar las condiciones de acceso en aquellos mercados a los que llegan las empresas históricamente más competitivas de Uruguay; por otro, se entiende que es esencial la diversificación de la canasta exportada y de la concreción de acuerdos en función de ello.

Existen consensos básicos en cuanto a la percepción del Mercosur: no se encuentra dentro de la agenda el abandono del bloque por parte de Uruguay, pero sí se entiende necesaria un trabajo en pos de un mejor funcionamiento y una flexibilización. A nivel general, se sostiene que dentro del organismo Uruguay se enfrenta a grandes asimetrías que condicionan su accionar. Una postura minoritaria que aparece una única vez en la recopilación de datos, es que la susodicha asimetría limita al país encontrándose este dentro o fuera del Mercosur. En caso de que se adopte la decisión de retirarse del bloque, tres posturas generales se esgrimieron: habrá sectores ganadores y sectores perdedores; todos pierden; y nadie pierde, nadie gana. Esta división no responde a criterios sectoriales, de tamaño, género o formación, lo que podría llegar a indicar una falta de consenso generalizada en el empresariado en lo que respecta a las consecuencias de dicha decisión.

Empresariado y gobiernos: más confluencias que desavenencias

El segundo objetivo de investigación se propone comparar la postura del empresariado con la mantenida por los gobiernos. Para ello, se toman en consideración las entrevistas y la recopilación de datos realizada complementadas con los aportes teóricos de la doctrina especializada en política exterior.

En el entendido que el varias veces aludido orden mundial de multicrisis, tiene su comienzo aproximado con la crisis financiera del 2008, los gobiernos que se toman en consideración son los de Tabaré Vázquez, José Mujica y Luis Lacalle Pou.

El Frente Amplio había llegado al gobierno en el 2005 con un discurso de campaña favorable a la integración, en este sentido:

El FA llegó a sus primeros años de gobierno en el marco de un auge económico para la región (el «*boom de las commodities*») y en medio de acciones y discursos que parecían alentar la perspectiva de una nueva etapa de profundización del Mercosur¹⁴.

Pasos importantes se dieron en ese sentido, como lo fueron el ingreso de Uruguay a la Unasur, a la Celac y como miembro asociado a la Alianza del Pacífico. El contexto parecía prometedor, no sólo a nivel económico, sino también de concertación política, sin embargo, los desafíos no tardaron en aparecer: el conflicto binacional con Argentina por la pastera de Fray Bentos, las presiones contra el Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Estados Unidos, la crisis financiera del 2008, los incumplimientos de los grandes Estados de la normativa mercosureña, la suspensión de Paraguay en el año 2012 y la de Venezuela en 2017, etc. Ello generó alteraciones en el discurso de las autoridades que, a comienzo del primer mandato, era fuertemente favorable a los regionalismos y que, progresivamente, se fue tornando más crítico; esta evolución ocurrió de manera simultánea al desarrollo de un contexto mundial y regional muy crítico con los regionalismos (Caetano, López y Luján, 2021). De este modo, los discursos de flexibilización tendientes al Mercosur y a la concreción de acuerdos comerciales por fuera del bloque (con China como el principal interés) tomaron fuerza en el segundo gobierno de Tabaré Vázquez y se volvieron el foco de la política exterior de Lacalle Pou.

¹⁴ Caetano, G., López Burian, C., y Luján C. (2021). La política exterior de Uruguay durante el «ciclo progresista» (2005-2020): factores sistémicos, regionales y domésticos. *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. 295-320.

En 2020, con la asunción del nuevo gobierno, el rumbo era claro: la prioridad en la política exterior sería *abrir mercados y hacer alianzas*, así lo estipulaba el plan de gobierno “Compromiso por el país”¹⁵ que, en su contenido, delinea una política exterior enfocada primordialmente en lo económico comercial.

De la mano de un discurso de *desideologización* de dicha política, una de las primeras acciones fue la de abandonar la Unasur, a la que se le entendía como un “organismo regional basado en lineamientos político ideológicos y que, en los hechos, ha dejado de funcionar” según el comunicado de prensa n° 18/20 de Cancillería, mismo comunicado en el que se anunciaba la interrupción del procedimiento de retiro del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca). Otras señales que se dieron hacia la región fueron: el apoyo al candidato estadounidense a la presidencia del BID (en detrimento de la candidatura impulsada por Argentina); la carta de adhesión para sumarse al Tratado Integral Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP por sus siglas en inglés); los duros discursos contra el Mercosur, llegando a calificarlo de *lastre* en una cumbre de presidentes en el año 2021; entre otras.

