



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Licenciatura en Ciencia Política
Informe de pasantía

La Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de
Ganadería, Agricultura y Pesca y su proceso de
incorporación a la estrategia de inserción económico-
comercial exterior.

Joaquin Milans Macias

TUTOR DE PASANTÍA:

Prof. Gerardo Caetano

RESPONSABLE DE PRÁCTICA EN EL CENTRO RECEPTOR:

Emb. (r.) Dr. Nelson Yemil Chaben Labadie

2025

GLOSARIO

- 1. Introducción: Algunas reflexiones preliminares sobre la inserción internacional y el interés nacional en política exterior.**
- 2. Estructura analítica del ensayo.**
- 3. Breve historia de la coordinación público-privada en inserción económica internacional:**
- 4. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, como parte de la estrategia de proyección comercial, y la sanidad como un bien público a preservar.**
- 5. La coyuntura política y económica en la que se institucionalizó a la Unidad de Asuntos Internacionales:**

a- La creación de la Unidad durante el regionalismo abierto en clave pragmática, 1990-2000.

b- Las ilusiones del integracionismo sudamericano y la apuesta por el unilateralismo panamericano batllista 2000-2005:

c- La llegada del Frente Amplio al poder: entre la región y la consolidación de la política de acceso a nuevos mercados emergentes-, la importancia de Rusia y China. 2005-2020

- 6. Justificación de la experiencia práctica realizada en el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.**
- 7. Actividades desarrolladas como pasantía final de egreso de la Licenciatura en Ciencias Políticas.**
- 8. Informes analíticos elaborados para los equipos técnico-decisionarios de la Unidad.**
- 9. Los cometidos y funciones de la Unidad de Asuntos Internacionales y la estrategia para proyectar el comercio agropecuario.**

- a- La política de acceso a los mercados, una cuestión de interés nacional.
- b— Perspectivas de la sanidad uruguaya, el reconocimiento a nivel global y la importancia de velar por las buenas prácticas como clave para la inserción internacional.
- c— La Unidad de asuntos internacionales como representante de los procesos técnicos nacionales y de la responsabilidad social empresarial en materia de sanidad:
- d— La coordinación con el sector privado y la importancia del vínculo entre la acción estatal y el ecosistema exportador:
- e— La solución de los problemas de restricción del comercio exterior, y la importancia de la correcta utilización de los recursos técnicos y jurídicos para preservar la inserción:

10. Algunas enseñanzas sobre la anterior materia que se desprenden del trabajo práctico en la unidad.

11. El papel que le cabe a la institucionalidad uruguaya para preservar los flujos de comercio exterior y que tipo de prácticas debemos incentivar a nivel internacional:

- a – Breve historia y evolución de las barreras arancelarias y no arancelarias que interrumpen los flujos de comercio bilateral:
- b— La necesidad de velar por el buen uso de las disposiciones normativas de la Organización Mundial del Comercio; que papel le cabe a la institucionalidad uruguaya encargada de la inserción internacional.
- c – El sistema de alianzas internacionales y el posicionamiento en los organismos políticos a nivel multilateral como factores desencadenantes de oportunidades o restricciones en inserción económica internacional.
- d- La necesidad de diversificar mercados proyectando asociaciones comerciales estratégicas previsibles y duraderas que brinden confianza al ecosistema exportador local:

12. Reflexión final.

13. Referencias bibliográficas.

1. Introducción: Algunas reflexiones preliminares sobre la inserción internacional y el interés nacional en política exterior.

El eje conductor de este ensayo es el convencimiento de la importancia que debe tener - en la estrategia de inserción económica internacional del gobierno— el sector económico agropecuario como sector clave en las exportaciones de bienes totales. Si bien apuntalar al desarrollo de la agroindustria de exportación no excluye apostar a la internacionalización de otros sectores también pujantes de la economía se admite que este ensayo busca revalorizar la capacidad de crecimiento, dinamismo y internacionalización del sector primario nacional.

No adquirirá este ensayo la tesis poco optimista —pregonada desde los estudios económicos del revisionismo histórico nacional— de que los sucesivos ciclos de auge, estancamiento y crisis a los que se ha enfrentado la producción agraria a nivel local constituyan patrones que deban conducir a desconfiar de las perspectivas de crecimiento de un sector como el agroindustrial; por el contrario, aquí se argumentará que la política pública debe focalizar esfuerzos en internacionalizarlo cada vez más.

Tampoco se adhiere a la concepción de que a Uruguay “estructuralmente” le permean dinámicas económicas que lo conducen a un patrón de subdesarrollo o a una dependencia infructuosa de los precios dictados por el mercado internacional. Por el contrario, se adoptará la perspectiva de que resulta necesario reforzar las tradiciones históricas que perviven en la economía nacional.

Siguiendo con el razonamiento, cuando los viejos paradigmas que sostenían que el estancamiento del agro tenía un carácter estructural —debido a que, al promediar series históricas, el sector había crecido apenas a una tasa interanual del 0,9% durante gran parte del siglo XX— contrastaron con la realidad del aumento de la eficiencia y la productividad en la producción a campo desde la década de 1990, así como con la potente capacidad exportadora del complejo agroindustrial desde comienzos del siglo XXI, volvió a evidenciarse la relevancia de priorizar al sector exportador dentro de la estrategia de inserción económico-comercial internacional.¹

¹ El “estancamiento estructural del agro en la economía” fue una tesis del revisionismo histórico nacional muy en boga en los 70 del pasado siglo en la que se consideraba a la escasa perspectiva de crecimiento del sector agrario como de carácter crónico, lo que se había “convertido en una forma particular de funcionamiento del sector y había alentado un comportamiento específico del empresariado para no crecer”. Empresariado fuertemente respaldado por la banca nacional, que, al parecer, reproduciría esta lógica de incompetencia del sector agrario en general. Véase *al respecto*:

A pesar de las bondades de este patrón de especialización, este ensayo no es ajeno a algunos problemas estructurales que aquejan al sector, problemas que, por estar arraigados profundamente en la dinámica del mercado, se han visto como muy difíciles de transformar.

Uno de ellos es la caracterización del sector como uno en el que la atomización de la capacidad de producción y crecimiento en pocos actores atomiza la eficiencia y desincentiva la competencia²

Otro, es ser un rubro que no necesita de grandes contingentes de recursos humanos para crecer y reproducirse, problema determinante del patrón de desarrollo económico a nivel local³.

Danilo Astori. La agricultura uruguaya: tendencias y perspectivas, FAO, Roma, 1980. Danilo Astori y colaboradores, La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya, 1930-1977, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1979. Raúl Jacob y colaboradores, La cuestión agraria en el Uruguay, Montevideo, 1984.

² "La atomización de la fuerza productiva agraria en un número limitado de actores concentra la capacidad de generar excedentes a nivel microempresarial, lo que desincentiva la libre competencia y propicia la estructuración de oligopolios. Debido a las altas barreras de entrada al negocio, las pequeñas y medianas empresas enfrentan grandes dificultades para competir con esas entidades de mayor escala que ya de por sí tienen un acceso más directo al crédito nacional e internacional; logrando una proyección estratégica que les permite planificar un crecimiento sostenido a nivel empresarial. En general, las nuevas empresas que logran radicarse y sobrevivir en este entorno dominado por unas pocas firmas tradicionales de escala se sustentan en grandes inyecciones de capital transnacional que les permiten asumir más riesgos e incluso pérdidas en los primeros años de su radicación.

Si bien se reconoce la existencia de entidades como el Banco República (BROU), que cumplen una función social más allá de la rentabilidad, es innegable que la banca tiende a priorizar la colocación de capital en empresas con mayor capacidad de supervivencia y extracción de excedentes. Esta estrategia, aunque racional desde el punto de vista bancario, desincentiva la inversión en la pequeña y mediana agroindustria que busca florecer en diversas localidades de la República.

Corresponderá entonces al Gobierno mitigar estos efectos y promover una función social más destacada en las entidades financieras para facilitar el crecimiento de la pequeña producción frente a las lógicas de concentración. Una economía dominada por pocos actores no solo diluye la capacidad de los consumidores para controlar el precio final, sino que también reduce la oferta de bienes intermedios, lo que lleva a que los productores de estos bienes intermedios controlen los precios de venta y terminen encareciendo el encadenamiento industrial. Por lo tanto, se tornará esencial abogar por la desconcentración de las fuerzas productivas nacionales, no solo para reducir los costos al consumidor, sino también para disminuir los costos de producción al facilitar la participación de un mayor número de proveedores del bien o servicio intermedio a procesar.

³ El desarrollo de una matriz pecuaria arraigada en la economía nacional, desde antes de que fuéramos nación, posibilitó, entre otras cosas, la consolidación de un patrón primario exportador insertado en un enclave portuario como el Río de la Plata, que favoreció una temprana incorporación de las materias primas que se producían al mercado mundial. Pero este patrón de especialización, al consolidarse por la vía de la producción bovina, extensiva y pastoril, nunca precisó grandes ingentes de recursos humanos para su reproducción. Si bien la incorporación de nuevos sectores dinámicos a la producción a partir de 1990, en especial la aparición del sector forestal y la consolidación, vía la intensificación tecnológica, del sector arrocerero y cerealero como auténticos enclaves generadores de riqueza, fueron factores que permitieron aumentar la contratación de recursos humanos en el sector agrario, la baja intensidad en mano de obra sigue siendo una característica del rubro en general.

No todos los sectores de producción agropecuaria tienen el problema de la baja intensidad en mano de obra, en especial el desarrollo de la industria frutícola, hortícola y vitivinícola —nucleada en Canelones y Montevideo— y, en parte, la lechería —nucleada en Florida y San José— no se les ha acuciado del mismo problema que al sector ganadero-agrícola y se consideran sectores más intensivos en mano de obra. Al respecto, el sector frutícola y hortícola ha

Más allá de las desventajas de este patrón primario exportador, resulta demasiado evidente que el gran peso del complejo agroindustrial en el comercio exterior debe llevar a priorizarlo en cualquier estrategia de inserción económica internacional.

No hay grandes recetas ni teorías que nos puedan dar mágicamente la solución para una región como la cuenca del Plata; corresponderá a cada nación pensarse su propia estrategia de internacionalización.

Apostar al pragmatismo político y desconfiar de los “ismos” que ideologizan la acción, siguiendo aquella máxima inserta en la acción nacional de “encontrarse frente al problema para buscar su solución, única e individual solución”, seguirá siendo – como antaño – parte de la estrategia en política exterior.

Nacionalizar nuestros destinos no significa terquedad; sin duda, deberemos emular la capacidad de innovación que emana de los países líderes en productividad mundial. Para ello, poner el foco en aquellas negociaciones donde se presenten oportunidades de desarrollo económico más allá de la internacionalización del sector primario exportador, asignando inteligentemente a los escasos negociadores que son el recurso de nuestra política exterior, será una estrategia a priorizar.

Seguir especializándonos en los rubros en los que tenemos auténticas ventajas comparativas como primer paso para luego hacerlo en los que —por destino u omisión— aún no, siendo conscientes de que hoy no basta con producir bien; además, hay que negociar, intercambiar y vender aún mejor. ⁴

necesitado históricamente de mayor cantidad de recursos técnicos y humanos para desarrollarse, siendo ya parte de la radiografía de esos departamentos la alta densidad de población rural, debido a que, entre otras razones, los núcleos productivos enraizados allí han tenido mayor empleabilidad que las tradicionales “estancias” del interior del país.

Si bien consideraremos a la cadena vitivinícola y lechera como parte del sector agro- exportador, el primero direccionando dinámicamente el vino nacional hacia mercados como Brasil, México y Estados Unidos, y el segundo consolidando sustanciales corrientes de comercialización a mercados como Brasil, China, Argelia, y Rusia, el caso de la producción frutícola y hortícola ha estado orientada mas bien a suplir la demanda interna de consumo -particularmente el de la metrópolis Montevideana- por ende no formara parte del ecosistema exportador que debería coordinar con el gobierno la política de inserción económico-comercial y que se quiere caracterizar en este ensayo.

⁴ El argumento de que el tipo de productos agropecuarios que Uruguay vende en el mercado mundial son bienes “commodities” y que, por ende, presentan poca capacidad de diferenciación y poca capacidad de agregado de valor o de margen de negociación, contrasta fuertemente, por ejemplo, con la valorización de la tonelada exportable de carne bovina que Uruguay ha logrado obtener en algunos mercados por su rotunda calidad.

En el caso del rubro exportador bovino, si bien a una parte sustancial de los mercados enviamos carne en forma de “commodities” y a grandes volúmenes, como ser la que le remitimos a algunos compradores tradicionales que la industria uruguaya tiene en algunas provincias del sur y el este del gigante asiático, por otro lado hemos logrado conquistar algunos mercados de nicho, por ejemplo, accediendo a las cuotas Hilton — mayormente ganado vacuno engordado a pasto — y 481 — mayormente ganado vacuno engordado a corral — que viajan con destino a la Unión Europea.

Si bien en el mercado cárnico regional se entiende que las cuotas 481 y cuota Hilton son mayormente llenados los cupos por carne argentina —debido a su alta eficiencia en la producción de novillos pesados terminados a corral y a la

Intentar regionalizar cuestiones de interés nacional para adquirir mayor capacidad negociadora a nivel mundial sigue siendo una estrategia para viabilizar, en definitiva, más allá del peso del interés industrial regional en la política exterior del Mercosur; las naciones sudamericanas seguimos teniendo, en la agroexportación, un patrón común de inserción exterior que debemos conjuntamente defender vistas las posturas defensivas del proteccionismo global.

Au así, de nada valdrá seguir abogando por la regionalización de la política de inserción exterior si, una vez que las decisiones emergen de los órganos políticos del Mercosur, estas se convierten simplemente en mera formalidad.

El intento de armonizar unánimemente un derecho regional con la legislación nacional ha llevado, en la práctica, a que las disposiciones que, en teoría, serían vinculantes para los socios del Mercosur hayan sido erosionadas por intereses económicos internos de cada economía en particular.

Si a los países de la región les sigue costando armonizar los variados y fragmentados intereses internos de cada economía local en una política comercial y exterior común, toda la capacidad de agencia que Uruguay adquirió para defenderse e insertarse globalmente se diluye por la incapacidad de coordinar una política común a nivel regional.

Si se sigue estando convencido de transitar por el camino de la integración regional, se deberán solucionar esas graves omisiones de carácter legal porque si hay algo peor – para un proceso político- que la rigidez de la inercia burocrática o la propia parálisis institucional, es vaciar la regla jurídica de vinculación fáctica hundiéndola cada vez más a la inutilidad.

Dos alternativas son posibles; o los países toman en serio la vinculación al derecho de integración regional o reconfiguramos un marco genuino de flexibilidad.⁵

alta calidad de su carne producida a pastizal— Argentina no es el único socio regional que ha tenido una rápida adaptación de su producción bovina local a este nicho de mercado, logrando la carne uruguaya reconvertirse y también insertarse en él. Estos mercados de nicho son los que nos permiten establecer mejores márgenes de ganancia al momento de negociar los contratos para remitir la mercadería y por ende, los que nos permiten diferenciarnos en la materia prima a exportar.

Al respecto de las características mercantiles de los otros socios del mercado cárnico a nivel regional, el caso del Brasil es un caso donde entre otras cosas debido al predominio del ganado cebú se ha especializado mayormente en el envío de grandes ingentes de carne con menor capacidad de diferenciación en base a la calidad, especialmente conquistando el mercado Chino a granel y el mercado de carne de menor calidad (por ejemplo cortes para carne picada u trimming) de Estados Unidos.

⁵ Si bien se ha reclamado mayor aperturismo y flexibilización argumentando entre otras cosas que como el derecho regional nunca se internalizó de manera rotunda al derecho interno de los estados parte es justamente esta no internalización la que dejaría sin efecto ni vigencia la norma que impide acuerdos comerciales individuales de los socios con terceros países (la Decisión 32/00 del CMC) la realidad es que utilizar este argumento para flexibilizar el proceso erosiona aún más la poca vigencia que el derecho regional tiene en las relaciones de carácter interestatal entre los socios.

Si bien este ensayo no es de los que pregona anteponer el argumento de soltar amarras de la región debido a que las “pequeñas economías no tienen verdaderas alternativas a la apertura comercial”,⁶ se admite que la regionalización de la política comercial ha beneficiado en mayor medida a Argentina y Brasil, países de escala continental.

Uruguay ha decidido priorizar los intereses internos del bloque regional, sacrificando el suyo propio, con tal de armonizar decisiones conjuntas que no erosionen la convergencia y la viabilidad del proceso regional. Triste realidad: muchas veces, nuestras necesidades quedaron opacadas por asuntos de potencias medias a nivel regional.

Aceptando converger hacia una regionalización de la política comercial como manera de salvaguardar el interés nacional, esto nos obligó a negociar —con carácter transaccional— la

La apuesta por la flexibilización del marco regional, ante la erosión de las normas que deberían regir el relacionamiento interestatal, expone aún más las graves flaquezas del intento de integración económica propugnado por los socios de la región y muestra la poca vigencia del marco jurídico que los estados parte han pactado luego del tratado de Asunción.

⁶ [1] Este argumento habría sido expuesto por el economista e historiador económico Ramón Díaz en la conferencia “País pequeño debe ser país abierto”, ponencia que se dio en el marco de la invitación a un seminario en Washington D. C. donde se aprovechó la ocasión para exponer las claves de su pensamiento plasmado en el libro “Uruguay y la democracia”, tomo II. Ediciones de la Banda Oriental.

En el pensamiento político local, la idea de “ser una economía abierta al mundo” se ha buscado concretar mediante la apertura comercial, convergiendo y apostando por la firma de “acuerdos de libre comercio” con otras naciones o bloques económicos. En sucesivas administraciones, la búsqueda de acuerdos estratégicos de libre comercio (los llamados tratados de libre comercio en la jerga anglosajona) ha intentado concretarse tanto por gobiernos de raigambre liberal como de raigambre socialdemócrata, a través de la región o incluso prescindiendo de ella.

Si bien no hay muchos antecedentes de la firma de tratados de libre comercio a través del marco regional en general, la búsqueda de concretar tratados de libre comercio con las grandes potencias económicas del mundo (UE, China, EUA) han expuesto las fracturas a la interna del bloque regional y a la interna del proceso político local. En general, se ha visto que, a nivel regional, la opinión se divide menos en favor de buscar acuerdos de libre comercio con naciones que no son actores hegemónicos en el sistema internacional.

