

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

**El debate en torno al TLC con Estados Unidos, en
los primeros dos años de gobierno del Frente
Amplio (2005-2007)**

Marcel Sum
Tutor: Adolfo Garcé

Índice

1) Introducción: -----	3
2) El enfoque “Advocacy Coalitions Framework”: -----	4
3) Metodología: -----	10
4) Dinámica política de la propuesta del TLC con EEUU: -----	12
5) Conclusiones: -----	41

Introducción

El objetivo del presente trabajo consiste en presentar y analizar el proceso del debate sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Uruguay y Estados Unidos, a nivel de sus principales actores, durante los primeros dos años de gobierno del Frente Amplio (2005-2007).

En el proceso de debate, se fueron construyendo dos coaliciones antagónicas, que pugnan por influir en el resultado de una política pública determinada, tanto en lo que refiere a su apoyo, como a su rechazo. Cada coalición se configura a partir de un sistema de creencias en común, que aglutina una serie de actores (políticos y sociales) que comparten dichas creencias. Por un lado, se conformó la coalición “promotora”, que estaba a favor de avanzar en las negociaciones hacia un TLC con EEUU. Por otro lado, la coalición de “veto”, que estaba en contra y procuraba bloquear dicha posibilidad. Este debate tuvo cierta particularidad, en el sentido que, tanto integrantes de gobierno como de su propia fuerza política (Frente Amplio), se ubicaron en ambas coaliciones. La mayoría de los actores del gobierno (comenzando por el Presidente de la República y el Ministro de Economía) estaban de acuerdo con un tratado comercial bilateral con la potencia norteamericana, por lo tanto se encontraban en la “coalicón promotora”. El Ministro de Relaciones Exteriores, se pronunció en desacuerdo, y se ubicaba al frente de la coalición de “veto”.

El Presidente, que inicialmente impulsó la posibilidad de avanzar por ese camino, luego del proceso de debate, termina por desecharla, dado el escenario de divergencias que provocó este tema, en la interna de la propia fuerza política de gobierno.

Para el análisis de este tema, utilizaremos como modelo teórico el Advocacy Coalitions Framework.

Con respecto al marco metodológico, se realizó un relevamiento de prensa y otros documentos, y como técnica de investigación se utilizó la entrevista a elites.

El enfoque Advocacy Coalitions Framework

El “Advocacy Coalitions Framework” (ACF) busca explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas.

Dicho modelo teórico, desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith, destaca la relevancia de las creencias, ideas, valores, conocimientos, aprendizajes, en el estudio de las políticas públicas. El sistema de creencias de los actores es determinante a la hora del estudio de las políticas públicas.

Factores como ser: la visión del mundo que tienen los actores, sus percepciones, creencias, valores, son destacados como factores fundamentales para el análisis.

Surge como una alternativa al enfoque institucionalista, que era predominante, y en su versión de la elección racional (Rational Choice) se basa en que los actores se mueven en función de sus intereses, de cálculos estratégicos. No considera los elementos cognitivos (creencias, ideas, valores) que puedan tener los actores.

La ACF se basa en la presunción de que las personas se involucran en política, al menos en parte, para trasladar sus sistemas de creencias a la política pública.

Dentro del subsistema, el ACF agrega a los actores en coaliciones "*definidas como los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras*" (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 130, citado por Martínón, 2005). Son todos aquellos que pueden jugar un papel importante tanto en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas, como en su formulación e implantación (Ibíd.). De esta manera, existen una variedad de actores de distintas organizaciones, públicas y privadas, que comparten ideas en común, y desean influir de alguna forma en la acción política.

Este punto lo consideramos relevante en cuanto a que este marco teórico, abarca por una parte, diversos actores gubernamentales (como ser miembros del Poder Ejecutivo, legisladores) y por otra parte, actores sociales (sindicatos, cámaras empresariales, intelectuales, periodistas y otros funcionarios).

¿Cómo actúan las coaliciones?