Más allá de los fuertes discursos y de las claras orientaciones, en los hechos, la política exterior del gobierno multicolor no logró resultados a destacar. Así lo reconocía el propio presidente en una cena organizada en noviembre de 2023 por el Centro de Estudios para el Desarrollo: “Donde no hemos tenido mucha suerte es en las relaciones exteriores”.

En líneas generales, las políticas públicas que se presentan en el discurso del empresariado son las laborales, las fiscales, las cambiarias, las de inversión, las regulatorias, la exterior (particularmente cuando se enfoca en lo comercial), entre otras. Al presente trabajo monográfico le compete dedicarse a analizar la última de aquellas, lo que supone un desafío, dado que no es necesariamente la más controvertida ni la más mencionada. Asimismo, la opinión - positiva o negativa - sobre el desempeño de esta política no necesariamente implica aprobación o desaprobación del gobierno en general.

Los empresarios entrevistados fueron consultados sobre qué tanto era *oído y representado* el empresariado por los diversos gobiernos y se les proporcionó cuatro opciones de respuesta: siempre, a veces, pocas veces y nunca. De las respuestas surge que el gobierno con mejores percepciones es el de Luis Lacalle Pou, seguido de los dos períodos de Tabaré Vázquez y, por último, el de Mujica. El espectro de respuestas continúa siendo moderado, pues los extremos (*siempre* o *nunca*) fueron escasamente utilizados (dos veces el primero y

¹⁵ Plan de gobierno alcanzado en acuerdo por la Coalición Multicolor de cara a la segunda vuelta de las elecciones nacionales.

una el segundo, dirigidos hacia los gobiernos de Lacalle y Mujica respectivamente) y, en todos los casos, *a veces* fue la respuesta más utilizada. Es posible percibir cómo se sigue la línea de moderación que se identificó en el análisis de las posturas frente a los regionalismos.

Tomar en consideración los programas de gobierno que los partidos políticos presentan ante la Corte Electoral y la ciudadanía permite acercarse a qué visión en torno a los regionalismos mantendría cada gobierno y qué tan cercana a ella se encuentra de los discursos empresariales. Así, los programas de gobierno frenteamplistas durante los tres períodos en los que la fuerza política triunfó incluyen una visión integral sobre la región, destacando la relevancia de la profundización de los vínculos, además de económicos, culturales, sociales, políticos, de cooperación. etc. Se realizan afirmaciones del tipo:

“La estrategia de construcción del MERCOSUR no puede acotarse al ámbito de la economía, debe abarcar el desarrollo de otros tales como el ámbito social, cultural, tecnológico, etc”¹⁶; “El proceso de integración regional presenta una serie relevante de potencialidades que debemos aprovechar, entre las que se destacan la integración energética, las obras de infraestructura vinculadas al transporte, las comunicaciones y la energía, y la integración financiera que surge como un fenómeno nuevo en la región”¹⁷; o “Con la región perseguimos una integración profunda, superando ampliamente lo meramente comercial, fomentando la cooperación en ciencia y tecnología, infraestructura, otros bienes públicos regionales, y los vínculos culturales”¹⁸.

Queda de manifiesto, así, la impronta regionalista de la coalición de izquierda, en la que América Latina significa para Uruguay no sólo un potencial aliado comercial, sino un espacio en el que confluyen realidades, intereses y desafíos que pueden ser abordados en conjunto, a través de más y mejor integración.

Por su parte, “Compromiso por el país” presenta un abordaje de política exterior principalmente enfocada en lo económico comercial, en el que la región no es mencionada de manera diferencial al resto del mundo. No se realiza referencia alguna a la integración regional *per se*, por el contrario, tan sólo el Mercosur es mencionado en una ocasión en el entendido de que sus reglas deben ser flexibilizadas ya que este se encuentra *bloqueado y aislado del mundo*. El énfasis se encuentra en la mejora en las condiciones de ingreso a

¹⁶ “Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010. Porque entre todos otro Uruguay es posible”.

¹⁷ “Programa 2010-2015”.

¹⁸ “Bases Programáticas. Tercer gobierno nacional del Frente Amplio 2015-2020”

nuevos mercados, dentro de los que se priorizan aquellos ubicados en el Sudeste y Sur de Asia¹⁹.

La diferencia es grande al comparar los abordajes de una y otra coalición gobernante. Es la Coalición Multicolor la que presenta una visión más cercana a la que se ha visto desarrollada del empresariado en anteriores páginas, sin perjuicio de cercanías concretas a lo propuesto por el Frente Amplio.