Primero, porque la serie de intereses y sensibilidades afectadas a la interna de los países es menor al concretar un TLC con un país en el que no se corre riesgo de transformar abruptamente la matriz económica local en caso de sellarse la negociación, y segundo, porque en general los acuerdos con grandes potencias han implicado ceder algunas cuestiones de soberanía que han generado rispideces en las aspiraciones de afirmación de la soberanía regional.

Veamos un ejemplo del argumento anterior para el caso Uruguayo y ante la eventual firma de un TLC con dos países muy diferentes a nivel de su poder político y económico; USA y Singapur.

Las disidencias internas en la política y la sociedad uruguayas al momento de firmar un TLC regional con Singapur no fueron las mismas que las fracturas que ocasionó el proceso de firma de un TLC con Norteamérica durante el primer gobierno del expresidente Tabaré Vázquez. Mientras que firmarla con Norteamérica implicó mayor resistencia interna y más habilidad negociadora debido a que se veía afectada una mayor cantidad de intereses nacionales —económicos, políticos e históricos, por ejemplo, se exigían reformas estatales más profundas en materia de estándares regulatorios para adaptarse a la estructura económica norteamericana— con Singapur implicó evaluar un menor número de sensibilidades.

Las marcadas asimetrías en el poder económico y político entre Singapur y Norteamérica hacen que los conflictos en torno a la firma o no del eventual tratado se intensifiquen si se hace con una potencia económica como Norteamérica, y que, se firme y se ratifique con mayor unidad y con menos disidencias, en el caso de hacerlo con Singapur.

institucionalización de un arancel externo común que ha actuado más como protector de la reconfiguración de una economía de escala regional entre Argentina y Brasil —más manufactureras y de carácter industrial— y muchísimo menos como dinamizador de la internacionalización del complejo exportador local.⁷

Caídas las distorsiones a nivel estatal que afectaron el anterior equilibrio del comercio subregional, el efecto de sustitución de importaciones pronto golpeaba la puerta y los socios regionales absorbían el declive de una industria manufacturera uruguaya que se mostraba trunca para competir con la industria que se fortalecía a nivel regional.

Como corolario, se dio una profundización de la reprimarización de la economía a nivel nacional y una relocalización de economías manufactureras e industriales integradas entre los mercados de nuestros socios a nivel regional. Lejos de que, en Uruguay, este proceso de integración regional permitiera incorporar estratégicamente nuevos sectores de mayor valor agregado, con los años se lograba apreciar que la institucionalización del arancel externo común actuaba como protector de la industria de los países de la región.

A nivel local, el crecimiento del sector agroindustrial —en paralelo al declive del sector manufacturero del cinturón de la capital— llevaba a necesitar priorizarlo en la estrategia de inserción internacional, proyectando una entrada más agresiva de la producción nacional a los mercados de la economía global.⁸

⁷ A más de 30 años del comienzo del intento de integración regional es un consenso entre algunos políticos, académicos y actores económicos uruguayos que la institucionalización del Arancel Externo Común beneficio mayormente a la industria brasilera y a la argentina -ya que el tipo de aranceles institucionalizados representaba mayormente la estructura productiva e industrial de esas potencias del bloque - lo que en la práctica quería decir que Uruguay debía avalar un conjunto de disposiciones arancelarias que en realidad no daban cuenta de su estructura productiva – más primaria y agropecuaria- sino que habían sido creadas para representar a la gran industria de estas potencias medias.

La realidad es que Brasil y Argentina, buscando protegerse cada vez más de la inundación de sus mercados con productos baratos de otras regiones que, entre otras cosas, destruirían fuentes de empleo, canalizaron un interés defensivo y proteccionista en la política comercial del Mercosur. En la práctica, esto significó que muchas veces a los intentos de flexibilización y apertura comercial que pregono Uruguay en el bloque le siguiera una postura defensiva y proteccionista de los gobiernos argentinos y brasileros como manera de defender aquel arancel externo común que había sido institucionalizado y que beneficiaba la supervivencia de su propia industria local y no la necesidad de internacionalización de la economía de la república oriental. Visto que Uruguay no tenía necesidad de un AEC que protegiera a una industria manufacturera e industrial inexistente, se vio en una trampa al desarrollo al no poder hacer converger intereses más aperturistas y liberalizantes en su política comercial y en su régimen arancelario.

⁸ Si bien se ha caracterizado a la especialización primario exportadora del Uruguay como una trampa hacia el desarrollo dado la poca “elasticidad ingreso” de los bienes que exportamos así como también debido a que los precios que nos pagan por nuestros productos los impone el mercado internacional, esta característica de nuestra nación es un beneficio ya que nos permitiría plantear acuerdos comerciales de asociación estratégica con naciones que están especializadas en otros sectores distintos de la economía – por ejemplo el sector manufacturero- y que por ende por

Como una nación entre dos gigantes que reclama aperturismo y bilateralización de la política exterior, Uruguay deberá seguir abogando por un aperturismo desde la región, aprovechando la mayor capacidad de agencia que nos da unirnos con nuestros socios regionales para ser atractivos a nivel global.

Pendular entre Argentina y Brasil adhiriendo a la teoría de los círculos concéntricos de priorizar primero el interés nacional, luego el relacionamiento con la región para recién ahí salir a vincularnos al sistema mundial, seguirá siendo una estrategia de interés nacional.⁹

Más allá de la plataforma de inserción que el Uruguay se decida dar creo que nuestra nación prefigura algunas claves económicas que le dan una ventaja particular como enclave agropecuario que tiene una atracción especial en la estrategia de los grandes jugadores del mercado de commodities a nivel mundial, siendo conscientes de que lo nuestro nunca será la cantidad a exportar, sino la calidad.

Tras considerar que el arraigo estructural del agro en la economía nacional es el que lleva a priorizarlo en cualquier estrategia de inserción internacional, y tras una reflexión general, pasemos a esbozar brevemente una síntesis sobre lo que este ensayo versará.

2. Estructura analítica del ensayo:

Este ensayo se ha producido a raíz de mi experiencia en la unidad de asuntos internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el mismo ha sido un acercamiento práctico al accionar de la burocracia permitiéndome reflexionar sobre la necesidad de reconversión del accionar de nuestra institucionalidad como manera de viabilizar mejores estrategias de inserción internacional. Si bien no es un ensayo que busque dictaminar qué tipo de prácticas de “inserción internacional” resultan más convenientes, busca arrojar luz sobre algunos procesos de la institucionalidad uruguaya

nuestra característica agro-exportadora y de escaso tamaño del mercado no sienten temor a una reprimarización de sus economías en caso de concluir tratados de libre comercio con Uruguay.

Aun en el hipotético caso de que Uruguay decidiera ir por una estrategia de bilateralización de la política exterior y decidiéramos usar esto como una ventaja para negociar tratados con países que podríamos ser complementarios en el intercambio bilateral la pertenencia al bloque regional lleva a que en los momentos que Uruguay ha intentado profundizar la bilateralidad se tense la relación con los socios del Mercosur y por ende hemos debido seguir equilibrando los intereses argentinos y brasileños al momento de buscar claves de inserción internacional comercial. Como la vía chilena de unilateralización de la política exterior no está planteada en Uruguay, aún no se puede usar el argumento anterior de poca escala y de economía agroexportadora como estrategia viable para cerrar acuerdos comerciales con otras naciones que se especializan en otro tipo de bienes.

⁹ La teoría de los círculos concéntricos plantea el tipo de relación diplomática que debería regir las relaciones exteriores de Uruguay. Fue acuñada por el dirigente nacionalista Luis Alberto de Herrera, quien, entre otros, vertebra históricamente el pensamiento sobre la política exterior del Herrerismo a nivel local.

que, enraizados en la cultura burocrática, podrían convertirse en propulsores de una inserción internacional más efectiva y coordinada.

Se analizará el proceso de institucionalización de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, así como su incorporación a la órbita de las instituciones garantes de la política de inserción comercial exterior del gobierno uruguayo.

A su vez intentando arrojar luz sobre cómo la característica socioeconómica específica de nuestro país le ha impregnado a la acción pública de la necesidad de coordinar, con las distintas secretarías de Estado, la internacionalización del sector primario nacional, se buscará caracterizar a los actores privados y públicos que forman parte de la estrategia.

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha extendido por el globo una red diplomática que ha sabido alinearse con los intereses del sector productivo uruguayo mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas - a través de sus unidades de representación del comercio exterior nacional- ha aportado la expertise técnica necesaria para lograr eficiencia al negociar mejores condiciones para la inserción internacional de nuestro complejo agro-industrial.

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, por su gran implicancia en el agro nacional, ha cumplido una función de representación de los intereses del sector, no solo buscando la apertura de nuevos mercados y la consolidación de nuevas corrientes comerciales, sino también acompañando los viajes comerciales del empresariado industrial nacional, que siempre gana credibilidad en el mercado internacional al ser respaldados por el ejecutivo central.

Complementando lo anterior, a la proyección de esta institucionalidad pública se le ha incorporado una necesaria actuación de las “personas públicas no estatales”, así como una coordinación con las asociaciones privadas de representación de intereses por subsector.

Las asociaciones gremiales rurales y las de industriales han logrado canalizar políticamente el interés de inserción económica exterior de cada subsector y los institutos público-privados como Uruguay XXI -organismo encargado de la promoción de inversiones y exportaciones- se han transformado en una plataforma de inserción y proyección de distintas empresas uruguayas hacia el mercado mundial.

En rubros tradicionales como el vitivinícola, cárnico y lácteo, tenemos consolidadas no solo instituciones particulares que gestionan y proyectan al sector a nivel nacional, sino también unidades ejecutoras dedicadas exclusivamente a la inteligencia de acceso a mercados internacionales, aportando la dosis individual por subsector que la cancillería y el ejecutivo nacional necesitan para

llevar a cabo la estrategia de inserción económica internacional global.¹⁰ No tardará mucho en que los otros rubros con fuerte arrastre en la economía nacional —como el forestal, el arrocero y el sojero— vayan por el mismo camino de consolidar una institucionalidad adaptada a su específica necesidad.

Es así que el siguiente ensayo se estructura de la siguiente manera:

Primero, se hará un recorrido histórico por los condicionantes estructurales —de carácter político y económico— que influyen en la proyección internacional de la República, para luego exponer la importancia de la adhesión de la cartera de ganadería a la estrategia de inserción internacional.

En segundo lugar, se analizará el proceso de institucionalización de la Unidad de Asuntos Internacionales en el marco de dicha estrategia para luego justificar los cometidos y funciones actuales que respaldan su accionar.

Finalmente, se expondrán algunas de las funciones históricas y misiones que la Unidad debe mantener para resguardar el comercio exterior, y se procurará analizar de qué manera los valores políticos que la República ha transmitido al sistema internacional a través de su política exterior se entrelazan con el tipo de alianza comercial que nuestra diplomacia ha decidido prefigurar. Alianzas que conducen a una modalidad de negociación económico-comercial signada por algunas claves insertas históricamente en la acción nacional.

3. Breve historia de la coordinación público-privada en inserción económica internacional:

En mi paso por la Universidad de la República y, especialmente, por mi licenciatura en ciencias políticas, he tenido la suerte de comprender la importancia de hurgar en nuestra historia nacional para comprender los procesos que condicionan el accionar público estatal actual. Al revisar nuestra historia, no cabe duda de que las dependencias encargadas de ejecutar la política agropecuaria y la

¹⁰En la historia de la institucionalidad uruguaya, es un logro que cada subsector pueda transmitir —a través de un representante institucional— su interés por los mercados a nivel global, permitiéndoles a los cuadros burocráticos del ejecutivo central —entre ellos la cancillería y los ministerios— canalizar más eficazmente los intereses específicos y la estrategia comercial que ese sector se quiere dar.

Organismos articuladores como el Instituto Nacional de Carnes, el Instituto Nacional de la Leche y el Instituto Nacional de Vitivinicultura se han convertido en auténticas instituciones que han emergido del impulso público-privado y han centralizado el interés de cada subsector, brindándoles la capacidad de adaptación y flexibilidad que las instituciones estatales centrales necesitan para aplicar políticas públicas más focalizadas y especializadas. La armonización de la estrategia de inserción internacional a nivel estatal con la de los institutos que se especializan en un sector agrario en particular es fundamental.

política de inserción internacional han debido acoplarse a aquel “destino manifiesto” de proyectar la economía agraria hacia el mercado internacional.

El caso del desarrollo de una economía silvó-pastoril y la temprana inserción de sus productos en la economía internacional enquistó en el pensamiento de los cuadros gubernamentales la importancia que la internacionalización de la producción rural tenía para el desarrollo económico nacional.

Frontera, pradera y puerto determinarían el destino estructural de la nación en términos de inserción económica exterior y fijarían a la variable económico-comercial como prioridad en la estrategia de proyección internacional. En los decisores de la política exterior, se consolidaría, más por obligación y necesidad, a la inserción económica internacional como una cuestión de alta sensibilidad, y como resultado de esta prioridad, la búsqueda constante de mejorar el acceso a los mercados en materia arancelaria, sanitaria y fitosanitaria se volvería primordial.

En el incipiente siglo XX, el sector privado agrario se consolidaría pronto en lo que se daría a llamar la institucionalidad agropecuaria gremial y entendería —aun con cierta incomodidad— que debía perfeccionar el arte de la coordinación con el poder estatal.

En un sector económico de sensible importancia nacional, que el gobierno pudiera gestionar los problemas que la cadena agroexportadora, por sí sola, no podía solucionar, revestía importancia particular.

La consolidación del gremialismo rural, el empresariado nacional y la institucionalidad pública encargada de la política agropecuaria y de inserción internacional promoverían pronto el “reforzamiento institucional” para seguir esa natural inclinación de proyectar competitivamente a la agroindustria en los flujos del comercio global.

4. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca como parte de la estrategia de proyección comercial y la sanidad como un bien público a preservar.

A la estrategia de inserción del comercio exterior nacional, pronto se le incorporaría la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca como representante del interés del sector agropecuario ante el sistema global.

Tan importante como la capacidad de negociar acuerdos estratégicos de comercio que beneficien la inserción de nuestra economía a nivel internacional era también la capacidad de las dependencias gubernamentales del ejecutivo nacional de proyectar a nuestro país como uno en el que se cumple un irrestricto apego a las disposiciones globales en materia de sanidad.

No bastaba con que nuestra diplomacia buscara mejorar las condiciones de acceso arancelario, así como las cuotas y cupos de ingreso que enfrenta nuestra producción a nivel global, ni alcanzaba con que desde el Ministerio de Economía y Finanzas se brindara la racionalidad analítica y técnica para posicionarnos mejor al momento de negociar nuevas ventajas competitivas en negociaciones internacionales de carácter comercial.

Ni tampoco se volvía suficiente los esfuerzos de los institutos público-privados, como el inac, inavi y inale, para posicionar, en términos de marketing y estrategia comercial, nuestros productos nacionales ante eventuales oportunidades que surgieran desde la demanda internacional.

La Unidad de Asuntos Internacionales de la cartera de ganadería, como coordinadora de la relación ministerial con el sistema internacional y como clave para la política de acceso a mercados al legitimar sanitariamente ante la sociedad internacional al sector agropecuario local también se tornaba vital. Se necesitaría de una cartera ministerial que desarrolle una política agropecuaria sólida con el objetivo de lograr un “sistema sanitario y fitosanitario” de vanguardia que inspire absoluta confianza entre los actores del comercio mundial y permita posicionar a Uruguay en los mejores estándares de producción a nivel mundial.

En definitiva, si no logramos una sanidad loable en materia de producción agraria, la confianza que nuestros socios a nivel internacional habrían de consolidar se podría erosionar, y consecuentemente, la posibilidad de proyectar un crecimiento del sector a través de una política de acceso a mercados más contundente en cuanto a habilitaciones por sanidad se restringirá. Desde que un tercio de las exportaciones son bienes agrarios, consolidar la sanidad uruguaya como un bien público a preservar también sería parte de la estrategia de inserción internacional.

A nivel del ejecutivo central, y en especial cuando cada gobierno negocia el tipo de asignación que tendrá su presupuesto quinquenal y anual, se deberán asignar recursos para promover activamente, a través de su política agropecuaria, un sistema agroindustrial que vaya en sintonía con el interés nacional de preservar un bien como la sanidad.

A su vez desde que las restricciones por balanza de pagos ¹¹ evidencian la necesidad de crecimiento de un sector exportador como vía para obtener divisas para la plaza local y al ser Uruguay un país muy dependiente del tipo de balanza de pagos que se consolida en base a su relación con el sistema financiero internacional, la obtención de divisas vía la exportación como manera de financiar la

¹¹ Vease al respecto. Bianchi, C., Isabella, F., & Picasso, S. (s. f.). La restricción de balanza de pagos en países especializados en commodities: Repensando el modelo de Thirlwall a la luz del último súper boom de precios.

disponibilidad de dólares en la banca local justifica priorizar la política sanitaria como un bien público a preservar para aumentar la vía exportadora y obtener las divisas necesarias para importar.

Ante shocks negativos en nuestro sistema de sanidad, se cierran los mercados importadores que son de importancia para direccionar la oferta local y en definitiva si se restringe los flujos de bienes no solo se restringirá la capacidad de los agentes de la banca local de poner a disposición divisas para el ecosistema importador sino que también se reducirá la capacidad del gobierno central de aplicar su política monetaria para equilibrar la balanza de pagos como manera de definir su política macro económica en general. A su vez, la capacidad de desarrollo de políticas endógenas de crecimiento de otros sectores que se quieren propulsar a nivel estatal también se reducirá si se reduce la capacidad de captar excedentes financieros vía la agroexportación para obtener liquidez , soberanía fiscal y poder reorientar recursos hacia los sectores que se quieren financiar.

Con esta introducción quiero justificar no solo la importancia de todo nuestro tejido institucional involucrado en la inserción económica internacional, sino también la del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y de su unidad de asuntos internacionales en términos de su vocación y de su constante esfuerzo por representar ante el sistema internacional a una nación que respeta lo que exigen nuestros socios comerciales en materia de sanidad agrícola y animal.

5. La coyuntura política y económica en la que se institucionalizó la Unidad de Asuntos Internacionales:

a- La creación de la Unidad durante el regionalismo abierto en clave pragmática, 1990-2000.