Por lo que se refiere al papel que juegan las coaliciones, o cómo actúan, este marco teórico considera que esos actores que comparten un conjunto de creencias básicas buscan realizarlas, vale decir, trasladarlas a los programas públicos, influyendo en el comportamiento de múltiples instituciones gubernamentales a lo largo del tiempo.

Mientras los sistemas de creencias determinarán la dirección en la cual una coalición (o cualquier otro actor político) buscará modificar los programas gubernamentales, su capacidad para hacerlo dependerá especialmente de sus recursos. Y "*aunque las coaliciones buscarán incrementar sus recursos, el modelo de las ACF*

argumenta que los cambios mayores en la distribución de recursos, normalmente serán el producto de hechos externos al subsistema y realmente alejados de las actividades de las coaliciones del subsistema" (Sabatier, 1993: 29, citado por Martínón, 2005).

Dados los múltiples actores que participan en las coaliciones, es necesario que exista un cierto grado de cooperación y coordinación entre ellos, que tendrá como base un sistema de creencias común.

Dicha coordinación y cooperación, opera en el corto plazo, cuando los integrantes de determinada coalición perciben como muy poderosos a los integrantes de la coalición antagónica.

La estrategia básica del ACF es el empleo de la estructura de los sistemas de creencias para predecir cambios en éstos y en los intentos de cambio en la política pública a lo largo del tiempo.

Respecto a la estructura de los sistemas de creencias, están organizados de forma tripartita y jerárquica (Martínón, 2005).

En primer lugar, un núcleo profundo que incluye creencias normativas y ontológicas básicas.

En segundo lugar, están las creencias del núcleo de la política, que representan compromisos normativos y percepciones causales básicos de la coalición. Incluyen prioridades de valor fundamentales, tales como la importancia relativa del desarrollo económico versus la protección medioambiental; percepciones básicas concernientes a la seriedad general del problema y sus principales causas; y estrategias para realizar valores nucleares dentro del subsistema, tal como la división apropiada de autoridad entre

gobiernos y mercados, el nivel de gobierno más apropiado para llevar el problema, y los instrumentos básicos de la política que deben usarse. Se asume que las creencias del núcleo de la política son el aglutinador fundamental de las coaliciones. La escala de identificación ideológica izquierda-derecha se encuentra en este nivel. En tercer lugar, se consideran los aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición, que comprenden un conjunto de creencias relativas a la seriedad del problema, preferencias de políticas en cuanto a regulaciones deseables o repartos presupuestarios, el diseño de instituciones específicas, y las evaluaciones de la ejecución de los diversos actores (Ibíd.).¹

El cuadro presentado en el Anexo, ilustra los tres niveles en los que se subdivide al sistema de creencias. En los dos primeros niveles, que tienen que ver con el núcleo, tanto el profundo, como el de la política, es muy difícil (en el primer nivel) y difícil (en el segundo nivel), que sean susceptibles al cambio. Es muy difícil y poco probable que se produzcan cambios en dichos aspectos, porque tienen que ver con características muy arraigadas de los sujetos, producto de un largo proceso de socialización y aprendizaje. La autoidentificación ideológica y la ubicación en la escala izquierda-derecha se encuentran en el núcleo de la política y es muy difícil, por las razones señaladas, que puedan cambiarse.

El cambio en los niveles relativos al núcleo de los sistemas de creencias, es el resultado de factores no cognitivos, sino externos al subsistema.

Por el contrario, los cambios en los aspectos secundarios de los sistemas de creencias, pueden ocurrir más fácilmente, ya que son el resultado de procesos de aprendizaje que se dan entre coaliciones que compiten entre sí (Nahrat, 1999).

¹ Ver cuadro en Anexo.

Desde el principio, se niega explícitamente la visión de que los actores están principalmente motivados por su interés en el corto plazo, de ahí que se niegue también la idea de que las coaliciones de conveniencia dominen el proceso de elaboración de políticas.

Se asume que los actores son instrumentalmente racionales, esto es, que buscan usar información y otros recursos para alcanzar sus fines; *“En particular, el ACF asume que los fines son generalmente complejos y que la capacidad de un individuo para percibir el mundo y procesarla información se ve afectada por sesgos y constricciones cognitivos”* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 130).