Al igual que el empresariado, la Coalición Multicolor presenta una visión en la que lo económico comercial predomina, en la que el fin último es una mejor inserción internacional entendida como la apertura de nuevos mercados, en la que el Mercosur debe ser flexible de modo de permitir lo anterior, etc. Los empresarios no manifestaron en ninguna ocasión interés por la profundización de los vínculos culturales, ni políticos, ni sociales, así como tampoco se presenta interés por la cooperación en ámbitos como la ciencia, la tecnología o la infraestructura; todas cuestiones que los gobiernos frenteamplistas se propusieron lograr. Si bien los programas de estos últimos daban cuenta de la necesidad de una mejor inserción internacional, esta no constituye el centro único de la estrategia de política exterior y, a su vez, toma en consideración a la región para poder alcanzarla en las mejores condiciones posibles.

A través de la red social Twitter (hoy denominada X), un empresario representante del sector cárnico publicaba en octubre del año 2017: “(...) perdimos muchos años por no enfocarnos en potenciar las relaciones meramente comerciales, que fue en realidad para lo cual fue creado el MERCOSUR. Se eligió darle un enfoque diferente”, aludiendo al vínculo entre los gobiernos frenteamplistas y los demás gobiernos progresistas de la región durante el llamado “ciclo progresista”. Nuevamente, queda de manifiesto la especial relevancia que el empresariado le otorga a lo económico comercial en los procesos de integración en detrimento de sus demás facetas. Al analizar las diversas manifestaciones de dichos actores, esta fue una crítica recurrente que los gobiernos frenteamplistas recibieron, en particular el de José Mujica.

¹⁹ El privilegio otorgado a la región asiática es un hecho repetitivo en el sector del empresariado que se dedica al agro. A modo ilustrativo: la Federación Rural del Uruguay emitió un comunicado en marzo de 2021 en apoyo a la intervención del presidente Lacalle Pou en la Cumbre de Presidentes del Mercosur, en ese comunicado se hace referencia a la necesidad de lograr acuerdos y únicamente menciona a una región: el sudeste asiático.

La flexibilización del Mercosur se encuentra presente en ambos programas²⁰, aunque es abordada con matices. La Coalición Multicolor la presenta con el fin de que los Estados miembros puedan acceder a la búsqueda de otros acuerdos comerciales. Proporcionando otro enfoque, el Frente Amplio estipula: “La negociación conjunta es la prioridad, planteándose como alternativa la negociación de flexibilidades y formatos que permitan a los miembros del bloque avanzar a distintas velocidades”. En línea con lo desarrollado en la anterior sección, en este caso el empresariado muestra una postura más cercana al Frente Amplio: el Mercosur ha de servir como plataforma de inserción internacional, Uruguay tendrá mayor peso relativo si se presenta al mundo en conjunto con los demás Estados Miembros, no se defiende *a priori* la apertura unilateral o la proyección de Uruguay al mundo en solitario, ahora bien, si ello no resulta posible, la alternativa es clara: flexibilizar.

Finalmente, otro tema en el que existe un consenso generalizado entre gobernantes y empresarios es en la inconveniencia de abandonar el bloque subregional. Si bien, discursivamente, el gobierno de coalición ha sido duro con el Mercosur, sus principales dirigentes niegan la posibilidad de que Uruguay se retire. En ese sentido disertaba el presidente Luis Lacalle Pou en la 61ª Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados (2022):

Quiero repetir qué es lo que mueve la política exterior del Uruguay: abrirse al mundo, el Uruguay necesita y tiene vocación de abrirse al mundo. Por supuesto que, si vamos en grupo, vamos en barra, es mucho mejor. Por supuesto que, si le ofrecemos al mundo un mercado como el de los cuatro países, vamos a tener mayor poder negociador, eso es lo que buscamos. No estamos dispuestos a quedarnos quietos (...) Acá no se trata de ruptura, hay que sacarlo del imaginario colectivo nuestro hablar de ruptura. Se trata de resolver tensiones.

En términos similares, José Mujica expresaba lo siguiente en la sesión inaugural de la 53ª Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y 27ª Asamblea de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) en marzo de 2012:

Tenemos un Mercosur que tiene sus contradicciones, que respetamos poco y que todos los días le hacemos alguna crítica. Pero ‘ay de nosotros’ si no existiera (...) Los defectos del Mercosur son nuestros defectos y los vamos a pelear a muerte sin concesiones.

²⁰ El Programa 2015-2020 del Frente Amplio da cuenta de dicha necesidad.