Una vez atravesado el interregno dictatorial, se abriría un proceso democrático en el que los partidos tradicionales se alternarían en la gobernanza por 4 periodos consecutivos de gestión gubernamental. En decisiones de política exterior, muchas veces se consensuarían los rumbos a seguir y se harían cesiones partidarias para compartir la gravitación de las decisiones de inserción.

A las tradicionales diferencias de gobernanza exterior entre el Partido Colorado y Nacional le seguiría una época de ir hacia la búsqueda de acuerdos estratégicos de carácter comercial como manera de consensualmente recuperar la conducción de la política exterior luego del periodo de gobernanza militar.

Regionalismo abierto, consenso en clave pragmática, apertura comercial en clave regional serían algunos de los muchos nombres que – a grandes rasgos- se le achacarían a este periodo de la política exterior nacional.

Luego de la primera gestión de Julio María Sanguinetti a partir de 1985, le tocaría al dirigente nacionalista Luis Alberto Lacalle Herrera en 1990 gobernar y, con una clara tónica pragmatista, se comenzaban a negociar arreglos con el Fondo Monetario Internacional ¹² y se priorizaban las relaciones políticas con la Unión Europea y Estados Unidos, posicionados como dos importantes actores comerciales a nivel global.

Al arraigo de nuevos sectores dinámicos de la producción en la economía agropecuaria local como la nueva gravitación de los rubros sojero y forestal, le seguiría el proceso de tecnificación e intensificación - mediante la incorporación tecnológica- de sectores más tradicionales como el arrocerero, el cerealero, el vitivinícola y el agrícola-ganadero.

Con el aumento del stock bovino en la producción nacional y ante la nula capacidad de absorción de ese nuevo stock por parte del consumidor local, luego de un proceso histórico de exportación constante de excedentes, Uruguay se convertiría finalmente en exportador neto, lo que aumentaría sustancialmente los flujos de comercio bilateral hacia distintos mercados a nivel global.

El crecimiento del sector exportador traería aparejada una mayor necesidad de proyección internacional y no solo se utilizarían para ello los recursos de la política exterior, sino que se fomentaría, mediante decreto, la institucionalización de algunas plataformas primigenias que se adentrarían en la internacionalización de la producción.

Aparecían así URUGUAY XXI, INAVI e INAC como plataformas institucionales que promoverían la internacionalización del rubro exportador.

El intento de apertura de nuevos mercados como vía de disminuir el grado de interdependencia comercial hacia algunos actores del sistema internacional comenzaría a asomar en la política de inserción exterior y, visto el acceso uruguayo al estatus “libre de aftosa sin vacunación” en la Organización Mundial de Sanidad Animal, se consolidaban las expectativas gubernamentales y empresariales de que aumentarían sustancialmente las oportunidades de negocios del complejo exportador a nivel internacional.¹³

¹² En épocas en que el consenso de Washington estaba en boga, la coincidencia programática entre las líneas políticas de esta institución financiera a nivel global y el pragmatismo del Dr Lacalle Herrera coadyuvo para que se iniciaran negociaciones con el Fondo, en ese entonces, las políticas de ajuste propuestas por el Partido Nacional se alineaban con la estrategia de la gobernanza financiera multilateral, lo que fortaleció la legitimidad política y la viabilidad del programa de gobierno del Partido Nacional a nivel internacional.

¹³ En 1996, a Uruguay se le otorgó el estatus libre de aftosa sin vacunación, lo que podía aumentar sustancialmente las oportunidades de negocios de la industria frigorífica en el exterior.

En el periodo de Lacalle Herrera, la conducción del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca le sería encomendada al ingeniero agrónomo Álvaro Ramos, a lo cual, luego de la gestión al frente del MGAP, al ingeniero le tocaría un periodo al mando de la cancillería en una cesión que el segundo gobierno de Sanguinetti hizo al Partido Nacional. Primero como ministro y luego como canciller, Álvaro Ramos visitaría 6 veces el gigante de Asia oriental, lo que mostraba el nuevo impulso que tendría en la inserción internacional al negociar condiciones de acceso sanitario en nuevos mercados, permitiendo expandir la internacionalización de la exportación local.

El acercamiento a China no solo impulsaría las negociaciones técnicas a nivel bilateral, sino que profundizaría las relaciones diplomáticas como manera de acrecentar la confianza de una nación emergente que ganaba poder en el comercio internacional. Pronto las circunstancias llevarán a que en la cúpula del MGAP se dé un proceso de recambio, en el año 1993, el abogado nacionalista oriundo de Melo, Pedro Saravia Fratti, también perteneciente al Partido Nacional, sustituyó al ingeniero Ramos y creó, por decreto, la Unidad de Coordinación de Asuntos de carácter internacional.

Se designaría como director de la unidad al ingeniero agrónomo Galdós Ugarte, quien, con experiencia en negociaciones internacionales en foros multilaterales, estaría al mando de la gestión de acceso a mercados de la unidad durante tres periodos de gestión consecutivos, reimpulsando las negociaciones que permitirían proyectar al sector agrario a nivel internacional.¹⁴

Era esta la época en la que el integracionismo económico y político asomaba a nivel regional.

Históricamente, la presencia de la fiebre aftosa a nivel mundial llevó a que la Organización Mundial de Sanidad Animal clasificara a los países que forman parte del mercado internacional de la carne en “libres de aftosa que aplican la vacunación”, “libres de aftosa que no vacunan” y “países con aftosa endémica”.

La presencia o ausencia de la enfermedad condiciona el tipo de mercado al que puedes acceder con tu producción, dividiendo el acceso a mercados entre los estados que, para importar, exigen que el país de origen de la mercadería sea libre de aftosa sin vacunación, y otros que permiten exportar si el país de origen es libre de aftosa y se vacuna el rodeo.

Muy buenas oportunidades de negocio para el complejo exportador surgen en aquellos mercados que solo aceptan carne con hueso proveniente de países libres de aftosa, sin vacunación. Como Uruguay antes no accedía al estatus “libre de aftosa sin vacunación”, hasta ahora se había perdido de las ventajas que podía obtener al comerciar con mercados más exigentes en materia sanitaria, pero que pagaban valorizaban mucho más la tonelada a importar.

En Uruguay, que en 1996 se haya accedido a el estatus “libre de aftosa sin vacunación” generaba expectativa en la cadena cárnica, ya que podía permitir a los jerarcas uruguayos comenzar las negociaciones para el ingreso de carne con hueso a los mercados de Corea del Sur —el cuarto importador a nivel mundial— y Japón, dos mercados con mucho potencial en los que la industria local hasta ahora tenía vedada la exportación de carne con hueso en particular.

En el año 1994, los países de la región sellaban en Ouro Preto las negociaciones finales para la conformación de la estructura institucional que sostendría aquel destino integrador sudamericano que los países de la región habían acordado darse luego de la firma del Tratado de Asunción.

En el proceso de aceptación local habría que esperar al año 1995 para que tanto el gobierno como la oposición concluyeran por unanimidad en el Senado y con tan solo 3 votos en contra en la Cámara de Diputados – la discusión parlamentaria para internalizar el proceso regional a nivel nacional.

A partir de aquí el regionalismo abierto abría paso en los vientos integracionistas de la época y se institucionalizaba en el pensamiento sobre política exterior de las tres principales corrientes políticas capaces de liderar instancias de gobierno nacional.¹⁵

Eran también en estos años cuando la historia de los organismos multilaterales abrazaría una nueva organización.

Tras aquel proceso iniciado con la reunión de mandatarios globales en Punta del Este en lo que se dio a conocer como Ronda GATT (1984), a partir de ahora una institución multilateral de carácter global regiría el comercio internacional. Se cerraban así en el año 1994 en Marrakech las negociaciones que darían origen a los “acuerdos generales sobre aranceles aduaneros y comercio”, institucionalizando lo que se daría a llamar la Organización Mundial del Comercio.

En esta coyuntura política regional e internacional, la cartera de ganadería uruguaya entendió pertinente contar con una unidad ejecutora que coordinara toda la relación institucional con el mundo y que, a su vez, sintonizara con estos procesos de integración a nivel global y regional.

Los recientes compromisos que el Estado uruguayo había adquirido en el Comité de medidas fitosanitarias y sanitarias, el Comité Agrícola y el Comité sobre obstáculos técnicos al comercio de la OMC hacían necesario proceder a centralizar todo tipo de exigencias y resoluciones que se mandataran por este organismo en particular y los compromisos asumidos con la región requerirían de recursos humanos específicos que equilibraran el interés del sector agrario nacional en los subcomités de negociación del Mercosur que se comenzarían a celebrar.

¹⁵ Hasta antes del interregno dictatorial uruguayo (1973-1985), las dos corrientes políticas capaces de liderar instancias de gobierno nacional eran el Partido Nacional y el Partido Colorado.

Luego de la dictadura, el lema “encuentro progresista — frente amplio” comenzaba a perfilarse como una opción viable de gobierno.

Este partido desafiante se había institucionalizado en el sistema de partidos uruguayo y se convertía en la tercera fuerza política capaz de llegar al ejecutivo presidencial, logrando acceder al poder en el año 2005 cuando el Dr. Tabaré Vázquez ganó sus primeras elecciones.

b— Las ilusiones del integracionismo sudamericano y la apuesta al unilateralismo panamericano batllista 2000-2005.

Pronto llegarían los años 2000 y a los anteriores vientos de la integración regional y la incorporación a la gobernanza multilateral, se les opondría una estrategia nacional de intervención unilateral alimentada por la desilusión ante la capacidad del bloque regional de coordinar una política común de inserción económica internacional.

A nivel del Mercosur a la ilusión de haber estado conformando un verdadero proceso de integración regional se le había sumado la creencia en la posibilidad de una estrecha coordinación en la política comercial y de inserción internacional. Las marcadas diferencias en la estructura económica de los países de la región habían abdicado de esa posibilidad. Los distintos intereses empresariales que florecían en cuestiones de inserción internacional—dados los diferentes porcentajes de participación de los sectores primario, secundario y terciario en las exportaciones e importaciones de cada país—hacían muy dispar la serie de intereses que los gobernantes habían decidido priorizar en la estrategia de cada nación en particular. Distantes y a veces intransigentes, los grupos de presión económicos que veían erosionados sus intereses a la interna de cada economía llegaban a tambalear el intento de coordinar una política comercial regional.

Pronto se dejaba entrever que una política común no sería fácil de consensuar y que el intento de liberalización pregonado por los socios del bloque chocaba con los intereses económicos internos de cada socio regional. A su vez, el proceso de integración estaba lentamente reconfigurando la economía regional; la industria uruguaya no lograba sobrevivir ante sus homólogas a nivel de la región y pronto la fortaleza de la fuerza industrial argentina y brasilera abdicaba de la posibilidad de construir un proyecto manufacturero e industrial – y por ende de mayor valor agregado- a nivel local. Ante un proceso de vigorosidad industrial a nivel regional y una reprimarización de la economía local, pronto Uruguay mostraba que su competitividad estaba a nivel del complejo exportador agroindustrial. Frente a la necesidad de mayor aperturismo comercial y vistas las resistencias de los socios para ir hacia un mayor aperturismo regional, Uruguay se estaba perdiendo de nuevas ventajas comerciales que ofrecía la sociedad internacional.

El perfil agroexportador le impregnaba tímidamente a nuestra estrategia de inserción económica exterior la necesidad de flexibilizar el proceso de integración dada la escasa capacidad para concretar acuerdos comerciales a través del marco regional. Jorge Batlle sería quien tomaría la bandera de la necesidad de bilateralizar la política exterior, a lo cual, en clave liberal, reimpulsaría la presencia del

país en las negociaciones de las instituciones panamericanas que traccionaban con la fuerza política de Washington y el Despacho Oval.

El carácter jorgista de la política exterior nacional daría paso a esa diplomacia presidencial unilateral y, en una afronta panamericana, se produciría el alejamiento de la región y el acercamiento a los EUA.

El relanzamiento de las negociaciones para la concreción del ALCA, después de la cumbre de Quebec en Canadá, sería ocasión para que al mandatario uruguayo fuera invitado a sucesivas reuniones de carácter bilateral lo que demostraba la simpatía de Bush con la actitud del jorgismo batllista nacional. En una de esas reuniones el mandatario uruguayo aprovecharía la ocasión para defender esta iniciativa de liberalización comercial conducida por los EUA.¹⁶

A su vez la búsqueda de negociar bilateralmente un aumento de la cuota de exportación de carne de veinte mil a doscientas mil toneladas – entre otras cosas apoyándose en el estado de sanidad total que a Uruguay le había sido concedido en la OMSA años atrás- y la aspiración de solucionar los problemas de la exportación de “leche larga vida” eran asuntos que Jorge Batlle buscaba poder destrabar en estas reuniones de carácter bilateral.¹⁷

¹⁶ El 23 de abril de 2001 se había realizado en Quebec, Canadá, la tercera cumbre de las Américas, con una clara reivindicación de algunos líderes políticos de concretar, al fin y al cabo, la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Jorge Batlle, haciéndole honor a la tradición panamericana del Partido Colorado en política exterior, pronunció un discurso a favor de concretarla, lo que desembocó en una invitación personal de Bush a la Casa blanca días después. En esta reunión se aprovechó para concertar acuerdos que permitieran posicionar mejor el acceso a mercados de los productos agrarios uruguayos a exportar.

¹⁷ Mientras que mercados de la COMMONWEALTH como Australia y Nueva Zelanda tenían 200000 toneladas de cuota para introducir productos cárnicos a Estados Unidos, Uruguay solo tenía 20000 y, ante el aumento de las exportaciones a ese destino, la industria nacional buscaba aumentar las toneladas con rebaja arancelaria a exportar. Si bien Jorge Batlle esperaba que el ALCA fuera firmado, el presidente era consciente de que esta concesión no podía ser otorgada de manera discrecional en una reunión bilateral como la que se llevaba a cabo en ese momento, aun en el hipotético caso de que se firmara el acuerdo marco de liberalización comercial, el aumento de la cuota se debía sí o sí negociar en la Organización Mundial del Comercio a nivel multilateral.

En esta reunión, lo que buscaba Jorge Batlle precisamente era negociar las concesiones recíprocas para que Estados Unidos, en el ámbito multilateral, le otorgara a Uruguay este aumento de cuota de manera particular.

Con respecto a los asuntos comerciales que implicaban el comienzo de las exportaciones de la leche larga vida, este sí era un asunto que se podía solucionar de manera bilateral, como lo que restaba para exportar era la expedición de un certificado por parte de la Food and Drug Administration que avalara que la leche uruguaya estaba apta sanitariamente para su importación, Jorge Batlle buscaba, en esta reunión, destrabar un trámite que, al parecer, estaba trancado en las oficinas burocráticas de la institución regulatoria norteamericana.

La información anterior fue extraída de una entrevista que el periodista Neber Araujo le hizo al presidente de la República, Dr. Jorge Batlle, en el programa “Agenda confidencial” del 27/04/2011 luego de su retorno de Estados Unidos.

Pronto vendrían las disidencias a la interna del bloque regional por este acercamiento bilateral y las serias críticas a la actitud individual del jorgismo batllista nacional. Con respecto a las perspectivas de expansión del comercio exterior bovino con destino a los EUA la pérdida automática de la certificación libre de aftosa sin vacunación luego del brote de fiebre aftosa a nivel local barrió de bruces con la expectativa de aumentar las exportaciones y de obtener concesiones favorables como las que Jorge Batlle buscaba concertar luego de las reuniones con Bush despacho oval.¹⁸ Si bien no pasaría mucho tiempo para que a Uruguay le reabran los mercados, la pérdida automática del mercado de la carne estadounidense para la industria local luego del brote de fiebre aftosa sumergía en una crisis de pagos a una industria que exponía su debilidad ante las crisis de sanidad.

Atenta a los sucesos sanitarios desde el MGAP, la unidad de asuntos internacionales debería asumir los impactos de una coyuntura que dictaminaba que se debería avisar a todo el sistema internacional del brote de fiebre aftosa como manera responsable de transmitir seriedad. Pronto llegarían las correspondencias formales de los cierres de los mercados y Uruguay se vería inmerso en una nueva

¹⁸ El brote de fiebre aftosa llevó a que George Bush debiera suspender la importación de carne uruguaya días después, y si bien Uruguay logró reanudar las exportaciones a ese mercado algunos años después, las concesiones que Jorge Batlle había buscado viabilizar no pudieron concretarse.

A su vez, como Uruguay, al fin y al cabo, debió aplicar un programa masivo de vacunación para erradicar la enfermedad, nunca más recuperaría el estatus libre de aftosa sin vacunación, que es el estado de sanidad total de mayor conveniencia en el mercado internacional, que nos permitiría exportar, como dijimos, a los mercados que más cotizan la tonelada exportable, pero que son los más exigentes en sanidad.

El nuevo estatus otorgado como un país “libre de aftosa que aplicaba la vacunación” llevó a que Uruguay no pudiera negociar mejores condiciones de acceso en mercados clave como Corea del Sur y Japón, posicionados como actores clave del comercio de carnes a nivel mundial.

Como Uruguay —a partir del brote de fiebre aftosa— nunca más dejaría de aplicar la vacunación, los técnicos uruguayos harían un importante esfuerzo a nivel bilateral y multilateral para demostrar ante la Organización Mundial de Sanidad Animal las excelentes condiciones de la sanidad uruguaya y que, en realidad, la enfermedad se ha logrado erradicar, más allá de que se vacune o no se vacune.

Con este argumento se ha buscado flexibilizar la conceptualización de Uruguay como un país libre de aftosa, independientemente de que se aplique la vacunación, con el fin de negociar nuevas condiciones de acceso para aquellos mercados más exigentes en materia sanitaria que permitirían elevar la competitividad de la industria frigorífica local.

En 2009, la ostentación, como presidente de la asamblea de delegados de la Organización Mundial de Sanidad Animal, del Dr. veterinario Carlos Correa Messuti durante tres años, contribuyó a potenciar el interés exportador uruguayo en esta organización.

Paralelamente, la diplomacia nacional deberá actuar con vocación negociadora para flexibilizar las posturas de naciones como Corea del Sur y Japón, que, entre otras, no concretan acuerdos comerciales estratégicos de ampliación del flujo de comercio bovino hasta que Uruguay no logre el “estatus libre de aftosa sin vacunación” en la OMSA.