¿Cómo se libran esas contiendas de ideas?

La contienda o disputa de ideas tiene lugar cuando compiten, dos coaliciones, con sistemas de creencias diferentes.

“Puesto que las coaliciones, por definición, comparten un conjunto de creencias del núcleo de la política, los actores de diferentes coaliciones percibirán el mundo a través de lentes distintas y, así, con frecuencia interpretarán una muestra determinada de evidencia de modos distintos” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 131).

Aquí se produce un conflicto, en el cual la coalición hegemónica intentará mantenerse como tal, y la coalición desafiante tendrá por objetivo el convertirse en mayoritaria.

Para ello, como señala Martínón: *“las coaliciones actúan en una multiplicidad de escenarios: parlamentos, gobiernos, agencias administrativas y tribunales, a todos los*

niveles relevantes de gobierno. Además, utilizan diversos instrumentos: la alteración de las reglas y presupuestos de los organismos públicos, el cambio del papel que juegan los personajes clave, el cambio en la opinión pública (a través de los medios de comunicación); o la alteración de la población objetivo directo a la que se dirige el comportamiento del grupo a través de manifestaciones o boicots, por ejemplo trabajando a través del mercado en lugar de sobre el gobierno; o, por último, el intento de alterar gradualmente las percepciones de una diversidad de actores a través de la investigación y el intercambio de información” (Martínón 2005: 11).

Dados los múltiples actores que participan en las coaliciones, es necesario que exista un cierto grado de cooperación y coordinación entre ellos, que tendrá como base un sistema de creencias en común.

La probabilidad de que un nuevo paradigma sea adoptado por una institución depende de que las nuevas ideas sean compatibles con la tradición ideológica de dicha institución (Garcé, 2002).

Las ideas influyen en las percepciones que tienen los actores acerca de sus intereses (Braun y Busch, 1999).

Metodología

Las técnicas de investigación más utilizadas en ciencias sociales son: las cuantitativas, y las cualitativas. El presente trabajo pretende reconstruir un proceso histórico, por lo cual consideramos más apropiado el uso de técnicas de investigación cualitativas, y dentro de ellas, en este caso, la entrevista a elites.

El relevamiento de prensa tuvo como objetivo, por un lado, revisar el “estado del arte”. Esto implicó investigar todo el material existente relacionado con nuestro tema de estudio.

Por otra parte, intentamos reconstruir de forma cronológica todo el desarrollo del proceso, detectando la conformación de las coaliciones y su comportamiento durante en el período.

Con la realización de las entrevistas, se pretendió testear la fiabilidad de la información de prensa antes recabada, además de obtener un mayor y más profundo acercamiento al objeto de estudio.

a) Relevamiento de prensa y otros documentos:

Dicho relevamiento está circunscripto al período entre los años 2005 y 2007. Para ello hemos recabado información: artículos, entrevistas, encuestas, comunicados, editoriales y columnas de opinión en los semanarios “Búsqueda”, “Brecha”, diarios y otros recursos.

b) Entrevistas a elites:

Para los fines de la investigación, utilizaremos la entrevista a elites. Podemos obtener información crucial sobre eventos políticos, que de otra forma no se podría obtener (Manheim y Rich, 2001). *“La entrevista de elite posee un enorme potencial para esclarecer importantes fenómenos políticos”* (Manheim y Rich, 2001:185).

Nos referimos a la elite como: *“al grupo de personas cuyo conocimiento, para los fines de un proyecto de investigación dado, requiere un tratamiento individualizado por medio de una entrevista. Su condición de elite no depende del papel que desempeñan en la sociedad, sino de su acceso a una información que puede servir para responder a una pregunta de investigación determinada”* (Manheim y Rich, 2001:182).

“El propósito de la entrevista de elite generalmente no es el acopio de datos predeterminados sino, sino el de una información que contribuya a reconstruir un determinado evento o a discernir una pauta de comportamiento específica” (Ibid: 183).

Con tal propósito, hemos realizado entrevistas a políticos, economistas, sindicalistas, empresarios, y académicos.