Estas mismas ideas se repiten en el pensar empresarial. Así lo desarrollaba, por ejemplo, Manuel Antelo (empresario del sector automotriz) en entrevista con El País en diciembre del 2021: “Hay que conseguir flexibilidades dentro del Mercosur, que permitan acelerar el proceso de apertura. Pero no hay que romper el Mercosur, sería un error. ¡Uruguay no puede quedar afuera del Mercosur!”; de manera más moderada, se manifestaba el presidente de la ARU, Gonzalo Valdés Requena: “Si bien no tenemos en mente salir del Mercosur, buscar dentro del bloque alguna especie de flexibilización para poder negociar directamente con terceros países nos parece muy bien” en entrevista con CRÓNICAS en mayo del 2021.

En definitiva, los datos recopilados permiten conocer las confluencias y las desavenencias entre los actores considerados: empresariado y gobierno. De la mano con lo desarrollado en el anterior capítulo vinculado a la perspectiva predominantemente económico comercial del empresariado frente a los procesos de integración, es posible hallar un primer acercamiento de este con el gobierno de la Coalición Multicolor, quien ofrece en su Programa un enfoque de ese tipo. En cambio, el abordaje propuesto y trabajado por el Frente Amplio, no sólo no es considerado relevante para los empresarios, sino que causó fuertes resistencias por parte de estos.

En los restantes aspectos, la postura frente a los regionalismos de gobiernos y empresarios, conocieron importantes consensos, principalmente en lo que al Mercosur atañe: permanencia en el bloque, necesidad de flexibilización y adecuación normativa. Las mismas inquietudes son presentadas con distintas tonalidades, una más inquisitiva por parte del gobierno multicolor y de los empresarios vinculados al agro. Esto último podría ser a raíz de factores varios: fuertes vínculos entre productores rurales y los partidos políticos pertenecientes a la coalición²¹; desgaste tras años de reclamos flexibilizadores sin resultados palpables; fuerte presencia asiática y la opción de nuevos TLC con dicha región; medidas proteccionistas, incumplimientos y presiones por parte de los grandes socios; etc. La realidad es que, de una u otra manera, el empresariado constituye efectivamente un componente

²¹ Serna, M. y Bottinelli, E. (2020). Los empresarios en la política en Uruguay en tiempos de cambio: reconversión y renovación de las élites políticas (2000-2015). *Revista Española de Sociología*, 29 (3), 655-673. <http://dx.doi.org/10.22325/fes/res.2020.40>

fundamental de la sociedad uruguaya y como tal, un importante grupo de presión al que los diversos gobiernos atienden y aspiran a representar.

Formación e impacto: las posturas en su contexto y sus consecuencias en la política exterior uruguaya

Los dos últimos objetivos de la investigación apuntan a comprender la formación de las posturas empresariales a partir del contexto regional e internacional y a analizar la incidencia de dichas posturas en la política exterior comercial uruguaya.

Lo desarrollado hasta este punto permite esbozar unas primeras aproximaciones tendientes a alcanzar estos objetivos. Respecto al primero de ellos, se ha dado cuenta en las primeras secciones de la presente monografía que el orden mundial de la actualidad se caracteriza por encontrarse en un estado de crisis simultáneas que amenazan, entre otras, a la gobernanza regional y nacional. Estas amenazas tienen lugar no sólo a nivel discursivo (emergencia de líderes que cuestionan valores que parecían ser consensuados en occidente) sino también en los hechos (conflictos armados, migraciones irregulares, narcotráfico), convirtiéndose en un desafío sin precedentes para los gobernantes que deberán enfrentarlos de manera simultánea a los desafíos propios de cada Estado.

Anteriormente se mencionaba también el moderado espectro de opiniones manifestadas por los empresarios uruguayos respecto a los regionalismos latinoamericanos, lo que no se condice con la realidad descrita del orden mundial y regional. Surgen, entonces, varias interrogantes respecto al origen de la susodicha moderación: ¿se debe a la idiosincrasia uruguaya?; ¿responde a un desinterés generalizado de estos actores frente a los procesos de integración?; ¿tiene que ver con la falta de un “Javier Milei”, un “Donald Trump” o un “Jair Bolsonaro” uruguayo?

Inevitablemente son diversos los factores que confluyen y derivan en las posturas mantenidas, sería inconveniente adjudicar a uno de ellos la responsabilidad absoluta, así como probablemente existan otros que pasan desapercibidos a los ojos de investigadores.