Para ver las implicancias económicas y la pérdida de competitividad que la industria bovina uruguaya presenta al operar en un país que aplica la vacunación contra la aftosa, vale la pena analizar los estudios de impacto que los equipos técnicos de la Gerencia de Acceso a Mercados del INAC han presentado recientemente. En esos análisis vemos ejemplos claros de cómo el estatus sanitario y fitosanitario de un país influye en la potencialidad y la capacidad exportadora de una nación y, por ello, en la importancia de contar con sistemas técnicos y de control orientados a potenciar sanitariamente la producción. Véase al respecto: Barera, V., Dávila, L., López, T., & Pereira, Á. (s. f.).

Restricciones de acceso al mercado con hueso: implicancias económicas para la carne bovina y ovina uruguaya. Oficina de Programación y Política Agropecuaria, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

crisis de exportación que se convertiría en crisis de identidad nacional. Rápidamente, los empresarios y técnicos comenzaron a trabajar para reacomodar la producción local y, en consecuencia, reabsorber la capacidad de exportar.

A la recuperación de los mercados tradicionales para exportar le seguiría concomitantemente la necesidad de a partir de ahora diversificar como manera de equilibrar los impactos que el lamentable suceso había ocasionado coyunturalmente en la competitividad local.

Corría el siglo XXI y el peso de la economía china en el comercio mundial efectivamente se hacía notar y aquella estrategia de Enrique Iglesias y Julio María Sanguinetti de reconocer a la República Popular China- si bien le habían costado las relaciones políticas con Taiwán- había sido la antesala que permitía profundizar las perspectivas sobre una eventual ampliación del comercio bilateral.¹⁹

Si para el 1990 la Cámara de Comercio sino-uruguaya y el sector de lana peinada nacional se habían beneficiado de esa estrategia de acercamiento a la República de la China Popular, esa misma jugada anticipatoria era la que permitía a comienzos de un nuevo siglo negociar los protocolos sanitarios para la entrada de productos agropecuarios uruguayos a ese mercado en particular.

A medida que los cambios en la economía global evidenciaban la necesidad de consolidar las negociaciones con esos nuevos socios comerciales capaces de absorber la oferta de carne local, los vínculos técnicos y gubernamentales con esos mercados se potenciarían como vía para aumentar el comercio bilateral.

Visto que la industria frigorífica nacional se encontraba en ventaja con respecto a sus pares del Mercosur debido al avance en las negociaciones sanitarias que habilitarían las plantas para comerciar, la rapidez con que Uruguay lograra establecer una serie de rondas de negociación para la obtención de los certificados sanitarios sería clave para sacar ventaja regional y comenzar a consolidar flujos de comercio bilateral.

¹⁹ En esa época, en un claro mundo bipolar donde se estructuraban una serie de preferencias a la interna de los sistemas políticos según estuvieras a favor de la democracia liberal y la economía de mercado o a favor de “un sistema autoritario con una economía planificada”, fue una decisión arriesgada el romper relaciones con una república como Taiwán que a nivel del sistema internacional se veía como un enclave democrático al lado de un gran gigante con un gobierno autoritario como lo era china.

En ese entonces, el gobierno de Julio María Sanguinetti no solo debió romper las resistencias internas del Partido Colorado, proclive a estar a favor de la República Democrática de Taiwán, sino también debió vencer las resistencias del lobby pro-Taiwán que se encontraba en la interna de la sociedad uruguaya.

Si bien no pasaría mucho tiempo hasta que Brasil firmara los protocolos sanitarios para la entrada de su carne al mercado chino, Argentina debería esperar – tras 15 años de negociaciones – hasta el año 2018 para concretar una apertura formal y por otro lado, Paraguay —socio regional que estaba consolidando una lenta capacidad exportadora bovina local— debido a su posicionamiento histórico en cuanto al reconocimiento de la República de Taiwán, tenía grandes costos logísticos para exportar a el gigante de Asia oriental. La política de “una sola China” del gobierno de Pekín no solo le imponía serias restricciones al comercio bilateral, sino que, como corolario de dicha política restrictiva, el precio de los productos paraguayos en las góndolas del gigante asiático perdía competitividad frente a sus homólogos a nivel regional.²⁰ Este factor le daba un plus de competitividad a la industria frigorífica nacional y coadyuvó a que Uruguay lograra posicionar rápidamente su carne en el nuevo mercado emergente de Asia oriental.

Para el 2005, y antes de que Galdós Ugarte abandonara su cargo al frente de la Unidad, el relacionamiento con los equipos técnicos chinos se había consolidado y nuevos protocolos y certificados para la producción nacional habían sido negociados.

Aun los rezagos que —debido a la crisis sanitaria de la aftosa— había sufrido el comercio exterior nacional, y luego de una recuperación en los flujos de exportación hacia 2004, la expectativa de que se relanzaran las negociaciones con nuevos mercados emergentes que permitieran diversificar aún más hacia dónde exportar generaba esperanza en la cadena cárnica local.

c- La llegada del Frente Amplio al poder: entre la región y la consolidación de la política de acceso a nuevos mercados emergentes, la importancia de Rusia y China.

²⁰ La política de una sola China del gobierno de la República Popular de China es la doctrina política que el Partido Comunista promueve respecto de la llamada “provincia rebelde” de Taiwán. Como el gobierno central de China no reconoce a esta “república democrática”, argumenta ante el mundo que solo existe una China en todo el territorio. A nivel del sistema internacional, el reconocimiento o no reconocimiento de esta república democrática conlleva algunas consecuencias para el comercio bilateral con el gobierno central de Pekín.

En el caso de la relación bilateral con Paraguay, como reconoce a Taiwán, la mercadería paraguaya no es aceptada en algunas aduanas chinas, por lo que se debe aplicar la estrategia de “triangulación” u reexportación desde otros mercados para acceder al mercado asiático. Como china no tiene restricciones para exportar a Paraguay, de hecho, lo hace y en gran cantidad, es esperable que no se decida imponer restricciones a la importación de productos desde China ya que es un mercado fundamental para las importaciones de los países latinoamericanos.

Hasta que Paraguay no decida reconocer al gobierno central como el único heredero legítimo de todo el territorio chino, los costos logísticos que el socio regional sufrirá debido a las restricciones al comercio bilateral impuestas por el gobierno central de Pekín seguirán desincentivando la presencia de los productos paraguayos en la góndola del gigante de Asia oriental.

Con la llegada de la izquierda al poder y, luego, de 13 años como director de la unidad, Galdós Ugarte abandona el cargo y en una designación que hace el ministro de Ganadería, José Mujica Cordano, se nombra como director al diplomático Luis Almagro.

Visto el aumento de las posturas defensivas y proteccionistas de las potencias comerciales del sistema internacional, Uruguay y la región debían entender que, para potenciar su entramado agroexportador y ganar espacio en la estructura del comercio global, era vital que las grandes potencias tomaran en cuenta el interés de los países exportadores del sur global en las futuras negociaciones y discusiones sobre el futuro del régimen jurídico del comercio multilateral.

Desincentivar las subvenciones que la Unión Europea – a través de la Política Agrícola Común - y los Estados Unidos de América – a través de la “farm bill”- llevaban adelante con el propósito que sus sectores agrarios no perdieran competitividad frente a las importaciones de mercados como el de Oceanía y el regional sin duda potenciaba la necesidad de buscar aliados a nivel internacional para denunciar un comercio que se tornaba proteccionista a nivel global y que afectaban el espíritu de liberalización comercial pregonado en aquella RONDA GATT.²¹

Afirmar la soberanía comercial era un motivo más que los dirigentes políticos podían sostener para viabilizar, como principio de su política exterior, la profundización del latinoamericanismo y las relaciones sur-sur, relanzando hacia el mundo global los intereses de nuestra agroexportación regional vía el Mercosur y profundizando políticamente la unión con otros países que proyectaran similares intereses en la estructura de comercio global.²²

²¹ Muchas naciones, bajo grandes presiones internas de poderosos lobbies agropecuarios, recurrían no solo a posicionamientos extremadamente defensivos y proteccionistas al abogar por reglas de comercio internacional cada vez más restrictivas en los ámbitos multilaterales, sino también a recurrir a la política económica y comercial para darles mayor competitividad a sus sectores exportadores en el mercado internacional y para subsidiar sectores económicos agrarios en declive. Si bien es una decisión de soberanía económica decidir qué tipo de instrumento político aplicar, muchas veces las grandes naciones con poder han ido en detrimento de las reglas y los regímenes jurídicos de comercio internacional, negociados a nivel multilateral en la OMC como manera de salvaguardar el interés de la industria agropecuaria local.

²² A nivel de coordinación internacional entre países con estructuras productivas similares, deberíamos utilizar plataformas internacionales que han sido de utilidad en el pasado para defendernos conjuntamente ante el proteccionismo y las posturas defensivas que emergen a nivel global. Tenemos como experiencia histórica la creación del “Grupo de Cairns”, ámbito de coordinación política que reunió a los países agroexportadores mundiales – entre ellos Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Brasil y Uruguay – y abogó por una liberalización genuina del comercio agrario, lo que permitió concertar en el siglo XX “algunas” posturas políticas comunes en contra del proteccionismo de naciones como la UE y EE.UU.

Recientemente, en el año 2025, en reuniones del Consejo Agropecuario del Sur (CAS), en las que participan los ministros de ganadería y agricultura de los países de la región, la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur

Al tradicional relacionamiento económico con los actores clave del comercio de commodities a nivel global, como la UE y los EUA, le seguiría la consolidación del comercio bilateral con potencias medias y emergentes de Asia y Europa oriental. Para los organismos nacionales encargados de regular el comercio bilateral, la consolidación de nuevas corrientes comerciales con estos países no solo implicaba modalidades de negociación bilateral atravesadas por arduas diferencias idiosincráticas y a nivel cultural sino también la adopción de nuevos criterios, estándares regulatorios y prácticas sanitarias que mostraban su particularidad. Para el Ministerio de Ganadería en particular, el aumento del comercio bilateral hacia estas regiones había consolidado la necesidad de institucionalizar plataformas de negociación formal como manera de limar cualquier aspereza que surgiera con la contraparte en el comercio bilateral.

Para 2010, las corrientes comerciales a China se habían consolidado y, para 2016, China había sido el principal comprador de las materias primas de nuestro complejo agroindustrial, coyuntura que intensificaría aún más la importancia diplomática y política que el gobierno le daría al relacionamiento con la Republica Popular.

Pronto el MGAP consolidaría con China un vinculo técnico gubernamental que se institucionalizaría en rondas de negociación bilateral para agilizar la capacidad negociadora y mejorar las condiciones de acceso sanitario de nuestra producción local.

Surgiría así la institucionalización de las rondas mixtas de negociación entre la unidad de asuntos internacionales y los técnicos de la Administración General de Aduanas de China, como manera de negociar las disposiciones sanitarias y fitosanitarias que permitirán ampliar el nivel de acceso de los productos uruguayos en este mercado en particular.²³

abogó por profundizar el accionar del Grupo de Cairns como experiencia histórica de defensa de los intereses de los países exportadores de alimentos a nivel multilateral.

Como actualmente existe una parálisis en la OMC, dada la poca vigencia jurídica de las reglas que las naciones se habían pactado a nivel multilateral, teniendo a una de las primeras potencias del mundo – los estados unidos de América- buscando paralizar institucionalmente los comités de negociación, se argumenta también que llevar posiciones a los organismos multilaterales de comercio en esta coyuntura actual en el que se encuentra el sistema internacional no tendría ninguna utilidad.

Se deberá entonces esperar a que se revaloricen los ámbitos de negociación multilateral para poder así defender los intereses agroexportadores ante el norte global.

²³ Entrado el siglo XXI, la Unidad de Asuntos Internacionales reforzaría el relacionamiento técnico con las instituciones técnicas del Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales de la República Popular China (MARA) como manera de negociar los protocolos sanitarios y fitosanitarios que avalarían la entrada de mercadería agrícola uruguaya al gigante asiático. A su vez la unidad institucionalizaría las rondas de negociación bilateral, conocidas como Comité Consultivo

Más allá de la institucionalización de las rondas técnicas a nivel de la burocracia ministerial, se volvía estratégico para las autoridades del ejecutivo central cultivar vínculos con las jerarquías de la Administración Nacional de Aduanas de China (GACC) y con los funcionarios del Ministerio de Comercio de China (MOFCOM),²⁴ no solo como manera de tener línea directa ante eventuales oportunidades que pudieran surgir en el comercio bilateral sino también para socavar eventuales amenazas que restringieran el comercio bilateral.

La renuncia del diplomático Almagro como director de la Unidad de Asuntos Internacionales para ser designado en 2008 embajador en Beijing era una muestra más de la importancia que Presidencia, Cancillería y el MGAP le darían al relacionamiento bilateral.

A partir de aquí quedaba claro que al relacionamiento diplomático-gubernamental con China lo atravesaba contundentemente la importancia que para la exportación de bienes tenía este mercado de Asia oriental.

Pronto la embajada uruguaya en Beijing se volvería un destino de alta sensibilidad nacional y vista la creciente necesidad de profesionalizar a los diplomáticos en inteligencia de mercados y en diplomacia comercial, se producía la primera experiencia uruguaya de instalación de una “agregaduría agrícola” en el exterior, oficina que priorizaba exclusivamente los asuntos comerciales y los intereses del comercio agropecuario exportador.²⁵

SPS, que se celebrarían con la Administración General de Aduanas de China y permitirían concertar estas mismas negociaciones técnicas nombradas anteriormente.

²⁴ Por poner un ejemplo de la importancia de estas instituciones que rigen, entre otras cosas, los intercambios comerciales entre China y el mundo, el 27 de diciembre de 2024, China había notificado a sus socios de la OMC que iniciaría una investigación por salvaguardias a la importación de carne para determinar si esta era la causante del declive de la competitividad de la producción bovina local. La investigación fue encomendada precisamente al MOFCOM, que debería pronunciarse al respecto.

Los hallazgos de esta investigación podrían determinar, eventualmente, la imposición de salvaguardias a la importación de carne, lo que, entre otras potestades, podría restringir el mercado a las importaciones o imponer cuotas a sus socios comerciales, causando graves afectaciones en los flujos de comercio bilateral, en especial para aquellos países, como Uruguay, para los que China se ha vuelto un aliado estratégico en lo comercial.

²⁵ Las agregadurías agrícolas, han sido utilizadas mundialmente como estrategia gubernamental para centralizar específicamente los asuntos que tengan que ver con el comercio y las inversiones agropecuarias.

A nivel mundial, tenemos países con amplia experiencia en el establecimiento de consejerías agrícolas, como Chile, Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Nueva Zelanda y Australia, mientras que, a nivel regional, nuestros principales socios del Mercado común del sur, como Brasil y Argentina, también han expandido una red de agregadurías agrícolas a nivel internacional.

Con el objetivo de posicionar cuadros burocráticos con vocación de inteligencia comercial y captación de inversiones así como cuadros técnicos especializados en cadenas agroindustriales, agronegocios, u mercados internacionales de commodities, las agregadurías agrícolas buscan proyectar el sector agropecuario para favorecer los negocios, acercar las partes y promover la radicación de inversiones agroindustriales en sus países de origen.

A la consolidación del vínculo económico con la República Popular China se le sumaría la profundización del relacionamiento bilateral con Rusia, mercado que recobraba importancia para el ecosistema exportador y pronto se convertiría en prioridad para el relacionamiento gubernamental bilateral, el boom de exportaciones uruguayas en el 2011 por más de 400 millones de usd con destino a la Federación demostraba la importancia del aumento de la exportación.

Para el 2012, Rusia se convertía en el principal demandante de nuestros cortes de carne en el exterior y para aumentar la capacidad nacional de acceder al mercado, la cartera de ganadería pronto optaría por profundizar el vínculo técnico bilateral como manera de renegociar mejores condiciones de acceso sanitario que redunden en un mayor intercambio comercial.

Esto desembocaría en la institucionalización de las comisiones mixtas para la cooperación económico-comercial, encuentros que se iniciarían entre la Unidad de Asuntos Internacionales del MGAP y el Rosselkhoznadzor (Servicio Federal de Supervisión Sanitaria y Fitosanitaria de Rusia) y que darían paso a la solidificación de un vínculo estratégico orientado a consolidar los estándares sanitarios y fitosanitarios así como las normas regulatorias que regirían la nueva relación bilateral de comercialización.

Pronto, la celebración de la primera comisión mixta de negociación catapultaría las negociaciones bilaterales en materia de comercio cárnico, lo que aumentaría las oportunidades de colocación de carne en un mercado que en 2012 se había mostrado como el principal cliente en el exterior.²⁶

En su vertiente de asistencia con gestiones ante entidades gubernamentales, se encargan de brindar asistencia a los empresarios que necesiten solucionar problemas específicos en el mercado de destino y en especial, para destrabar políticamente algún problema burocrático que está generando trabas al comercio bilateral.

En el marco de la proyección de una Estrategia nacional de desarrollo agrario, en el 2022 la Oficina de Programación y Política Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca realizó una revisión de antecedentes sobre las experiencias de agregadurías agrícolas a nivel mundial y la posibilidad de que Uruguay internalice esta práctica, que eventualmente permitirá superar costos y barreras de información que a veces enfrenta el complejo exportador local y nuevas empresas que se quieren internacionalizar. Véase al respecto. Ackermann, M. N.; Durán, V., y Lupinacci, A. (2022). Antecedentes internacionales y locales de agregadurías agrícolas. OPYPA Anuario 2022.

²⁶ La primera reunión de la Comisión Mixta para la cooperación económica se realizó en la sede de Cancillería, los días 25 y 26 de noviembre de 2015, a la que asistieron el ministro de Ganadería, Tabaré Aguerre, el vicecanciller José Luis Cancela y el histórico burócrata ruso, jefe del Servicio Federal para el Control Veterinario y Fitosanitario, Sergey Dankvert.

El vicecanciller informó a la prensa que la voluntad de los diplomáticos de Uruguay y la Federación Rusa era promover la instalación de un Consejo Empresarial Ruso-uruguayo que acompañe los contactos oficiales, para “que puedan dinamizar aún más el comercio y el relacionamiento entre ambas partes”.

Ambos países firmaron acuerdos comerciales de cooperación entre los ministerios especializados en la producción agrícola y ganadera, y aprobaron el sello de alta calidad para la carne vacuna uruguaya, sello en la cual Uruguay logro estandarizar la producción local a la definición global de lo que Rusia consideraría a partir de ahora “carne de alta calidad”.