Dinámica política de la propuesta del TLC con EEUU

Reseña y antecedentes

Como antecedente relevante vinculado directamente con el tema que estamos tratando, se encuentra el tratado de protección de inversiones entre Uruguay y EEUU, firmado el 25 de octubre de 2004 durante el gobierno de Jorge Batlle.

En el mes de febrero del año 2005, luego de instalada la nueva legislatura, dicho tratado ingresa al Parlamento nacional para su aprobación, hecho que sucede el 28 de diciembre del citado año y posteriormente fue promulgado por el Poder Ejecutivo el 4 de enero de 2006.

Es en el transcurso del 2005 donde se comienza a debatir, producto del citado tratado de protección de inversiones, el relacionamiento comercial entre Uruguay y EEUU. Más que nada desde un punto de vista normativo, acerca de lo deseable y lo no deseable en relación a la política de inserción internacional que debía seguir Uruguay.

El rol del país en el MERCOSUR, constituyó uno de los puntos del debate, producto del conflicto entre Uruguay y Argentina, como consecuencia del bloqueo de los puentes internacionales entre ambos países, por un grupo de ambientalistas de la provincia de Entre Ríos, y la pasividad del gobierno argentino ante tales episodios. Las dificultades comerciales ocasionadas a Uruguay para la colocación de determinados productos en Brasil (debido al boicot de productores brasileños y el apoyo del gobierno norteamericano a tales

medidas) fue otro factor de rispideces dentro del bloque regional. Existía la convicción, a nivel del sistema político, que el MERCOSUR no le estaba siendo funcional a los intereses del Uruguay. Contrariamente, le estaba ocasionando perjuicios a la economía uruguaya, como consecuencia de las razones señaladas, y de una bilateralidad argentino-brasileña, que iba en detrimento de los países menores como el Uruguay.

En ese contexto, el gobierno de EEUU, impulsó la firma de tratados de libre comercio por la vía del “fast track” (vía rápida), luego que el congreso de ese país le otorgara la potestad para celebrar acuerdos de libre comercio, bajo dicha modalidad.

La visita a Washington de integrantes del Poder Ejecutivo, entre las que se destacan la del Ministro de Industria y Energía, Jorge Lepra, la del Vicepresidente de la República, Rodolfo Nin Novoa , y la del propio Presidente Tabaré Vázquez en setiembre de ese año, constituyen una profundización en las relaciones entre ambos países. A propósito de esta visita el Presidente se manifestó por primera vez acerca de su postura sobre el relacionamiento comercial entre ambos países, en una entrevista con el semanario “Búsqueda”. En setiembre de 2005 y bajo el título “El presidente veía “muy bien” un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos”, la nota señala: *“El presidente afirmó que le parecería “muy bien” llegar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, un país que definió como “el que nos compra más y mejor”. Adelantó que procurará avanzar en ese sentido después de que se vote el tratado de protección de inversiones con el país del norte. Ante la pregunta: - Usted dice que le parece bien llegar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos si fuera posible. ¿Va a plantear algo en ese sentido más adelante? Respondió: Sí, vamos a seguir conversando. Una vez que avancemos (en este*

tratado bilateral de inversiones) vamos a intentar tener más y mejor relacionamiento comercial con los Estados Unidos de Norteamérica, con Canadá y con el país que sea”

Estas declaraciones del Presidente Vázquez podemos considerarlas como el “disparador” del tema que estamos abordando.

En enero de 2006 en una entrevista con “Búsqueda”, el Ministro de Economía, Danilo Astori, se pronunció a favor de llegar “*lo antes posible*” a un tratado de libre comercio con Estados Unidos, una posibilidad que está en la “*agenda de ese país y que Uruguay debe aprovechar*”. “*No hay objetivo más importante y no hay otra manera de conseguir ese tratado de buena calidad que no sea por la vía de la inversión. Un tratado de libre comercio con Estados Unidos no sólo potencia las posibilidades de inversión sino que puede generar incrementos notables en el nivel de actividad*”² señaló.