Del análisis resultante en anteriores secciones, el primer impulso sería el de negar la influencia de actores externos o de las condiciones internacionales en los empresarios uruguayos, dado que los posicionamientos más críticos de los mismos hacia la regionalización se han esbozado sobre una base pragmática según la que, errores en el funcionamiento y la carencia de resultados auspiciosos, han llevado a una, cada vez mayor, distancia de los procesos de integración. No aparecen cuestionamientos teóricos que apunten contra la esencia de los mismos, no existe un rechazo a la integración como profundización

de lazos con la región, ni con fundamentos xenófobos o nacionalistas, así como tampoco se interpreta a la integración *per se* como un freno al desarrollo o al bienestar del país.

Esto no puede, sin embargo, conducir a afirmar que la postura del empresariado uruguayo es impermeable a los discursos en ascenso tanto en la región como en el mundo. De hecho, en la medida en la que esta realidad continúe calando en la sociedad uruguaya y, en particular, en sus partidos políticos, se torna más probable que los empresarios redireccionen su pensar, en el entendido que los partidos políticos constituyen en Uruguay importantes formadores de opinión y que sus vínculos con los demás actores sociales son especialmente relevantes para formar y entender los posicionamientos de unos y otros. Así, el surgimiento de partidos políticos como el Partido Libertario del Uruguay²² amenazan la varias veces mencionada moderación del espectro de opiniones e *importan*, desde el mundo y la región a Uruguay, ideas defendidas por líderes como Javier Milei que se han posicionado vehementemente contra los procesos de integración. Estos mojones son particularmente importantes en un sistema partidocrático y partidocéntrico como lo es el uruguayo, en el que los partidos políticos son actores centrales, formadores de opinión a través de la estructuración de la agenda pública (López, C. 2015). De este modo, resulta posible alegar que si el orden internacional culmina por incidir en aquellos, dando lugar a la réplica de discursos hostiles hacia el multilateralismo o el regionalismo, se tornará más probable que la postura del empresariado se altere en tal dirección²³.

Esto, en línea con el segundo objetivo, permite aspirar a comprender la formulación de la política exterior comercial uruguaya y la incidencia del empresariado en ella. En anteriores secciones se referenciaron los aportes de Andrew Moravcsik (1993; 1997) y del realismo neoclásico como bases teóricas para la comprensión del proceso de formulación de la política exterior de un Estado; consecuentemente, son consideradas variables domésticas y sistémicas en el entendimiento de la misma. El Estado siempre representa algún subconjunto de la sociedad doméstica con determinados intereses que serán tenidos en cuenta por los funcionarios del Estado al momento de definir las preferencias del mismo y actuar en función de ellas (Del Arenal y Sanahuja, 2015); en Uruguay existen diversos actores sociales, dentro de los que los partidos políticos ocupan una posición privilegiada en tanto canalizadores de otros agentes como lo son los sindicatos, el empresariado, las organizaciones sociales, etc. Por lo que, el comprendimiento del empresariado no sólo como actor individual, sino también

²² Aprobado por la Corte Electoral el 16 de enero de 2024. <https://www.gub.uy/corte-electoral/comunicacion/comunicados/conformacion-del-partido-politico-par-tido-libertario-0>

²³ Siempre y cuando sea coincidente con sus intereses económicos comerciales.

en su interacción con los partidos políticos, permitiría aproximarse a su incidencia en la formulación de la política comercial uruguaya.

En el año 2020, los sociólogos Miguel Serna y Eduardo Bottinelli realizaron, en este sentido, un estudio en el que analizan la participación de dirigentes políticos provenientes del empresariado entre los años 2000 y 2015, arribando a interesantes resultados que demuestran, entre otros hechos, una *sobrerrepresentación* formal de empresarios ocupando cargos políticos²⁴. A esta observación se le adiciona un nivel de participación más elevado, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, especialmente en la esfera de la “alta política” parlamentaria y en roles estratégicos dentro de los Ministerios. Además, se subraya la influencia indirecta de estos empresarios mediante acciones colectivas, canalizadas a través de organizaciones gremiales y asociaciones empresariales.

Los autores profundizan en estos hallazgos y detallan que son dos los perfiles de empresarios que aparecen como dominantes en la escena política: uno mayoritario integrado por dirigentes que provienen de la categoría de los productores rurales de corte rentista, profesionalmente inclinados hacia el área del Derecho que se dedican a la política como vocación y, en la mayoría de los casos, sin mencionar su condición de empresarios; el otro perfil, minoritario, corresponde a políticos que se presentan como empresarios asociados a categorías manageriales de gestión y dirección de empresas, así como de empresarios modernos y urbanos. El primer tipo suele encontrarse en partidos políticos conservadores, en sectores alineados ideológicamente a la derecha; mientras que el segundo se posiciona hacia el centro del espectro ideológico, tanto en alas de centro derecha, como de centro izquierda. En esta línea, el partido político con mayor porcentaje de empresarios-políticos es el Partido Nacional, seguido del Partido Colorado y, en tercer lugar, el Frente Amplio; llegando a más del doble la diferencia entre el primero y el último en el período de gobierno que inicia en 2015. Dentro de los mismos, se destaca la elevada presencia de productores rurales y la relación se mantiene (la mayor cantidad se encuentran en el PN, la menor en el FA).