Luego del encuentro bilateral en la sede del Palacio Santos, el ministro de Ganadería, Tabaré Aguerre, concluyó la firma de las disposiciones finales que estipulaban la entrada en vigencia de un nuevo cupo de carne de “alta calidad” que la agroindustria local comenzaría a usufructuar. A partir de ahora, Uruguay podría entrar carne enfriada terminada a pasto, pero también a corral, pagando solamente un 15% de arancel y, lo que es aún más importante, negociándola sin restricciones de cuota, por fuera de lo que a Rusia le exigía la OMC.²⁷

Al interés nacional en términos de comercio cárnico bilateral, pronto se sumaría la profunda importancia estratégica que Rusia tenía para el complejo lácteo-industrial, para el año 2013, entraban a la banca local 40 millones de dólares en divisas por concepto de exportación de manteca industrial, y de los 276 millones de dólares que se exportaron hacia ese destino en particular, el 24 por ciento del volumen correspondía a la manteca industrial. A su vez promediando series históricas, Uruguay colocaba —en el siglo veintiuno— el 50% de su capacidad anual de producción de manteca y el 17% de su capacidad de producción de quesos en este país de Europa oriental, lo que lo convertía, detrás de Bielorrusia, en el segundo proveedor más importante de lácteos para la plaza rusa local.

Si bien es verdad que el comercio bilateral tendería a decrecer y que nunca se recuperarían las cifras de comercio que se habían logrado consolidar, la relación comercial bilateral con Rusia seguiría recibiendo una atención especial por la importancia que ese mercado tenía para la exportación de queso y manteca industrial.

En el tercer periodo de gobierno del Frente Amplio y antes de que Tabaré Vázquez terminara el mandato presidencial, se lanzaría una estrategia de consolidación del vínculo diplomático presidencial-ministerial para recuperar los niveles de comercio anteriores que habían atravesado el

²⁷ Hasta ahora, para la carne uruguaya se habían estipulado 3000 toneladas de cuota, que ingresaba con un arancel del 15% y, una vez superado el cupo, la carne que entrara a la Federación pasaba a pagar un arancel del 55%, condición arancelaria general que en la OMC se había negociado para que Rusia impusiera a sus socios comerciales una vez que los importadores del país superaran las cuotas de importación previstas. A su vez, solo se podía exportar a este mercado carne congelada y sin industrializar.

Luego de la negociación de la definición de “carne de alta calidad”, Uruguay consiguió hacer entrar sus estándares de producción en esta definición, lo que permitía, a partir de ahora, enviar cortes no solo congelados, sino también enfriados e industrializados, en una definición que tenía tanto en cuenta la entrada de cortes bovinos producidos a pasto como la de ganado terminado a corral. A su vez, el cupo de carne de alta calidad para Uruguay logró negociarse sin restricciones de cuota — por fuera de lo que la Organización Mundial del Comercio le había exigido a Rusia una vez que esta se había adherido en el 2011 — para lo cual, a partir de ahora, Uruguay no pagaría el 55% de arancel en caso de exceder la cuota de 3000 toneladas originaria.

A partir de ahora, Uruguay podría enviar sin restricciones de cuota y pagar solamente el 15% del arancel previsto para todos los envíos previstos.

vínculo bilateral.²⁸ Para el año 2017 el presidente Tabaré Vázquez, el canciller Rodolfo Nin Novoa, el ministro de ganadería Tabaré Aguerre y el ministro de economía Danilo Astori comenzarían la gira por este país de Europa oriental. Teniendo en cuenta que el último viaje de la diplomacia presidencial a Rusia había sido durante el primer gobierno de Sanguinetti - antes de que se disolviera la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y luego del interregno dictatorial- la delegación uruguaya tenía esperanzas de que este viaje permitiera profundizar el relacionamiento económico y político bilateral.²⁹

Paralelamente a la consolidación del vínculo económico-comercial y gubernamental con China y Rusia, otros mercados emergentes perfilarían nuevas oportunidades de internacionalización de la producción nacional. El Medio oriente petrolero se vería capaz de adquirir una potencialidad importadora que sería de interés para el empresariado nacional, y la occidentalización económica de India, así como el crecimiento poblacional de los países del sudeste asiático obligarían a repensar la estrategia de internacionalización profundizando las negociaciones con estas nuevas potencias emergentes del sur global.

Era esta la coyuntura económica y política, tanto nacional como internacional, a partir de los orígenes de la institucionalización de la unidad en el primer gobierno de Lacalle Herrera hasta el realineamiento y diversificación comercial que la exportación de bienes tuvo en el siglo XXI - en paralelo a la actuación del Frente Amplio en el gobierno- los que dieron origen al proceso de consolidación de la Unidad de Asuntos Internacionales como parte de la estrategia de inserción

²⁸ Si bien es verdad que Uruguay supo visualizar que Rusia venía creciendo como destino relevante de colocación del excedente exportable lo que no solo impulsó la planificación de sucesivos viajes de autoridades uruguayas a Rusia, sino que también consolidó una renegociación de los términos de intercambio en términos de acceso al mercado, este shock de intercambio bilateral no se mantuvo en el tiempo. Los flujos comerciales de exportación con destino a Rusia disminuyeron de 400 millones de dólares en 2011 a tan solo 100 millones de dólares en 2016, y actualmente, el porcentaje de participación de Rusia como destino de nuestras exportaciones se encuentra lejos del top 10 de destinos relevantes para colocar nuestra oferta exportable.

La anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014 desató una serie de crisis a nivel económico y político que hicieron muy difícil recuperar los niveles de intercambio bilateral; la crisis energética, la devaluación del rublo y las sanciones de Occidente hacia el sistema financiero ruso hacían que fueran escasas las posibilidades de transacción con esa moneda. Entre otras cosas parte del viaje de las autoridades uruguayas fue con el objetivo de recuperar los niveles de comercios previos a 2015, de por sí debilitados por la crisis Rusia con respecto a Crimea y Ucrania.

²⁹ La visita de los jerarcas coincidió con la instalación del stand uruguayo en la feria ProExpo de Moscú con el objetivo de fortalecer el comercio de agro alimentos con la federación, el ministro Tabaré Aguerre aprovechó la ocasión de su viaje para hacer una presentación del país y de nuestro ecosistema exportador frente a importantes empresarios del rubro alimentario ruso y brókers internacionales, en una feria que para ese entonces era considerada la más importante de la región siendo responsabilidad de INAC organizar el stand uruguayo con el apoyo del MGAP y Uruguay XXI.

económica exterior y en especial como garante de la relación institucional del MGAP con el medio internacional.

Lo descrito anteriormente forma parte de un proceso analítico al estudiar las distintas memorias institucionales de la Unidad de Asuntos Internacionales, así como de un fructífero intercambio con los recursos humanos que han formado parte de la Unidad de Asuntos Internacionales a lo largo de los años.

A su vez la incorporación de algunas variables sociales y políticas que me han permitido dilucidar la coyuntura política nacional e internacional en cada etapa específica provienen de la profundización a lo largo de mi carrera en ciencias políticas en política exterior, relaciones internacionales y economía política internacional, vertebrando una orientación hacia los mercados internacionales y la agro-exportación.

Como este no es un ensayo sobre la readecuación institucional de las potestades de una unidad que históricamente se ha encargado de tramitar la política de acceso a mercados, se decidió no ahondar en los procesos actuales por los que se atraviesa el accionar de la unidad, otro capítulo aparte merecería la descripción de las acciones que lleva adelante la unidad de asuntos internacionales en la coyuntura actual y en el estado de situación que atraviesa el sistema internacional pero por cuestiones de espacio se prefirió no ahondar en ellas.

6. Justificación de la experiencia práctica realizada en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Luego de la caracterización de una coyuntura política y de un proceso nacional, y ante la búsqueda de posibles abordajes y soluciones de problemas desde la acción estatal, debemos saber que estamos constreñidos por el margen de maniobra que fácticamente podemos tener para lograr un cambio sustancial.

A toda caracterización de la realidad económica y social le sigue entonces la efectiva capacidad de los hacedores de la política estatal —a través de sus instituciones— de alterar el curso de un hecho particular o de una manera de abordar los desafíos a enfrentar.

La acción del Estado, en general, proclive a reproducir las lógicas que ha atravesado históricamente el proceso nacional, ha tendido a perpetuar el statu quo y ha congelar la posibilidad de un cambio abrupto en un problema que se quiere abordar. Los dirigentes políticos que han buscado introducir cambios disruptivos de matriz estatal, se han encontrado constreñidos no solo, por el tipo de mecanismo legal previsto para accionar en determinada área de la realidad, sino también por la cultura laboral de una burocracia que se ha acostumbrado a no comprometerse demasiado con

jerarcas que solo estarán durante 5 años conduciendo la institución gubernamental. Como a veces los mandos medios han logrado consolidar más poder dentro de las instituciones para llevar adelante los cambios a afrontar, corresponde a cada nuevo jerarca lograr el equilibrio entre delegar en esas personas que son una voz autorizada dentro de la institución que tienen que gestionar y paralelamente ir introduciendo, de manera consensuada, cambios en la normativa jurídica como manera de lograr más adherencia de los burócratas en la estrategia que traiga ese nuevo jerarca en particular.

En el caso específico de la proyección de una institucionalidad encargada de la inserción económico-comercial del tejido productivo nacional, deberemos dotar a los organismos de cuadros especializados que respalden, como principio, la necesidad de flexibilizar y modernizar la estructura institucional que se aboca a la internacionalización del complejo exportador local.

Poner de manifiesto la rigidez institucional actual, atravesada por largos procesos burocráticos que enlentecen la rapidez con que las cosas se pueden transformar, no significa que la institucionalidad pública carezca de importancia como garante de la proyección internacional de la economía local sino que implica reconocer que, al juzgar las acciones concretas que se pueden consolidar, debemos ser realistas respecto al alcance y a los resultados que podemos esperar. Las soluciones a problemas estructurales han demostrado no ser “consumables” fácilmente por la vía de la acción estatal, y, por ende, a lo que más se ha acercado la democracia procedimental es a la solución de los problemas por vías incrementales o mediante acercamientos a “soluciones de carácter parcial”.³⁰

Podemos tener un espíritu de flexibilidad comercial o de aperturismo de la economía nacional, pero esto requerirá introducir cambios normativos locales al haber adherido a la matriz jurídica de integración regional que —aparte de llevar años—, al alterar radicalmente las reglas de juego necesitará primero adaptar la estructura política y institucional local a esas nuevas reglas que se deberán vertebrar.

La desconexión entre las necesidades actuales en inserción internacional se enfrenta a la rigidez de una estructura institucional hecha para congelar un estado de relaciones del pasado que, al haber sido institucionalizadas jurídicamente -al menos parcialmente-, son muy difíciles de abruptamente alterar.

³⁰ Lindblom, Charles E. “The Science of ‘Muddling Through- toward an incrementalistic theory of public action” *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2, 1959

Los tiempos del derecho internacional no son los tiempos del comercio y de la inserción económica internacional, y deberemos modernizar nuestra estructura jurídica institucional actual a la necesidad de la economía local.

Más allá de los problemas de la estructuración jurídica del proceso de proyección internacional que nos busquemos dar, creo que en el trabajo diario y cotidiano de las organizaciones que se encargan de proyectar la economía hacia el exterior – y más allá del corset de formalidad- hay una voluntad por colaborar estrechamente con el ecosistema exportador. Mi labor en la Unidad de Asuntos Internacionales respalda, mediante acciones incrementales, el compromiso de abordar los desafíos y temas vinculados con la internacionalización de los proyectos económicos a nivel local. El espíritu de colaborar en la solución de los problemas del comercio exterior nacional —en el actual marco institucional que nos avala como entidad estatal— y por vías de soluciones incrementales de carácter parcial, es una manera válida de reforzar nacionalmente la coordinación en inserción internacional.

Los desafíos a afrontar, sumados a la característica de “pasantía” que le imprimía un marco acotado de responsabilidad, fueron factores que llevaron a que las acciones que se hayan podido efectivizar estén condicionadas por el “corset” de pasante que me avalaba para accionar.

7. - Actividades desarrolladas como pasantía final de egreso de la Licenciatura en Ciencias Políticas.

- a- Colaboración en la recopilación y el análisis de información para su distribución a la interna de las unidades ejecutoras del ministerio, encargadas de activar los protocolos sanitarios y técnicos, con el fin de gestionar el acceso y la apertura de algún mercado particular.
- b- Asistencia en la sistematización de insumos para reuniones, vista la pronta aplicación de medidas internacionales que restringen la posibilidad futura de ampliar el comercio exterior nacional.
- c- Cooperación en la preparación de informes sobre cómo determinados procesos políticos y económicos internacionales pueden impactar sectorialmente en las exportaciones uruguayas.
- d- Colaboración en la realización de insumos para reuniones con socios que brindan proyectos de cooperación y que el Ministerio de Ganadería tiene un interés potencial.
- e- Contribución a la coordinación de las comisiones mixtas y de las rondas de negociación técnica con los respectivos servicios agrícolas de los gobiernos internacionales.

- f- Realización de perfiles país con información de carácter económico, político y social, priorizando los que interesan al sector agropecuario en materia comercial.
- g- Colaboración en la producción de insumos para reuniones de carácter político-diplomático, destinadas a tratar los temas que afectan a las relaciones comerciales a nivel bilateral.
- h- Asistencia en la preparación de declaraciones y correspondencia para otras unidades institucionales nacionales e internacionales sobre el interés de la cartera de ganadería y del rubro agropecuario para posicionarse a nivel internacional.

i- Área de asistencia al sector privado:

Se prestó colaboración en:

- la asistencia a las demandas que se suscitan a diario por diversas situaciones que afectan la comercialización exterior de productos agropecuarios.

- realizar gestiones para desburocratizar y acelerar los trámites de nuestras empresas exportadoras.

- la asistencia en la solución de problemas comerciales específicos que enfrentan nuestras empresas exportadoras y que implican destrabar la obtención de permisos u la emisión de certificados, interactuando con las partes interesadas.

j- Preparación de las Mesas de Acceso a mercados:

Se trata de mesas sectoriales de análisis de mercados para cada subrubro agrario que se realizan en conjunto con las asociaciones avícolas, forestales, arroceras, frutícolas, hortícolas y vitivinícolas.

Se prestó colaboración en:

- Reflexión estratégica para potenciar y desarrollar las capacidades del sector.
- Realización de informes de carácter técnico de la situación del sector y eventualidad de adquirir capacidad exportadora.
- Análisis del comercio internacional sectorial: principales destinos y principales competidores.
- Realización de la proyección de importación – exportación para los socios del Mercosur en cada subproducto agrario en particular

- Canalización de intereses del sector privado por la demanda de apertura de mercados específicos.

k- Colaboración en la preparación de informes sobre destinos para viajes oficiales.

- Caracterización de la situación política, de la política agropecuaria y comercial del gobierno, y de los asuntos de interés nacional.
- Recopilación de información sobre el comercio bilateral, la balanza comercial y las posibilidades de ampliar el comercio bilateral.
- Colaboración en la detección de las disposiciones normativas o acciones de los gobiernos internacionales que afectan directamente el interés de nuestro comercio agropecuario internacional.

l- Colaboración en reuniones interinstitucionales sobre posibilidades de apertura de nuevos mercados.

Las mesas interinstitucionales se convocan a distintos actores públicos y privados uruguayos para estudiar la factibilidad de ampliar el comercio bilateral hacia un destino en particular.

Asisten a ellas, no solo las asociaciones privadas sectoriales sino también Uruguay XXI y la Unión de exportadores.

8. Informes analíticos elaborados para los equipos técnico-decisionarios de la Unidad.

- Informe que estudia la relación histórica de las negociaciones bilaterales entre el gobierno ruso y el gobierno uruguayo en el marco de las rondas de las Comisiones Mixtas para la Cooperación Económico-comercial.
- Historia de los flujos comerciales con destino a Rusia, con especial sensibilidad al análisis de la información relativa al sector lácteo y cárnico nacional.
- Diferendo entre Argelia y Marruecos por el reconocimiento de la República del Sáhara y cómo la posición que Uruguay tiene a nivel internacional puede influir en la consolidación de las corrientes comerciales de commodities; la importancia del Magreb para el complejo lácteo nacional.
- Informe sobre las perspectivas del desarrollo del sector avícola nacional, el acceso a los mercados y las posibilidades de adquirir capacidad exportadora de un sector orientado a el mercado nacional. Se incluyen entrevistas con actores de la cadena avícola local.

-Revisión de acciones concretas del proyecto de Cooperación del Diálogo Agropecuario Uruguayo-alemán y del impacto que ha tenido en el desarrollo de la política del Ministerio de Ganadería.

- Situación de la política interna y la política agropecuaria de Japón, y cómo inciden en las perspectivas de acercamiento bilateral, político y económico, con actores públicos y privados de Uruguay.

-Situación de la política interna y la política agropecuaria de Colombia y cómo esta incidirá en las posibilidades de acercamiento bilateral.

En la descripción de tareas y el registro de informes quedan plasmadas las actividades desarrolladas durante mi estadía en la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

La puesta en práctica del trabajo concreto se realizó siempre bajo la supervisión de los encargados de área de cada subsector agrario en particular, así como bajo la responsabilidad del director de la Unidad de Asuntos Internacionales, el diplomático retirado Nelson Yemil Chaben, quien ejerció como tutor responsable de mi trabajo en la unidad.

9. Los cometidos y funciones de la Unidad de Asuntos Internacionales y la estrategia para proyectar el comercio agropecuario.

Luego de explicitar las tareas desarrolladas durante mi pasantía de egreso, pasemos a describir cómo se relacionan estas acciones con los cometidos y funciones de la Unidad de Asuntos Internacionales que trabaja en la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Como unidad que depende directamente del ministro no solo tiene, entre sus funciones, proyectar el rubro agropecuario y el interés político del Ministerio de Ganadería y Pesca en el exterior, sino también asesorar al ministro en materia de negociaciones internacionales y de inserción económica internacional.

En sus inicios y como función primigenia, fue creada con el objetivo de centralizar toda la acción exterior del Ministerio, así como de internalizar todos los dictámenes, mandatos, compromisos y obligaciones que la cartera de Ganadería y el país hayan asumido ante organismos multilaterales y regionales —que se encargaran de concertar el disenso o el consenso en temas agrarios en general y sobre asuntos del comercio exterior agropecuario en particular.