Dichas declaraciones de Astori, constituyen el punto de partida del debate. Es a partir de este momento donde “se larga la batalla”. Se empiezan a construir apoyos y bloqueos, por parte de una serie de actores, políticos y sociales, que se van agrupando en coaliciones antagónicas.

Coaliciones

Siguiendo nuestro marco teórico, cada coalición se forma de acuerdo a un sistema de creencias en común. Esto significa que: ideas, valores, y paradigmas compartidos constituyen la “columna vertebral” de la coalición, que aglutina a sus miembros.

² Búsqueda , N°1337, contratapa, 5/01/2006

Vamos a presentar como fueron conformadas las coaliciones y el sistema de creencias en común que compartía cada una de ellas:

A) Coalición a favor (actores más relevantes):

Actores políticos:

- Presidente de la República Tabaré Vázquez,
- Vicepresidente Rodolfo Nin Novoa,
- Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori,
- Ministro de Industria y Energía, Jorge Lepra
- Partidos: Nacional, Colorado, Independiente,

Actores sociales:

- Cámaras empresariales,
- Medios de prensa más destacados: “El País”, “El Observador”, “Búsqueda”.

Sistema de creencias en común de la coalición

El libre comercio es bueno y deseable para el desarrollo del país y el bienestar de la sociedad. La apertura comercial constituye un pilar de la economía de un país, sobre todo si es chico y tiene escasa incidencia en el sistema internacional. El proteccionismo es

contraproducente a tales fines. Cualquier clase de barreras, tanto arancelarias como no arancelarias, atentan contra el espíritu del librecomercio. El Estado no debe jugar un rol protagónico a nivel del comercio internacional, sino que sus funciones se limitan a garantizar la libre oferta y demanda entre los agentes privados. Un tratado de libre comercio favorece las ventajas competitivas de Uruguay, de manera de lograr mejores vías para colocar sus productos. El librecomercio es una tradición en la economía política que resurge en la década del sesenta.

B) Coalición en contra (actores más relevantes):

Actores políticos:

-Canciller Reinaldo Gargano

-Partido Comunista,

- Espacio 609 (se destaca la figura del senador Alberto Couriel como uno de los principales protagonistas de esta coalición) y el MPP (no así su líder José Mujica, Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, en aquel momento, quien se manifestó de acuerdo a aumentar el relacionamiento comercial entre ambos países pero expresó reparos frente a un posible tratado).

-Vertiente Artiguista-

-PVP

Actores sociales:

- PIT-CNT
- FEEUU (Federación de Estudiantes Universitarios)
- FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua)
- ONAJPU (Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay)
- Intelectuales y académicos
- Red de economistas de izquierda del Uruguay (REDIU)
- Medios de prensa más destacados: Brecha, La Diaria

Sistema de creencias compartido de la coalición

El libre comercio no siempre es bueno tratándose de países chicos como Uruguay. La apertura comercial puede perjudicar el desarrollo económico de un país, por lo que es aconsejable adoptar ciertos niveles de proteccionismo. Este enfoque se sustenta en las ideas cepalinas y la teoría de la dependencia.

En una lógica centro-periferia , los países desarrollados persiguen sus objetivos en detrimento de los dependientes. Dicha lógica se puede visualizar en las relaciones comerciales internacionales, en la cual los países dependientes son perjudicados a través de instrumentos jurídicos-comerciales (por ejemplo: tratados de libre comercio) que favorecen a las países dominantes. Es bueno comerciar con otros países pero en un marco equitativo para ambas partes. No así bajo la modalidad de estos contratos “de adhesión”, los cuales contienen cláusulas “leoninas” (deben cumplirse tal como están y no pueden negociarse), estipulados a favor de los países dominantes, en detrimento de los países dependientes. La

celebración de tratados de libre comercio perjudica al país fundamentalmente en materia de: propiedad intelectual, compras gubernamentales, normas de competencia y servicios.

Coalición a favor

Como señalamos, ya en el año 2005, con el tratamiento del tratado de protección de inversiones por parte del Poder Ejecutivo, comenzaron a vislumbrarse los primeros alineamientos sobre el relacionamiento comercial de Uruguay con la potencia norteamericana.