A partir de estos datos y partiendo de la base de que los partidos políticos son los actores sociales con mayor incidencia en la formulación de la política exterior (López Burian, 2015), se torna posible afirmar que el empresariado ha encontrado diversos canales a través de los que puede incidir en la política comercial del país y que ello se ha visto reflejado, generalmente, en las decisiones adoptadas por los gobernantes en dicha materia.

²⁴ La representación descriptiva de empresarios en cargos políticos triplica la proporción de aquellos en el conjunto de la población.

Conclusiones

Al emprender esta investigación, la propuesta fue la de desentrañar los posicionamientos del empresariado uruguayo ante un fenómeno como lo es el regionalismo latinoamericano que se enfrenta, en la actualidad, a duros cuestionamientos por parte de diversos actores sociales. Con los desafíos que supone adentrarse en el pensar de actores como lo constituyen los empresarios, se realizaron entrevistas y un exhaustivo análisis documental que permitieron acercarse a un conocimiento más profundo sobre sus posturas, dando lugar a conclusiones que a continuación se esgrimen.

La hipótesis a partir de la que se estructuró el trabajo monográfico sostenía que existen diversas posturas entre el empresariado uruguayo en torno a los procesos de integración y que el principal factor determinante de que las mismas sean favorables a aquellos o no, será el rubro al que la empresa se dedique. Aquellas empresas comercializadoras de bienes industriales o manufactureros, tenderán a mostrar una opinión favorable hacia la integración latinoamericana. Por el contrario, las empresas dedicadas a la comercialización de bienes agropecuarios, priorizarán un Uruguay integrado al mundo. Las empresas comercializadoras de servicios pertenecerán a uno u otro grupo dependiendo de su área de actividad, siendo los servicios tradicionales (transporte, turismo) más proclives a la priorización de la región y los no tradicionales (servicios financieros, de telecomunicaciones, de informática e información, etc.) tendientes a preferir el segundo enfoque.

Los resultados exhibieron una combinación de concordancia y discrepancia con las afirmaciones del párrafo anterior al dar cuenta que las posturas empresariales conocen más consensos que diferencias y que el espectro de opiniones que presentan es moderado en general. Si bien fue posible demostrar una tendencia en línea con lo sostenido en la hipótesis inicial, la diferencia entre uno y otro no es determinante y, mucho menos, irreconciliable. El acotado espectro de opiniones tiene lugar no sólo en cuanto a las inclinaciones hacia el mundo o la región, sino también hacia qué procesos dentro de aquella: el empresariado tiende, mayoritariamente, a marcar posicionamientos hacia procesos de integración económica, manifestando desconocimiento, desinterés e, incluso, desacuerdo, al hablar sobre procesos de integración más abarcativos o no necesariamente económicos. De este modo, las posturas más contundentes giraron en torno al Mercosur, bloque subregional que constituye, en los hechos, una unión aduanera imperfecta.

Se demostró la existencia de un sector del empresariado asociado al medio rural con un discurso más hostil hacia el Mercosur y más demandante de apertura de nuevos mercados

en el mundo, principalmente, en el sudeste y sur de Asia. Por otra parte, el resto de los sectores estudiados mantienen posturas críticas sin adjetivar contra el bloque y dimensionando la relevancia de la región así como las consecuencias de alejarse de la misma. De todas formas, ni unos ni otros presentan como una opción viable el retiro de Uruguay del organismo, a pesar de que dicha alternativa haya circulado en medios de comunicación y redes sociales en diversas ocasiones.

Al estudiar los posicionamientos empresariales y compararlos con los gobiernos uruguayos entre los años 2005 y 2023 se encuentra, en líneas similares a conclusiones anteriores, que existen amplios espacios de consenso entre empresarios y gobernantes, entre quienes se mantienen visiones críticas frente a la realidad de los regionalismos latinoamericanos - especialmente el Mercosur - y se da cuenta de la necesidad de una mejor inserción internacional del país. El punto de mayor alejamiento entre empresarios y gobiernos en la temática, surge con el Frente Amplio en el poder y su abordaje a los regionalismos de manera integral, contemplando aspectos sociales, políticos, culturales, económicos, entre otros. Alejados de esta visión, los empresarios no suelen contemplar a la integración más allá de lo económico comercial e incluso, en ocasiones, se manifiestan contrarios a que ello tenga lugar. Esa aproximación es compartida por la Coalición Multicolor y contemplada en su programa de gobierno.