La internalización de nuevas resoluciones o compromisos asumidos en el marco del Comité Agrícola, el Comité Consultivo y el Comité de medidas sanitarias y fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio se volvía información a recabar ya que era en definitiva allí donde se jugaban los intereses de cada nación y sus posibilidades de obtener concesiones normativas que les permitan proyectar una mayor participación de su comercio exterior a nivel global.

Actualmente en negociaciones bilaterales o regionales coordina y representa especialmente, a la cartera de ganadería en las negociaciones de los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias que se negocian en los tratados comerciales que se llevan adelante con bloques y países. En el pasado ha representado al sector agrario uruguayo en negociaciones con la Unión Europea, el EFTA, Singapur, Israel y los Emiratos Árabes Unidos, entre otros. La unidad también ha sido parte del intercambio de la lista de acceso a bienes agropecuarios, analizando, a través de estudios de prefactibilidad, la lista de productos uruguayos que podrían verse sensiblemente afectados si se concluyen determinados acuerdos comerciales, así como las oportunidades que se generarían si se concluyen los tratados.

Al negociar acuerdos comerciales a través del bloque mercosuriano, la unidad de asuntos internacionales ha buscado armonizar la oferta de bienes agropecuarios de nuestro país con la de nuestros socios regionales, prestando también colaboración en los textos normativos que representan la estrategia nacional en relación con una eventual concreción de una nueva asociación comercial a través de nuestra región con algún país en particular.

En cuanto a las comisiones de seguimiento de los tratados bilaterales celebrados, la Unidad de Asuntos Internacionales, junto a otras direcciones del Ministerio, ha participado concertando las posiciones nacionales como manera de transmitir el interés nacional de la República con respecto a la evolución de esa relación bilateral en particular.

En gobiernos anteriores, ha representado al poder ejecutivo en algunas reuniones de altos oficiales del G20, cuyo cometido ha sido armonizar intereses nacionales con los de otros países agroexportadores, a fin de insistir conjuntamente, en esos ámbitos multilaterales, por la disminución de la prácticas distorsionadoras del comercio internacional agropecuario.

Es también la Unidad de Asuntos Internacionales, en conjunto con la cancillería, la encargada de transmitir políticamente el interés nacional al armonizar y acompasar la legislación uruguaya con la de los ámbitos de carácter subregional. Para nuestra Unidad, representar al país en las comisiones del Mercosur, donde se negocian cuestiones de comercio agrario regional resulta fundamental.

Asuntos relacionados con el apoyo a los técnicos uruguayos presentes en la Organización Mundial de Sanidad Animal al momento de otorgar o convalidar un estatus sanitario anterior o nuevo, y la asistencia en la preparación del CODEX Alimentarius como organismo supeditado a la OMC, también son prioridad.

El apoyo técnico a los recursos humanos del ministerio que asisten como representantes de la cartera ministerial ante organismos como la FAO, el IICA y la ALADI reviste una importancia particular. En este sentido encontrar y concertar posturas comunes a la interna de las distintas unidades ejecutoras del Ministerio, de manera de elevar la posición del país en las reuniones del Consejo Agropecuario del Sur, es algo de lo que también se encarga la unidad.

Como Unidad asesora del ministro le compete el análisis de la información sobre el acceso sectorial a determinados mercados, así como analizar la situación política internacional que pueda representar oportunidades o amenazas en los flujos de comercio bilateral.

La unidad también busca asesorar a funcionarios, en próximas misiones oficiales a destinos en los que la república tenga un interés particular. El análisis de la situación de los países a nivel político y económico, de los flujos de su comercio y de las perspectivas de su balanza comercial son todas acciones que se vuelven clave para aportar insumos en todo el proceso decisorio de la cartera ministerial.

A la Unidad también le compete coordinar las mesas de acceso a mercados con las asociaciones privadas que se encargan de promover el comercio exterior agrícola sectorial. Las reuniones con las asociaciones de productores de arroz, los forestales, los productores de cítricos, frutas, soja y la cadena avícola se vuelven estratégicas para contar con insumos sobre hacia dónde proyecta cada subrubro su inserción económica internacional.

A su vez, también canaliza todo tipo de problemas por trabas burocráticas o rigideces jurídicas de la cartera de ganadería que impliquen alguna demora en la emisión de certificados para el ecosistema exportador en general.³¹

³¹ A diferencia del monopolio de la acción estatal para los sectores empresariales envueltos en la exigencia de la competencia económica sectorial, se vuelve de estricta importancia que el Estado solucione rápidamente los problemas que ellos no pueden solucionar. Debido al carácter monopolístico de la acción gubernamental, el accionar ministerial no se enfrenta a la voraz competencia y a la necesidad de supervivencia a la que si esta inmerso el devenir empresarial

Luego de realizar una caracterización general sobre las acciones que lleva adelante la unidad pasemos a describir en detalles las funciones mas importantes.

a— La política de acceso a mercados, una cuestión de interés nacional

Como función primordial tenemos la apertura, reapertura, mantenimiento y mejora de acceso a los mercados en términos sanitarios y fitosanitarios, compitiéndole a la unidad llevar adelante un permanente relacionamiento con todos los organismos de los gobiernos del sistema internacional que controlan, fiscalizan y expiden los permisos sanitarios y certificados que permiten a nuestra producción nacional ingresar a los distintos puertos interconectados a nivel global.

Como dependencia en la que gravita la política de acceso a mercados y por ende como transmisora del interés económico del rubro exportador, le competará no solo recopilar técnicamente la información – fitosanitaria y sanitaria- que los profesionales de la cartera ministerial necesitan recabar para abrir o negociar mejores condiciones de acceso en un mercado en particular sino también iniciar – en conjunto con cancillería- el relacionamiento diplomático-gubernamental para direccionar de la manera más eficaz esa negociación en particular.

Luego de que la unidad ha recabado la información necesaria para que podamos habilitar sanitariamente y fitosanitariamente los productos a exportar, procesarla e internalizarla a nivel técnico le corresponderá a las distintas unidades ejecutoras del ministerio, que, encargadas de cada subproducto agrario particular, son las que determinan el tipo de protocolo y certificado sanitario que Uruguay propondrá en la negociación bilateral.

Para el caso del rubro exportador de procesamiento de productos de origen animal tenemos a la División de Industria Animal como encargada de gestionar y protocolizar la información y requisitos que se le impone a los subproductos a exportar. Para el caso del rubro exportador de procesamiento de productos de origen vegetal tenemos a la Direccion de Servicios Agricolas como la encargada de

y esto exige a la burocracia nacional ser aún más eficiente respondiendo rápidamente por las necesidades y problemas que los actores parte del ecosistema empresarial deben afrontar.

Como unidad que mantiene un vínculo con las distintas unidades ejecutoras encargadas de la acción ministerial, tiene un know-how sobre hacia dónde dirigir cada situación particular a intervenir — logrando detectar, de manera ágil y veloz— en qué parte de la cadena se encuentra el problema, para encontrar la solución.

preparar los protocolos sanitarios de los rubros cerealero, arrocerero, frutícola-hortícola y forestal. Con respecto a los asuntos relacionados con el ecosistema pesquero nacional, todo lo relativo a la preparación de las disposiciones sanitarias para que los productos del mar uruguayo puedan exportarse corresponde a la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, encargada también de regular la pesca nacional y de habilitar los buques uruguayos que viajaran por los puertos del sistema internacional.

La característica de la unidad, como unidad central que transmite el interés de la producción agropecuaria en el exterior, lleva a la necesidad de un permanente relacionamiento con las unidades ejecutoras que regulan la acción agropecuaria local y a su vez a un relacionamiento con los organismos técnicos del sistema internacional que regulan la entrada de esos productos en distintos puertos de naciones del sistema global.

A partir del interés empresarial en un mercado particular, se activa “un protocolo” que implica un trabajo conjunto en el que se identifican y detectan las exigencias y requisitos que tiene el mercado en el que tenemos interés en exportar y la realización de una gestión de relacionamiento con los organismos gubernamentales y político-diplomáticos que acompañará el ritmo de la obtención de los trámites y certificados que esos organismos expiden para remitir la mercadería a enviar.

Como corolario de la necesidad de activar un relacionamiento gubernamental a nivel bilateral internacional, la coordinación entre la unidad de asuntos internacionales y el brazo diplomático se vuelve fundamental de manera de ser más eficaz al establecer los contactos con los técnicos de los mercados que haya un interés potencial, y para agilizar esos asuntos que se han demorado por falta de voluntad o interés de la contraparte internacional. Para los funcionarios de la unidad que se les dificulta concretar trámites debido a la demora de la otra nación, y ante problemas de coyuntura, como gestiones gubernamentales que se descontinúan por la escasa receptividad de los organismos técnicos de esa nación de concretar las negociaciones que permitan exportar, la conexión permanente con el brazo diplomático se tornara vital.³²

³² Si bien es verdad que nuestra tradición en producción ha coadyuvado a consolidar el respeto que los jugadores globales tienen con nuestra nación -permitiéndonos entre otras cosas que se nos tenga en cuenta al momento de concretar protocolos y negociaciones por considerarnos una nación que transmite seriedad- nuestro problema de escala nacional, el poco poder económico de nuestra fuerza empresarial, y como corolario la poca influencia política que tenemos en el sistema internacional han llevado a que los organismos de los países que están insertos en el comercio internacional muchas veces no prioricen la concreción de las negociaciones con nuestra institucionalidad por falta de interés en la potencialidad de la economía local.

b— Perspectivas de la sanidad uruguaya, el reconocimiento a nivel global y la importancia de velar por las buenas prácticas como clave para la inserción internacional.

En la historia de la incorporación de los productos agrarios al mercado mundial, la credibilidad que en los técnicos y en el sistema de sanidad nacional tienen los gobiernos y instituciones fiscalizadoras y reguladoras que encadenan al sistema de comercio internacional podría considerarse un auténtico “bien público” nacional.

Frente a esas oficinas que fiscalizan y controlan todas las exigencias, estándares de calidad y condiciones que los productos uruguayos a exportar deben cumplir para ingresar a los puertos a nivel global, podemos jactarnos de haber construido una reputación estelar y de emular una confianza particular.

Una nación nunca estará exenta de problemas sanitarios o brotes endémicos que ocasionen graves perjuicios a la cadena agraria en particular, pero aprendiendo a convivir con las crisis de sanidad, cada nación deberá perfeccionar el arte institucional de intentar absorber con mayor rapidez los riesgos de identidad que las crisis biológicas le ocasionan a la economía local.

En el caso de Uruguay las crisis de sanidad devenidas en crisis de exportación agroindustrial, las veces que ocurrieron, la sociedad agropecuaria, en coordinación con el poder estatal, las ha logrado sortear y, con los años, las empresas, las gremiales y la institucionalidad han sabido prepararse para readecuar más velozmente su capacidad de producción, reorientando rápidamente sus recursos productivos para reactivar la exportación.³³

Nuevas regulaciones se convirtieron en ley y nuevas prácticas sanitarias se debieron absorber, así se fortaleció el sistema de sanidad, lo que ha sido reconocido por los gobiernos técnicos del sistema internacional.

Situaciones como las crisis de exportación por problemas de sanidad nos demostraron que la reputación que tenemos a nivel mundial y la confianza que el gobierno uruguayo recibe de otros

³³ En la crisis del 2001 luego del caso del brote de fiebre aftosa nacional, el sector rural fortaleció su conciencia de cadena agroindustrial y si bien la crisis de sanidad ocasionó graves pérdidas económicas y disminuyó coyunturalmente la competitividad de la industria por el cierre de los mercados hacia donde exportar, para el año 2003 se habían recuperado los mercados y los importadores y aduanas retomaban la confianza en nuestro sistema de sanidad.

organismos técnicos al exportar es algo que nuestro país debe cuidar si quiere seguir pensando en ampliar la participación de los productos uruguayos en el comercio global.

La posibilidad de que Uruguay profesionalice la fiscalización y reproducción de las buenas prácticas de manejo a nivel local pondrá en el centro la necesidad de posicionar al sistema de sanidad uruguayo a nivel internacional.

Para proyectar una mejora y sofisticación permanentes de nuestro sistema de sanidad, deberemos focalizar recursos en la política de sanidad del sector rural, no es novedad que la fortaleza económica y de recursos humanos del estado-nación afecta la capacidad para legitimar nuestra reputación internacional en cuanto a nuestro sistema de sanidad local.

Con el fin de internalizar mejor las disposiciones que exigen nuestros mercados a nivel internacional, se deberían priorizar, en el presupuesto nacional, los recursos asignados a la cartera de ganadería en particular. A su vez la adopción de buenas prácticas agrícolas y la mejora constante de los sistemas de conocimiento que promueven la sanidad debe ser una actitud a premiar, contar con técnicos especializados en materia sanitaria y fitosanitaria que cuenten con el respaldo de una institucionalidad que les garantice una actualización permanente en materia científico-veterinaria de vanguardia será fundamental.

c— La Unidad de asuntos internacionales como representante de los procesos técnicos nacionales y de la responsabilidad social empresarial en materia de sanidad:

Más allá de la responsabilidad que tiene el técnico estatal uruguayo de crear los procesos administrativos para controlar y fiscalizar que en Uruguay se cumpla con un irrestricto apego a las reglas sanitarias que imponen el gobierno y otros países a nivel internacional se debe sumar la responsabilidad del actor económico, en particular, de cumplir con las disposiciones sanitarias y fitosanitarias que necesitamos para exportar. A los esfuerzos conjuntos de los técnicos del gobierno nacional se suma así la responsabilidad ética de los actores económicos que producen la materia prima a industrializar.

A su vez, tan importante como la legitimidad y la confianza que los técnicos del gobierno uruguayo tengan en los actores económicos del ecosistema local es también, que nuestro gobierno lleve adelante un estrategia de comunicación institucional a nivel mundial para transmitir a los actores del sistema la seriedad de nuestro empresariado local. Para la unidad de asuntos internacionales se vuelve estratégico transmitir -a los gobiernos y a los organismos encargados de permitir el ingreso de

la agroexportación nacional- confianza en el sistema sanitario local y en las formas de producción de los actores económicos que forman parte de la exportación.

Como unidad que proyecta los intereses del agro nacional, deberemos manifestarles a nuestros socios que en Uruguay “se impone, se regula y se fiscaliza” con un apego irrestricto a las disposiciones normativas en materia sanitaria y fitosanitaria que exigen nuestros socios a nivel internacional.³⁴

d— La coordinación con el sector privado y la importancia del vínculo entre la acción estatal y el ecosistema exportador:

La coordinación con el complejo agroexportador nacional, a través de reuniones con las cámaras empresariales de cada subsector en particular, sigue siendo un ámbito de acción privilegiado de la unidad para viabilizar la mejor estrategia de coordinación público-privada en inserción económica internacional. No debemos olvidar que cada subsector establece sus preferencias de inserción internacional a la interna de su asociación gremial, a lo cual luego corresponde al gobierno armonizar cada estrategia particular con la estrategia global de inserción internacional.

La complejidad emerge de que a la par de la necesidad de un agente privado de apertura de un mercado, vendrá la gestión estatal con los gobiernos de ese estado y, como en líneas generales, las concesiones particulares que cada gobierno otorga por fuera de las negociaciones de carácter multilateral se consiguen a cambio de algo; a cada gestión de una negociación se le debe combinar la perspicacia negociadora para ver qué tipo de concesión Uruguay deberá hacer en el intercambio bilateral.³⁵

³⁴ Más allá de practicar seriedad al momento de exponer las claves de nuestro sistema de sanidad nacional, es importante resaltar que Uruguay deberá interiorizar las normas y disposiciones sanitarias que impongan otros mercados del sistema internacional, siempre y cuando sean razonables y no actúen como barreras no arancelarias de comercio internacional. Por ejemplo, la disposición ambiental que exijan los gobiernos del norte global deberá ser racional y no exigir disposiciones muy difíciles de cumplir ni que escondan otra intencionalidad muy distinta, como, proyectar intereses proteccionistas en la normativa internacional.

³⁵ En negociaciones económicas internacionales, al lograr cubrir una necesidad, esta puede intercambiarse no solo por otra concesión a nivel del relacionamiento económico bilateral, sino también por otro bien intangible que le sea de utilidad a la otra nación que es parte de la negociación bilateral. En este sentido, ver qué tipo de responsabilidad política acarrea el acercamiento bilateral será fundamental.

No solo se debe analizar si es el momento adecuado para priorizar el vínculo comercial con esa nación específica y en el estado en que se encuentran las relaciones internas y externas de ese con el sistema internacional, sino también la conveniencia política de profundizar el vínculo gubernamental bilateral.

En las relaciones internacionales, el vínculo entre política y comercio no es casual y en la gobernanza uruguaya ya es tradición proyectar la fuerza económica del complejo agroindustrial en coordinación con el poder estatal.

La actuación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se volvió fundamental. A la par de la actuación de nuestra cancillería, que es la primera de las instituciones gubernamentales en recibir los estímulos que emergen del sistema político y económico internacional- estará también la actuación de la diplomacia presidencial y de la diplomacia de los jefes de gabinete a nivel ministerial de los ministerios implicados en la internacionalización de la producción agraria nacional.

Todo esfuerzo conjunto de viajes de presidentes o ministros con representantes de las cámaras empresariales de cada subsector en particular es señal de confianza para los mercados estratégicos que la república necesita priorizar. Una coordinación entre la diplomacia económico-comercial de la cancillería, la diplomacia presidencial y el accionar de la cartera de ganadería en términos de inserción internacional se vuelve, fundamental y siempre ayudará a la voluntad del empresariado nacional para internacionalizar el complejo agroexportador local.

e— La solución de los problemas de restricción del comercio exterior, y la importancia de la correcta utilización de los recursos técnicos y jurídicos para preservar la inserción:

La unidad de asuntos internacionales tiene una participación especial en la resolución de problemas comerciales cuando se detectan interrupciones en los flujos de comercio o cuando hay problemas con la mercadería que arriba a distintos puertos a nivel mundial. Tarea que siempre se realiza en paralelo al trabajo que nuestras direcciones de cancillería y el brazo diplomático ejercen en coyunturas críticas como es la interrupción de un flujo comercial.