A partir de las declaraciones del Ministro Astori (en enero de 2006 en “Búsqueda”), comenzaron las reacciones por parte de actores que manifestaron tanto su apoyo como su oposición a los dichos del Ministro de Economía.

Un punto “alto” del debate lo marcan las declaraciones del Presidente Vázquez durante la conferencia "Uruguay en la Economía Global", organizada por el Consejo de las Américas y la Cámara de Comercio Uruguay-Estados Unidos, realizada el 8 de agosto de 2006. El presidente se refirió al relacionamiento comercial entre ambos países: *“Las relaciones comerciales no son un vale todo pero tampoco se pueden ideologizar. Quien encara las relaciones comerciales entre países con actitud mercantilista pura, con soberbia, o de manera mendicante, o crea que los negocios para ser buenos tienen que ser turbios, se equivoca. Como también se equivoca quien en nombre de los principios cree que el comercio es un asunto de ideología. Se equivoca o desconoce el mundo en que vive..... ¿estamos dispuestos a recorrer ese camino? (el de las negociaciones comerciales*

con EEUU) Sí, estamos dispuestos a ello. Tenemos que mejorar nuestro relacionamiento comercial con los Estados Unidos de Norteamérica.....En segundo lugar, ¿cómo? Como ya lo dijimos: con principios y pragmatismo... ¿cuán lejos? Tan lejos como sea posible en las coordenadas establecidas, y esa posibilidad está relacionada con la aptitud, capacidad y contenido de negociación entre las partes” Finalizando su discurso afirmó: “recordemos que la historia no retrocede, que la historia no se detiene pero que tampoco la historia se repite. El tren, algunas veces, pasa una sola vez”³

Tanto el Ministro de Industria y Energía, Jorge Lepra como el Vicepresidente de la República Nin Novoa se mostraron partidarios de avanzar en las negociaciones hacia un TLC con EEUU. En ese mismo encuentro el Ministro de Industria y Energía manifestó: “que Uruguay está ante una oportunidad histórica, y cuando se observa el crecimiento económico de los países que acordaron con EEUU condiciones de comercio beneficiosas, es realmente sorprendente”... “una red de tratados de comercio” con varios países “activará una corriente de inversiones a todos los niveles” agregó⁴. Por su parte el Vicepresidente Nin Novoa consultado sobre si la negociación del TIFA (Trade and Investment Framework Agreement, en su traducción al español: Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones, acuerdo firmado el 25 de enero de 2007) podía habilitar a un TLC, repondió: “Por supuesto, yo creo eso, y es la opinión de la mayoría del Gobierno. Esto es el inicio de un proceso que terminará, sin duda, en un mejoramiento de las relaciones comerciales entre el Uruguay y la principal potencia económica del mundo” Ante la pregunta: ¿O sea, que puede terminar en

³ Sitio web de Presidencia de la República: www.presidencia.gub.uy , 9/08/2006

⁴ Búsqueda N°1367, 10/08/2006 p. 5

un TLC esta negociación? Nin Novoa contestó: “puede terminar en un TLC perfectamente”⁵.

Fernando Lorenzo, director de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas, entre 2006 y 2008, expresó en una entrevista que le realizáramos, que no se pudo concretar un TLC con EEUU, por cuestiones de tiempo, ya que el “fast track” expiraba a mediados del año 2007. No existía un tiempo prudencial para que las negociaciones fueran fructíferas, de acuerdo con la opinión de los negociadores del gobierno uruguayo. Sobre el final, el gobierno de Bush planteó a Uruguay, un TLC idéntico al que había suscripto con Perú, razón por la cual, según nos relataba Lorenzo, el Presidente Vázquez descarta la posibilidad de avanzar por ese camino. Lorenzo, expresó que se “politizó” un debate que debería haber sido estrictamente económico y comercial: *“La gente que opinó en contra, era gente muy desinformada, verdaderamente decían cosas absolutamente fuera de lugar. Se apeló a imágenes caricaturescas casi. Casi que los que podríamos denominar intelectuales que incidieron en el tema, actuaron con mucha intencionalidad política y muy poco conocimiento sobre lo que estaba en juego. Se desconocían profundamente el alcance de lo que era cada uno de los capítulos que formaban parte del tratado de libre comercio”*.⁶

A modo de resumen manifestó: *“Acá lo sustantivo es: que fue algo así como una interna adentro del oficialismo; La oposición no existió; Los empresarios nunca supieron en qué estaba el proceso”*.