Estas grandes confluencias cobran sentido al analizar la influencia que los empresarios logran materializar en los distintos gobiernos a través de su participación en la política partidaria y de sus acciones colectivas a través de gremiales y asociaciones empresariales. De este modo, la política comercial uruguaya ha tendido a representar sus intereses en la medida en que las distribuciones de poder en el mundo y en la región se lo han permitido.

La presente investigación espero contribuya en el entendimiento de las diversas posturas mantenidas por el empresariado uruguayo en torno a los regionalismos latinoamericanos y que, a su vez, arroje luz sobre la dinámica de la política comercial del país, en la que confluyen visiones y expectativas compartidas, así como desencuentros entre los diversos actores que integran la sociedad uruguaya. La intersección entre intereses privados y decisiones gubernamentales seguirá siendo, de todas formas, terreno fértil para otras investigaciones que continúen profundizando en cómo las distintas fuerzas moldean el comportamiento internacional de Uruguay. Asimismo, en futuras instancias de investigación otros actores han de ser considerados (asociaciones gremiales, sindicales, organizaciones

sociales) en su interacción con los gobiernos y en su incidencia en la configuración de la política exterior de la República en torno a los regionalismos latinoamericanos.

Bibliografía

Altavilla, C. (02 de octubre del 2021). *Debilidad institucional, desigualdad y polarización amenazan democracias en Latinoamérica* [Conferencia inaugural del V Congreso Internacional de Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Colima, Colima, México]. https://www.ucol.mx/noticias/nota_9164.htm

Birle, P. (2018). Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización. *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. 247-268. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/020-Birle.pdf>

Bizzorero, L. (2010). Uruguay y los procesos de integración regional. Trayectoria, cambios y debates. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 10(1), 97-117. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2010.1.6032>

Briceño, J. (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*, 1, 23-33. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/5180/1/pdf_404.pdf#page=23

Caetano, G. y Pose, N. (2020). “La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales. Notas para el debate”, Documentos de Trabajo nº 41 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT41>

Caetano, G. y Sanahuja, J. A. (2019). Integración regional y regionalismo en crisis. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 7-14. <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.1.1>

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

Caetano, G., López Burian, C., y Luján, C. (2021). La política exterior de Uruguay frente a la integración regional (2015-2020). *El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía*, 325-347.

<http://librosoa.unam.mx/bitstream/handle/123456789/3576/Regionalismo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Clemente, I. (2005). Política exterior de Uruguay, 1830-1895. Tendencias, problemas, actores y agenda. Documentos de Trabajo N° 69, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales.

Del Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (2015). Teorías de las relaciones internacionales. Tecnos, España.

Herrera, L. A. (1961) La formación histórica rioplatense. Coyoacán, Argentina.

Herrera, L. A. (1988) El Uruguay internacional. v. 1. Montevideo: Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.

Herrera, L. A. (1991) La clausura de los ríos. Montevideo: Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.

López, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. (Tesis doctoral). Universidad de la República.
https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8025/1/TD_LopezCamilo.pdf

López, C. y Hernández D. (2020). Uruguay, los regionalismos y la integración regional: el Partido Nacional, su neoherrerismo y la desvinculación de la región como estrategia. *Revista Cadernos de Campo*, 29, 19-124.
<https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/14363/10448>

López, C. (2015). Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). *Colombia Internacional*, 83. <http://journals.openedition.org/colombiaint/12449>

Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 132-156.

<http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/issue/view/37/Volumen%20completo>

Riggirozzi, P., y Tussie, D. (2012). The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. *United Nations University Series on Regionalism*, 4.

https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_1

Sanahuja, J. A. (2009). Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)*. Anuario de integración 7.

<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf>

Sanahuja, J. A. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28(1), 59-94. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.3>

Santos Carrillo, F. (2023). Las tres crisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo: factores causales más allá de la falta de voluntad política. *Colombia Internacional* (114), 217-245. <https://doi.org/10.7440/colombiaint114.2023.08>

Serna, M., Bottinelli, E. (2020). Los empresarios en la política en Uruguay en tiempos de cambio: reconversión y renovación de las élites políticas (2000-2015). *Revista Española de Sociología*, 29 (3), 655-673. <http://dx.doi.org/10.22325/fes/res.2020.40>

Bibliografía consultada pero no citada

Abreu, S. y Bizzorero, L. (2000). *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*.