El caso de los rechazos de contenedores en aduanas internacionales por “incumplimientos” de medidas preceptivas o al respecto de prohibiciones de ingreso en destino de algún embarque de bandera nacional son problemas que la cartera de ganadería busca solucionar.³⁶ A los argumentos a

³⁶ Por ejemplo, en el año 2025 a raíz del rechazo de un contenedor de arroz uruguayo en la República Dominicana, la unidad de asuntos internacionales, en conjunto con la cancillería, buscó desactivar “técnicamente” el problema.

nivel técnico-científico que corresponde anteponer a nuestra burocracia ministerial les siguen los de carácter técnico-normativo que deben utilizarse como recurso para influir en cualquier decisión de otro gobierno que haya conducido a una interrupción de un flujo comercial.³⁷

Interrupciones por salvaguardas, no conformidades microbiológicas, falta de permisos para exportar, o rechazos de mercaderías amparados en normativa de carácter internacional u de derecho local de la contraparte que es socio comercial deberán ser analizados minuciosamente por los recursos humanos a nivel nacional como manera de anteponer los argumentos de orden técnico-científico u normativo-legal y así destrabar el problema que surge a nivel bilateral.

El ecosistema empresarial siempre agradecerá tener una institucionalidad pública en quien confiar para poder operar con mayor tranquilidad y solucionar los problemas que ellos no pueden solucionar, ante eventuales problemas que no se logran destrabar, siempre será necesario contar con recursos humanos que tengan influencia político-diplomática en el concierto mundial como manera de poder establecer los contactos pertinentes con las jerarquías que si los pueden solucionar.³⁸

La unidad también participó en ese mismo año en la resolución del conflicto a raíz de un buque uruguayo que tenía como destino Ucrania y quedó varado en el puerto de Ankara, Turquía, por no contar con las habilitaciones correspondientes.

³⁷ La interiorización de derecho internacional público y privado como manera de salvaguardar el interés nacional y aplicarlo para ampararse en sus disposiciones ante gobiernos, direcciones técnicas o algún organismo multilateral es una práctica importante a preservar y se deberá fortalecer los departamentos jurídicos que se encargan de preservar el interés nacional en el exterior.

³⁸ En el 2020 la influencia diplomático-política coadyuvo a solucionar un problema del ecosistema exportador cuando Uruguay fue inhabilitado para exportar lácteos a Rusia a través de su planta de CONAPROLE

La imposición de restricciones a una de las plantas - sumado a que por la pandemia de covid-19 no estaba siendo fácil concretar las inspecciones correspondientes- habían demorado la rehabilitación de esa planta para exportar.

Visto las demoras en la reanudación de las exportaciones por la falta de esos permisos, el gobierno debió tomar cartas en el asunto y después de una reunión bilateral en julio del mismo año entre la Cancillería uruguaya y el ministro de Relaciones Exteriores ruso, Sergey Viktorovich Lavrov, se logró destrabar políticamente el problema.

En agosto, la Unidad de Asuntos Internacionales coordinó el encuentro entre los equipos técnicos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y los del Servicio Federal de Vigilancia Veterinaria y Fitosanitaria de Rusia (Rosselkhozadzor), en el que se negociaron los requisitos técnicos y sanitarios para que la planta Conaprole Uy-117 fuera auditada e inspeccionada permitiéndose finalmente reabrir el mercado ese mismo mes.

Un documento de la embajada rusa, luego de la gestión, afirmaba: “que ambos países tienen largas relaciones comerciales y que en el acercamiento bilateral ha sido de gran valor la conformación de la Comisión Mixta Rusia-Uruguay para la Promoción del Comercio y las Relaciones Económicas”.

10. *Algunas enseñanzas sobre la anterior materia que se desprenden del trabajo práctico de la unidad.*

En mi paso por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y en cuanto a acceso a mercados se refiere, conté con el apoyo de un gran equipo técnico a cargo de la tramitación de esta política de acceso de la producción local a los mercados internacionales.

Quiero extender un agradecimiento particular al director responsable de la unidad, el diplomático Nelson Yemil Chaben Labadie, no solo por su constante predisposición a enseñar, sino, principalmente, por el esfuerzo realizado para transmitir su experiencia, avalada en su trayectoria personal y profesional.

Me queda por nombrar a muchos otros asesores y funcionarios de la cartera de ganadería que supieron cooperar en la resolución de problemas que se suscitaban a diario y requerían una interrelación con las distintas unidades ejecutoras de la cartera ministerial.

A la parte teórica y a lo que, como estudiante, había aprendido en los vectores disciplinarios de la licenciatura en Ciencia Política, se le agregó la correcta dosis práctica que permitía arrojar luz sobre la realidad cotidiana de la acción pública en general y, en particular, sobre las relaciones entre el comercio internacional, la política exterior y la política internacional.

Entre los problemas que surgían a diario en la unidad la economía y la política internacional quedaban entrelazadas con facilidad, la influencia de la política internacional y del sistema de relaciones internacionales actuales podía brindar nuevas oportunidades para la internacionalización de la producción nacional, o representar una amenaza que restrinja las oportunidades de intercambio bilateral y ocasione trabas a la ampliación del comercio exterior nacional.

De las amenazas que surgieran, algunas podían tratarse de la discrecionalidad que los gobiernos —a través de sus organismos encargados de regular el comercio internacional— tuvieran al imponer barreras intencionales al comercio justificadas con una base legal pero persiguiendo un fin absolutamente desleal. El conocimiento, la técnica o la legislación se empleaban con frecuencia para obstaculizar ciertos flujos comerciales que se interpretaban como una amenaza para los intereses económicos de alguna nación.

El poder político que emergía de los vacíos jurídicos, de la aplicación arbitraria de decretos y resoluciones, y de la expedición o no de certificados de exportación u licencias de comercio exterior podía utilizarse como barreras no arancelarias y restricciones desleales que interrumpían intencionalmente los flujos de comercio exterior.

En el desempeño cotidiano de la unidad, la atención a cualquier interrupción de una corriente comercial que dependiera de factores ajenos a las auténticas razones económicas, jurídicas y técnicas se convertiría en una prioridad absoluta.

La capacidad de discernir con mayor precisión cuándo detrás de un problema comercial o de una traba burocrática estatal, existía, en realidad, una intención política deliberada de impedir, mediante un "argumento" de carácter técnico-legal-racional, la profundización bilateral de una relación comercial, era una habilidad a destacar.

Para el equipo técnico de la unidad, cualquier problema que tuviera que ver con la interrupción de los flujos comerciales hacia algún mercado en particular requería activar un protocolo que, coordinado con una cancillería en general más discreta para destrabar conflictos en los que la diplomacia se iba a necesitar, servía como guardián del acceso de nuestra producción al mercado internacional.

11. El papel que le cabe a la institucionalidad uruguaya para preservar los flujos de comercio exterior y que tipo de prácticas debemos incentivar a nivel internacional:

Como hemos instituido en Uruguay, el poder ejecutivo y las instituciones público-privadas que se encargan de proyectar la economía en el exterior han incorporado a sus prácticas la asistencia al ecosistema exportador.

Al internacionalizar la producción, surgían problemas que no podían resolverse con los contactos internos de la nación y, por ende, el empresariado se veía desprovisto de herramientas para su resolución.

Emergía así una institucionalidad que daría respuesta a los asuntos de inserción comercial exterior y pronto los ministerios establecerían un esquema de relaciones exteriores que sería un resorte ante cualquier problema del ecosistema empresarial exportador.

El siglo XX, regido por un régimen jurídico de comercio en el que los países priorizaban la vigencia del derecho internacional y las reglas que se habían pactado en la OMC como institución autorizada a nivel multilateral, el panorama brindaba previsibilidad.

Definido un marco institucional multilateral y una guía de acción que daría un rumbo para canalizar el interés nacional, las unidades uruguayas de proyección internacional tenían mayores certezas sobre dónde efectivizar su acción en caso de algún problema de inserción.

En un siglo veintiuno en el que el sistema multilateral se encontraba en jaque dado el poco peso que el régimen jurídico tenía para los actores globales con suficiente poder de veto como para saltarse las reglas que regulaban el comercio internacional, el rumbo a imprimirle a la política de inserción internacional para solucionar los problemas de la internacionalización de la producción adquiría imprevisibilidad. La incertidumbre jurídica, el cambio de alianzas y la erosión del derecho internacional enquistarían incertidumbre en la política de inserción internacional y en las unidades encargadas de preservar el interés nacional, lo que incentivaría muchas veces una parálisis institucional donde la burocracia nacional quedaría sin rumbos concretos sobre qué acciones priorizar.

Vista la escasa repercusión internacional de desobedecer las reglas de la OMC, quienes precisamente debían dar el ejemplo, dándole estabilidad y certeza a ese marco doctrinal de carácter multilateral, eran quienes erosionaban su credibilidad y quienes lograban anteponer los intereses de su propia industria local frente al espíritu liberalizador pregonado desde los esquemas de la organización multilateral. Aunque la participación de la economía uruguaya en la economía mundial no generaba grandes fricciones entre los actores deseosos de tener la supremacía de los flujos de comercio internacional, la producción nacional se ganaba enemigos, particularmente entre los sectores empresariales de las naciones que querían priorizar la producción local frente al aumento de las importaciones de los países agroexportadores del sur global.³⁹

³⁹En especial, la alta competitividad en producción de commodities que tiene nuestro ecosistema empresarial chocaría con el interés local de los mercados importadores de salvaguardar la producción local al ver erosionado el interés de sus empresas agropecuarias que ahora debían competir con productos que países como Uruguay lograban internacionalizar con mayor agresividad.

Como los sectores agrarios del norte global acusaban del declive de su competitividad interna a la importación, el malestar en un núcleo electoral histórico para los partidos políticos de esas latitudes llevaría a un cambio en la economía política del norte global y en especial a la manipulación de su política comercial en detrimento de las importaciones de los países del sur global.

En su vertiente de carácter tarifario-arancelario, o en su vertiente de medidas no arancelarias de restricción al comercio exterior, Uruguay se vio pronto envuelto en algunas disputas que lo llevaron a poner atención en las restricciones desleales que frenaban los flujos de exportación.

Pronto, una institucionalidad que preserve el interés nacional, vista la volatilidad de las decisiones en política comercial a nivel del sistema internacional, se hacía vital.

Antes de desarrollar el papel que le cabe a la institucionalidad uruguaya para desincentivar esos mecanismos que la sociedad internacional ha aprendido a utilizar de manera desleal, pasemos a exponer la historia de la institucionalización de esas restricciones legales o ilegales a los flujos de comercio exterior.

a – Breve historia y evolución de las barreras arancelarias y no arancelarias que interrumpen los flujos de comercio bilateral:

A lo largo de la historia de la humanidad, los actores económicos y políticos se han ingeniado para restringir determinados flujos de comercio internacional.

Al uso de la guerra como medida de imposición de fuerza para interrumpirlos se sumó, luego de la conformación de un mundo occidental regido por las reglas de la racionalidad estatal, la aplicación de restricciones tarifarias y arancelarias de carácter legal.

Frenar flujos comerciales por razones de índole técnico-legal —imponiendo, por ejemplo, aranceles o cuotas de exportación— se convirtió en los siglos XIX y XX en una práctica recurrente llevada a cabo por aquellas naciones que veían erosionados los intereses de su producción local.

Luego de la instalación de la “racionalidad-legal” de orden arancelario y tarifario, nuevas disposiciones regirían el comercio mundial y nuevos mecanismos se plantearían para acompasar los vertiginosos y disruptivos cambios a nivel global con los cambios productivos a nivel local. Nacían así las medidas legales para salvaguardar la producción nacional con el cometido de lograr la correcta armonización entre la globalización económica y los ritmos de cada economía local.⁴⁰

⁴⁰ Los países institucionalizaron multilateralmente una serie de mecanismos para salvaguardar su producción local en caso de que sus mercados internos se vieran inundados y expuestos a la competencia de productos importados más baratos que podrían afectar seriamente la competitividad de la industria local. Salvaguardas, régimen de exenciones, excepciones al arancel externo común y liberalizaciones graduales al llevar adelante proyectos de integración económica actuarían como un resorte que permitiría acompasar los vertiginosos cambios a nivel global con el interés de la economía local.

No pasaría mucho tiempo para que los países utilizaran estas disposiciones de salvaguardia de la producción local de manera desleal y para su propio beneficio local. Logrando utilizar discrecionalmente la normativa que había surgido con el objetivo de promover una liberalización comercial más justa entre los países que eran parte de una economía que se volvía global, si ahora no fuera por imposición de “fuerza” ni por medidas de carácter tarifario o arancelario, la interrupción del flujo comercial se aplicaría debido a la capacidad desleal de usar la racionalidad jurídica en beneficio personal.

Las aduanas también encontrarían otras formas de frenar discrecionalmente los flujos de comercio internacional, y así emergerían nuevas barreras no arancelarias de restricción intencional al comercio bilateral: investigaciones por dumping, no conformidades microbiológicas, permisos sanitarios, permisos burocráticos de aduana y licencias de exportación se utilizarían como argumentos para frenar los cargamentos en muchos de los grandes puertos del exterior.

Pronto, el sistema multilateral de comercio debería institucionalizar mecanismos de resolución de controversias ante estados que denunciaban que se enfrentaban a este tipo de medidas de carácter desleal al comerciar con otros actores del sistema internacional. A partir de ahora se podrían denunciar todas las normas, regulaciones técnicas o procedimientos de evaluación de la conformidad, que se empleen en forma que dificulten el comercio internacional.⁴¹

b— La necesidad de velar por el buen uso de las disposiciones normativas de la Organización Mundial del Comercio; qué papel le cabe a la institucionalidad uruguaya encargada de la inserción internacional.

El Uruguay, con una trayectoria en doctrina jurídica internacional consistente a nivel local, y con una sucesiva renovación del conocimiento que emerge de sus cátedras de derecho internacional, no fue ajeno al tipo de prácticas que distorsionan el comercio internacional.

En el siglo XXI, las barreras no arancelarias, las medidas arbitrarias de restricción al comercio exterior y las estrategias económicas de carácter desleal solo parecían aumentar y seguía siendo vital custodiar el buen uso de las disposiciones normativas que se habían pactado a nivel del sistema multilateral. Pronto se institucionalizarían luego de la Ronda GATT los acuerdos generales sobre

⁴¹ El establecimiento de la Organización Mundial del Comercio institucionalizaría los acuerdos generales sobre “obstáculos técnicos al comercio” y encauzaría jurídicamente la resolución de estos conflictos, que se habían vuelto recurrentes en el comercio global

obstáculos técnicos al comercio como manera de desincentivar prácticas distorsivas del comercio internacional.⁴²

Aun la erosión del órgano de solución de disputas y controversias de la organización multilateral, los uruguayos expertos en negociaciones económicas de carácter internacional pronto debieron sopesar delicadamente cuando denunciar algún tipo de práctica desleal.

Las unidades de proyección de la economía nacional al exterior debían seguir abogando porque los obstáculos técnicos al comercio, las medidas de salvaguardia o antidumping, la aplicación de no conformidades biológicas u observaciones en general sean usados con un fin estrictamente legal.

El ecosistema exportador local no ha estado exento de problemas de obtención de permisos sanitarios y fitosanitarios para exportar debido a decisiones arbitrarias que han aplicado otros gobiernos del sistema internacional.

Las prácticas políticas de influir en la economía internacional pronto demostraban que incluso la ciencia había logrado ser manipulada a la conveniencia del interés proteccionista local y disposiciones que, al parecer, serían neutrales al regirse por la técnica veterinaria se utilizaban con un fin desleal.⁴³

Para la unidad de asuntos internacionales, velar por la obtención genuina y apegada a la doctrina jurídica internacional de permisos sanitarios y fitosanitarios pronto se tornaba fundamental como

⁴² Según la página de la “World Trade Organization” el objetivo de los acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) es garantizar que reglamentos, normas y procedimientos de evaluación no creen obstáculos innecesarios al intercambio bilateral, buscando evitar la discriminación y asegurar que medidas técnicas (salud, seguridad, ambiente) no sean barreras proteccionistas encubiertas.

⁴³ Cuando se negocian acuerdos de asociación comercial entre países y se prevén cláusulas para desincentivar los “obstáculos técnicos al comercio” en general se excluyen de las disposiciones sobre los obstáculos técnicos al comercio, las negociaciones de carácter fitosanitario y sanitario por considerarse que se basan en criterios de cientificidad y por ende no son pasibles de discrecionalmente ser utilizadas a beneficio particular.

En la actualidad queda demostrado que las cuestiones técnicamente avaladas en materia sanitaria y fitosanitaria podían utilizarse como barreras arancelarias y como medida arbitraria de restricción desleal; por ende, incluir estas disposiciones en las negociaciones que desincentivan los obstáculos técnicos al comercio es vital.

manera de salvaguardar nuestro interés en recibir un trato justo por parte de los organismos técnicos que habilitan los productos en el comercio bilateral.⁴⁴

c – El sistema de alianzas internacionales y el posicionamiento en los organismos políticos a nivel multilateral como factores desencadenantes de oportunidades o restricciones en inserción económica internacional.

Los gobiernos siguen condicionando su eventual “receptividad” por concretar negociaciones económicas de ampliación de una asociación estratégica-comercial a variables ajenas a las de carácter estrictamente económico-racional. Posiciones políticas sobre guerras, conflictos territoriales, cuestiones de soberanía, disputas históricas y formas de gobernar se entrelazan con los vínculos económicos a nivel internacional y pueden actuar como freno a la intensificación de una relación comercial.

Las heridas de una nación, enquistadas en la memoria institucional, en la acción política o en la historia particular de los pobladores a nivel local seguirán estructurando una serie de preferencias políticas que, si se logran politizar a nivel del sistema internacional, pueden generar un sistema de alianzas proclive a que la sociedad internacional se posicione a favor de uno u otro bando a propósito de un conflicto en particular.

Al tradicional eje de un mundo bipolar, donde las alianzas por la vía del comercio se pactaban muchas veces según estuvieras de un lado o del otro de ese conflicto en particular, le seguiría, luego de la caída del Muro de Berlín, un mundo multipolar y el posicionamiento en función de conflictos zonales, que pueden derivar en enemistades que desincentiven proyectar un comercio bilateral.

⁴⁴ La Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ha participado en 2024, seis veces de las mesas interinstitucionales convocadas por el Instituto Nacional de Leche para estudiar las restricciones a los flujos de comercio bilateral que nuestras empresas lácteas enfrentan en el mercado de la República Federativa del Brasil. Entre otros temas se ha abordado, la sistemática iniciación de “investigación por dumping” que lleva adelante la justicia Brasileña contra la leche en polvo uruguayo, las sucesivas detecciones de “no conformidades microbiológicas” en las muestras de leche en polvo uruguayas detectadas por la aduana brasileña, las modificaciones en las ventajas fiscales a los importadores de leche en polvo brasileño y a lo que se interpreta como el incremento sistemático de los “controles por muestreo” en frontera para los productos uruguayos.