BID-INTAL, Documento de divulgación 8.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Los-pa%C3%ADses-peque%C3%B1os-Su-rol-en-los-procesos-de-integraci%C3%B3n.pdf>

Clemente, I., López Burian, C. y Telias, D. (2015). Uruguay y la Alianza del Pacífico: ¿repensando el modelo de inserción internacional?. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 10(19).

<http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/42573/articulo2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

EFE (28 de agosto 2023). Cámaras empresariales uruguayas expresan “preocupación” por baja inserción internacional. ABC Noticias.

<https://www.abc.com.py/internacionales/2023/08/28/camaras-empresariales-uruguayas-expresan-preocupacion-por-baja-insercion-internacional/>

Giacalone, R. (2000). Los empresarios y la integración regional desde la perspectiva de las relaciones internacionales. *Revista de Humanidades: Tecnológico de Monterrey*, 8, 47-69.

<https://www.redalyc.org/pdf/384/38400803.pdf>

Grabendorff, W. (2015). La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones. *Pensamiento Propio*, 42, 9-30.

<https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/Gobernanza-regional-en-AL-W-Grabendorff.pdf>

Grandi, J. y Bizzozero, L. (1997). Actores y sociedad civil en el MERCOSUR. *Estudios Internacionales*, 30 (118), 141-169. <https://www.jstor.org/stable/41391572>

La Mañana (1 de junio de 2022). “Las principales Cámaras manifestaron sus preocupaciones y expectativas económicas”.

<https://www.xn--lamaana-7za.uy/actualidad/las-principales-camaras-manifestaron-sus-preocupaciones-y-expectativas-economicas/>

Ámbito (17 de octubre de 2023). “La Cámara de Industria sugiere no descuidar al Mercosur pese al interés en un TLC con China”.

<https://www.ambito.com/uruguay/la-camara-industria-sugiere-no-descuidar-al-mercotur-pese-al-interes-un-tlc-china-n5848047>

Malacalza, G. y Tokatlian, J. G. (25 de julio de 2021) “¿Es posible la desintegración del Mercosur?”. *El Diario Ar.*

https://www.eldiarioar.com/opinion/posible-desintegracion-mercosur_129_8162296.html

Malacalza, G. y Tokatlian, J. G. (2022) Argentina y Brasil: ¿entre la desintegración y el desacoplamiento?. *CEBRI-Revista*, 1 (3): 138-167.

<https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2022.03.04.01.138-167.pt>

Mesa, P. (20 de julio 2019). Empresarios y el TLC con Europa: en Uruguay celebran, pero en otros países hay reparos. *El País*.

<https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/empresarios-y-el-tlc-con-europa-en-uruguay-celebran-pero-en-otros-paises-hay-reparos>

Anexos

Pauta básica de las entrevistas realizadas²⁵

1. ¿Qué opinión le merece la participación de Uruguay en los procesos de integración regional? ¿Cuáles procesos de integración de los que Uruguay es parte reconoce?
2. ¿Qué beneficios y desventajas identifica de participar en estos procesos?
3. ¿Qué opinión le merece el Mercosur?
4. ¿Qué opinión le merece la ALADI?
5. ¿Qué opinión le merece [otro proceso de integración que haya mencionado en la pregunta 1]?
6. ¿Cuáles entiende serían los beneficios de abandonar el Mercosur? ¿Y los costos? ¿Estaría dispuesto/a a afrontar los costos?
7. ¿Quiénes considera serían los ganadores y los perdedores que surgirían ante la decisión de abandonar el Mercosur?
8. ¿Cree que Uruguay debería mirar más al mundo y menos a la región?
9. ¿Uruguay debería competir en el mundo por sí sólo o con la región?

²⁵ Las entrevistas tuvieron una pauta básica que sirvió de guía, mas cada una de ellas se adaptó al entrevistado en cuestión.

10. ¿En qué medida los gobiernos uruguayos han oído y representado al empresariado en los procesos de integración latinoamericanos? Opciones de respuesta: siempre, a veces, pocas veces, nunca.
11. ¿En qué medida los gobiernos de Tabaré Vázquez oyeron y representaron al empresariado en los procesos de integración latinoamericanos? Opciones de respuesta: siempre, a veces, pocas veces, nunca.
12. En qué medida el gobierno de José Mujica oyó y representó al empresariado en los procesos de integración latinoamericanos? Opciones de respuesta: siempre, a veces, pocas veces, nunca.
13. En qué medida el gobierno de Luis Lacalle Pou oyó y representó al empresariado en los procesos de integración latinoamericanos? Opciones de respuesta: siempre, a veces, pocas veces, nunca.