Para el mercado lácteo local, la relación económica con Brasil es extremadamente importante y por eso es importante que las jerarquías gubernamentales desincentiven los obstáculos técnicos al comercio bilateral.

Vale la pena mencionar que en 2025 la leche en polvo representó el 66% de la facturación total por concepto de exportaciones del complejo lácteo industrial y que el 38% de la misma fue exportada con destino a la República Federativa del Brasil.

Como corolario de los sucesos políticos y sociales que afectan el sistema de alianzas a nivel internacional, los organismos multilaterales y, en especial, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es un lugar donde el posicionamiento de las naciones es seguido de cerca por aquellas otras que tienen la capacidad de “afectar” las decisiones que emergen y tienen alcance internacional. Ofrecer privilegios por concertar determinadas posiciones comunes en Naciones Unidas, a favor o en contra de alguna medida que afecta el curso de un hecho político nacional o internacional, ha sido moneda de cambio en los vínculos políticos que se dan en las organizaciones de carácter multilateral.

A cambio de financiamiento mediante la cooperación, futuras rebajas arancelarias, acuerdos de asociación estratégica, y aumentos de las cuotas de exportación, las naciones pueden sugerir sutilmente a la contraparte que adopte una postura favorable a sus intereses en las rondas de negociación.

No todos aplican esta estrategia, pero sí lo han hecho quienes tienen capacidad de extorsión.

Poniendo al servicio de su propio beneficio el contralor regulador, también usan las aduanas, los organismos de control y los institutos técnico-regulatorios como vía de extorsión. Permisos sanitarios y fitosanitarios, emisión de permisos u licencias de exportación, depende muchas veces de cuan alineados estén con esa contraparte en política exterior.

Los recursos humanos nacionales encargados de formular la política de inserción y sin querer perder el grado de autonomía al intentar juzgar —con su propia racionalidad— los hechos que ocurren en el concierto mundial, han tenido que evaluar y sojuzgar delicadamente los posicionamientos que Uruguay ha debido pronunciar en cada foro multilateral.

La extorsión como vía de obtener un determinado voto favorable a los intereses de alguna nación es algo que el ejecutivo uruguayo ha debido atravesar y, con tal de salvaguardar el interés nacional en alguna industria estratégica local ha llegado a mandar al brazo diplomático a votar con una intencionalidad justificada en una racionalidad muy ajena a la ética que debe regir el interés nacional.

Tema de reflexión recurrente de los que se han encargado de pensar y ejecutar las decisiones de política exterior: ha habido posicionamientos políticos que han sido preparados a conveniencia para obtener algún beneficio estratégico en inserción económica exterior.

Como las tentaciones de sucumbir ante “grandes favoritismos políticos” para promover nuestro desarrollo económico solo le restarán credibilidad a un país que ha confiado históricamente en la

capacidad del derecho internacional para regir las relaciones interestatales y así evitar los abusos de poder en el sistema internacional, la estrategia de inserción económica exterior deberá seguir apegándose a aquellos principios que rigen la política exterior. La no injerencia en los asuntos internos, el irrestricto apego al derecho internacional, la apuesta por la solución pacífica de controversias y el acudir a los ámbitos de resolución multilateral en caso de conflicto, son los principios que deben primar al concebir la estrategia de inserción.

Para preservar el comercio exterior nacional, priorizar el relacionamiento con naciones que ven las alianzas estrictamente por la vía comercial y que no utilizan el poder político como vía de extorsión política bilateral sigue siendo una estrategia razonable de inserción en el sistema internacional, evitar las negociaciones internacionales con mercados que utilizan con discrecionalidad su política comercial brindara previsibilidad al ecosistema exportador local.

d- La necesidad de diversificar proyectando siempre alianzas previsibles y duraderas que brinden confianza al ecosistema exportador local:

Contar, en la unidad de asuntos internacionales, con cuadros técnicos que evalúen las alianzas que se producen a nivel del sistema internacional resulta fundamental para desglosar mejor la serie de condicionantes que influyen en la proyección de nuevos acuerdos de asociación estratégica comercial.

En un mundo donde cada movimiento en política internacional genera una serie de realineamientos que inciden en la capacidad de proyectar soberanamente el interés nacional, convendrá contar con recursos humanos que incorporen al tradicional análisis de inteligencia de mercados las variables políticas, tanto domésticas como externas, que inciden en la estrategia de internacionalización de nuestra producción local.

En general, esperando a que las crisis develen los problemas de la dependencia comercial, las coyunturas críticas eran las que obligaban al ecosistema exportador a optar por diversificar su internacionalización. Pero pronto, cada vez más, la excesiva discrecionalidad con la que se ejercía el poder político exigía a las gerencias que planificaban la acción empresarial acelerar la estrategia de diversificación para cubrirse ante posibles decisiones unilaterales y restricciones discrecionales que afectaran las posibilidades de inserción.

Correspondía así a la acción gubernamental generar los nexos para establecer la confianza y posicionar la marca país en esos mercados que se consolidaban como una alternativa creíble de inserción para el ecosistema exportador.

Asegurándose de que sean mercados que brinden previsibilidad y confianza para establecer una relación comercial, los negociadores económicos de la diplomacia nacional pronto deberían desincentivar las misiones diplomáticas en aquellos estados que mostraban una excesiva discrecionalidad en la utilización arbitraria de su política comercial.

La necesidad de contar con información estratégica que permitiera proyectar alianzas internacionales con socios confiables para comerciar era la que fortalecía la necesidad de contar con cuadros analíticos dedicados a la inteligencia de mercados y a estudiar las condiciones político-económicas para proyectar el sector a nivel global.

Más allá de la consolidación del vínculo estratégico-comercial con los socios tradicionales de la matriz agropecuaria local, se deberá fomentar y explorar aquellas regiones emergentes que, con seriedad al momento de negociar, puedan representar una nueva oportunidad de inserción económico-comercial para el sector agroindustrial.

12. Reflexión final.

Esta labor analítica está impregnada de una acumulación positiva de conocimiento que se ha adquirido a lo largo de mi formación como licenciado en ciencias políticas y se ha forjado gracias al intercambio continuo con las personas que, durante este tiempo, han acompañado el proceso.

No se puede desconocer la presencia de mi visión personal en este análisis; fue la experiencia práctica en la unidad de asuntos internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca la que me llevó a reafirmar firmemente la creencia en la persistente necesidad de que nuestros cuadros de gobierno articulen y coordinen estrechamente la estrategia de inserción internacional estatal con la de las fuerzas productivas de la economía nacional.

Si bien en este ensayo se ha obviado realizar análisis prospectivos sobre hacia dónde debería orientarse el futuro de la inserción económico-comercial, se ha intentado esbozar algunas directrices actitudinales sobre las que debería regirse la política de inserción internacional.

La institucionalidad uruguaya ha consolidado un proceso de madurez institucional que le ha otorgado algunas condiciones particulares para construir un camino de sinergia público-privada que logre

adecuar la acción en política exterior a la necesidad de desarrollo económico local. Alinear los incentivos de los actores públicos con los privados para lograr una coordinación efectiva entre la acción estatal y los intereses de los subsectores del sector agropecuario nacional se convierte en un requisito sine qua non para construir una estrategia efectiva de proyección de las materias primas a nivel internacional.

El grado de flexibilidad con que los cuadros burocráticos encargados de la inserción exterior logren adecuar su acción y su capacidad de negociación como manera de acompasar las vertiginosas reconfiguraciones de la economía internacional con la necesidad del complejo exportador local será clave en el futuro de la inserción internacional.

La necesidad de concretar las negociaciones jurídicas internacionales que están en proceso brindará, en esta coyuntura del sistema internacional, credibilidad a un sector exportador a veces reacio a confiar en las gestiones que llevan adelante los organismos encargados de la inserción internacional. Los intentos frustrados de concretar acuerdos marco sobre comercio y cooperación, sin duda, han restado credibilidad a la acción gubernamental y han fortalecido la tesis de la debilidad negociadora uruguaya al profundizar las alianzas comerciales por la vía del acercamiento diplomático gubernamental.⁴⁵

Aprovechar mejor a los negociadores y analistas abocados a la inserción internacional en aquellas negociaciones económico-comerciales que se logren jurídicamente encauzar resultará clave en la estrategia a proyectar. Deberemos desestimular las negociaciones que no parecen llegar a ningún destino crucial y, para ello, la estrecha coordinación entre el know-how público y privado para estrechar los lazos comerciales con aquellos jugadores mundiales que viabilicen una asociación estratégico- comercial previsible, no coyuntural y pasible de concretarse resultará fundamental.

Este ensayo se ha focalizado en el análisis de la institucionalidad abocada a generar procesos de certificación para exportar, en especial, se ha descrito el accionar de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, como institución encargada de tramitar la política de acceso sanitario que permita proyectar los productos uruguayos al mundo global.

⁴⁵ Un minucioso análisis sobre la cantidad de acuerdos que nuestra República firmó y no fueron ratificados, y las causas de por qué esto ocurre, debe ser fomentado desde cualquier ámbito interesado en una mayor modernización del accionar de nuestra estructura burocrática encargada de la negociación de nuevos acuerdos estratégicos de asociación comercial.

La unidad, ha logrado madurar un proceso de institucionalización, buscando adecuar su accionar a las distintas estrategias de acceso a mercados del sector agropecuario y del gobierno nacional, consolidando en este proceso un vínculo institucional con otras carteras a nivel estatal que le ha permitido armonizar su accionar con el de las demás instituciones y organismos encargados de la inserción internacional.

Articuló con el resto de las unidades ejecutoras del ministerio, los actores privados, las instituciones públicas no estatales y los gobiernos técnicos de distintas nacionalidades las negociaciones para mejorar las condiciones de acceso a varios de los principales mercados internacionales, hoy clave para la producción nacional.

Se involucró en la persistente necesidad del sector agropecuario de construir una reputación sanitaria a nivel mundial, acompasando la consolidación de un flujo exportador con la de una institucionalidad con capacidad de respuesta ante los problemas que se le suscitan a nuestro complejo agroexportador.

Aprendió a asumir la idiosincrasia de negociadores de distintas nacionalidades que le impregnaban a cada negociación su particularidad, sabiendo reconocer la especificidad cultural, siempre presente, en las relaciones bilaterales con otros gobiernos de la sociedad internacional.

Participó en la resolución de problemas comerciales específicos siguiendo ese tradicional espíritu de construir salidas negociadas “a la uruguaya” con gobiernos no siempre afines a esa cultura política institucional enquistada en la acción pública y política local.

Buscando siempre velar por la salvaguarda de aquel arcaico interés nacional que es la inserción económica de la producción primaria en la economía internacional fue parte de cada apuesta de diversificación hacia mercados en los que el ecosistema exportador mostro predisposición.

13. Referencias bibliográficas

Álvarez, J., Castro, P., & Rey, M. J. (2024). Historia económica del sector agrario, 1870–2019. En L. Bértola (Ed.), *Teleidoscopio: historia económica del Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria.

Almagro, L. (s. f.). Estrategia de la Unidad de Asuntos Internacionales: estrategia nacional de inserción internacional. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Uruguay.

Albertoni, N. (2016). *El Uruguay como solución*. Taurus.

Arbuet Vignali, H. (1995). El concepto de soberanía y el ingreso al Mercosur. *Revista de Relaciones Internacionales*, 4(8).

Arbuet Vignali, H. (1996). *Mercosur: balance y perspectivas*. Fundación de Cultura Universitaria.

Arbuet Vignali, H. (2021). *La Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público*. Fundación de Cultura Universitaria.

Artega, J. J. (2017). Influencias del imaginario histórico en la inserción internacional del Uruguay: Una aproximación. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales.

Astori, D., & Jacob, R. (1984). *La cuestión agraria en el Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria.

Astori, D. (1980). *La agricultura uruguaya: tendencias y perspectivas*. Food and Agriculture Organization.

Astori, D. (1984). Principales interpretaciones sobre la problemática agraria uruguaya. En R. Jacob (Ed.), *La cuestión agraria en el Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria.

Astori, D., & colaboradores. (1979). *La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya, 1930–1977*. Ediciones de la Banda Oriental.

Barera, V., Dávila, L., López, T., & Pereira, Á. (s. f.). Restricciones de acceso al mercado con hueso: implicancias económicas para la carne bovina y ovina uruguaya. Oficina de Programación y Política Agropecuaria, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Bartesaghi, I. M., Horta, R., Melgar, N., & Carreiro, J. (s. f.). Relaciones comerciales entre Uruguay y Asia: claves para su desarrollo y diversificación. Instituto de Negocios Internacionales, Universidad Católica del Uruguay.

Beard, C. A. (1934). *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy*.

Bianchi, C., Isabella, F., & Picasso, S. (s. f.). La restricción de balanza de pagos en países especializados en commodities: Repensando el modelo de Thirlwall a la luz del último súper boom de precios.

Bértola, L., Bittencourt, G., Lara, C., & Segantini, M. (2014). Un balance histórico de la industria uruguaya: entre el “destino manifiesto” y el voluntarismo. Ministerio de Industria, Energía y Minería; Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Bértola, L., & Porcile, G. (2000). Argentina, Brasil, Uruguay y la economía mundial: una aproximación a diferentes regímenes de convergencia y divergencia. En L. Bértola (Ed.), *Ensayos de historia económica: Uruguay y la región en la economía mundial* (pp. 53–83). Trilce.

Caetano, G., Marchesi, A., & Markarian, V. (2021). Entre la nación y el internacionalismo. En J. Rilla & J. Yaffé (Eds.), *Partidos y movimientos políticos en Uruguay: historia y presente*. Tomo Izquierdas. Editorial Crítica.

Caetano, G., & Pose-Ferraro, N. (2024). La búsqueda de la flexibilización del Mercosur: impulsos y límites de la demanda uruguaya. *Civitas*, 24(1), 1–14.

□ Evans, P. B. (1992). The state as problem and solution: Predation, embedded autonomy, and structural change. En Stephan Haggard & Robert R. Kaufman (Eds.). Princeton University Press.

Fernández Luzuriaga, W. (2015). Toma de decisiones en política exterior uruguaya: De los autores paradigmáticos a la realidad jurídica (Serie Documentos de Trabajo N° 85). Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Fernández-Guillén, O. (2021). Treinta años del MERCOSUR: retrospectiva de la integración y prospectiva comercial. ¿Por qué es importante una agenda Asia? *Aportes para la Integración Latinoamericana*, XXVII(45).

Herrera, L. A. de. (1912). *El Uruguay internacional*. Cruz Del Sur.

Herrera, L. A. de. (1919). *La formación histórica rioplatense*. Barreiro y Ramos.

Lacalle Herrera, L. A. (2020). *Mercosur: nacimiento, vida y decadencia*. Aguilar.

Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”, toward an incrementalistic theory of public action. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.

López Burian, C., & Luján, C. (2011). Escenarios prospectivos de la política internacional del país. En R. Arocena & G. Caetano (Eds.), *La aventura uruguaya*.

López Burian, C., & Hernández Nilson, D. (2021). Los blancos y la política internacional: entre el pragmatismo y la búsqueda de autonomía. En J. Rilla & J. Yaffé (Eds.), *Partidos y movimientos políticos en Uruguay*. Editorial Crítica.

Lupinacci, A., & Durán, V. (s. f.). El caso de las agregadurías agrícolas en el mundo. Oficina de Programación y Política Agropecuaria, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Martínez Arteaga, M., & Mimbacas Blanco, A. (2021). Uruguay y la necesidad de modernizar su estructura institucional para desarrollar su estrategia de inserción comercial internacional. *Revista de Derecho*, 20(40), 197–276.

Methol Ferré, A. (1967). *El Uruguay como problema*. Editorial Asir.

Methol Ferré, A. (1989). *Estados continentales y el Mercosur: La alianza argentino-brasileña*. Ediciones de la Banda Oriental.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay. (1943). *La diplomacia de la Patria Vieja*. Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Moraes, M. I. (2008). *La pradera perdida: historia y economía del agro uruguayo*. Linardi y Risso.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Paolino, C., Pittaluga, L., & Mondelli, M. (2014). Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas. *Estudios y Perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Paquin, D., & Dulcich, F. (2017). El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), 395–413.
- Pérez, R. (2011). *Política exterior uruguaya*. Ediciones de la Plaza.
- Pérez Arrarte, C. (1981). *El agro uruguayo y el mercado internacional*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay; Fundación de Cultura Universitaria.
- Piñeiro, D. E., & Moraes, M. I. (2008). Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. En B. Nahum (Ed.), *El Uruguay del siglo XX. La Sociedad* (pp. 105–136). Ediciones de la Banda Oriental.
- Pose, N. (2020). Cambios, continuidades y desafíos en la inserción internacional del Uruguay. En G. Quirici (Ed.), *Crónicas de nuestro tiempo*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Putnam, R. D. (1996). Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*, (74).
- Reyes Abadie, W. (1965). *Frontera, pradera, puerto*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Rodríguez Larreta, A. (2007). *El gran dilema del pequeño país*. Cuadernos del CLAEH.
- Sala de Tourón, L., Alonso Eloy, R., & Rodríguez, J. C. (1986). *El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Shadlen, K. (2005). Exchanging development for market access: Deep integration and Industrial Policy under multilateral and regional-bilateral trade agreements. *Review of International Political Economy*, 12(5), 750–775.
- Steinberg, R. (2002). In the shadow of law or power? Consensus-Based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. *International Organization*, 56(2), 339–374.
- Vallejo, P., & Willebald, H. (2024). El comercio exterior uruguayo en el largo plazo. En L. Bértola (Ed.), *Teleidoscopio: historia económica del Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Vázquez, M. E., & Taboada, M. (s. f.). *Sector externo y crecimiento económico en Uruguay, 1955–2009*.
- Woll, C. (2008). *Firm interests: How governments shape business lobbying on global trade*. Cornell University Press.
- Zelicovich, J. (2023). El comercio internacional en la guerra ruso-ucraniana: como arma y como víctima. *Desafíos*, (35, número especial), 1–34.
- Zelicovich, J. (2023). Las lógicas de la diplomacia económica instrumental. *Revista de Ciencia Política*