⁵ Sitio web Presidencia de la República: www.presidencia.gub.uy. 4/10/2006

⁶ Ver entrevista en Anexo.

La inserción internacional del Uruguay en los dos primeros años de gobierno del FA (2005-2006), estuvo en la agenda política, principalmente a raíz de los problemas (ya mencionados en el capítulo “reseña y antecedentes”) que el MERCOSUR le originó a Uruguay. De no haber sido por dichos inconvenientes, es de suponer que el tema de celebrar posibles acuerdos bilaterales extra región ni siquiera hubiese sido considerado, puesto que el MERCOSUR era la prioridad en el marco de una estrategia de inserción internacional. En virtud de dichos problemas, se instaló en el debate, el rol del Uruguay en el MERCOSUR, y el gobierno uruguayo, comenzó a replantearse los nuevos escenarios en materia de inserción internacional.

El gobierno, a través de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), encargó a la COMISEC (Comisión Sectorial del MERCOSUR) la realización de estudios de investigación que permitieran delinear la futura inserción internacional del país (documento del cual describimos anteriormente)⁷. Al respecto el director de la OPP, Carlos Viera señaló que dichos escenarios son “profundizar el MERCOSUR, seguir un esquema de inserción internacional similar al modelo chileno y otro, de acuerdos bilaterales prescindiendo del MERCOSUR”. Viera agregó que “tiene que haber una inserción internacional con otro MERCOSUR”; que para Uruguay el bloque puede ser pensado como “unión aduanera o como estado asociado, simplemente”. Dicho escenario “no debe ser incompatible con que el país busque acuerdos bilaterales de comercio con otros”⁸.

⁷ Búsqueda, N°1347, 16/03/2006, contratapa.

⁸ Ibid.

Partidos de la oposición

Los Partidos Nacional y Colorado (PC), a través de sus principales dirigentes, expresaron su apoyo a la posibilidad de celebración de un TLC con EEUU, ya desde el momento en que el Ministro Astori, manifestara su posición a favor de un acuerdo bilateral con la potencia norteamericana en una nota publicada en el semanario “Búsqueda” (ya referida).

Desde el PC, provinieron los apoyos más fuertes a la posibilidad de la firma de un TLC. Precisamente, fue durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005), donde se impulsó el tratado de inversiones entre Uruguay y EEUU, período en el cual las relaciones políticas y comerciales entre ambos países se profundizaron.

El Partido Independiente, más al centro-izquierda de la escala ideológica, a través de su líder Pablo Mieres, declaró que el gobierno había dejado pasar una oportunidad única, al descartar la firma del TLC⁹.

-Postura de empresarios

“Las Cámaras empresariales apoyaron desde el comienzo un TLC con EEUU y así se lo hicieron saber al Presidente Vázquez en un documento que se le entregó en forma

⁹ Página web Partido Independiente: www.partidoIndependiente.org, Diciembre de 2007.

previa a su viaje a Washington”, nos expresó la asesora de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, economista Dolores Benavente.¹⁰ En dicho documento los actores empresariales expresaban su apoyo a que el Poder Ejecutivo negociara un TLC con otros países, específicamente con EEUU¹¹. La posibilidad de mejora en la captación de inversiones de ese país en Uruguay, así como también el aumento de las exportaciones uruguayas, y las dificultades por las que atravesaba el MERCOSUR, constituían los puntos clave manifestados en dicha declaración. Ese documento, sin embargo, no fue suscripto por la Unión de Exportadores del Uruguay (UEU). El presidente de dicha gremial empresarial, Daniel Soloducho, opinó que la firma de un TLC con EEUU, *“sería muy beneficios, porque permitiría ampliar la participación en ese mercado, mejoraría la competitividad y ello redundaría en una disminución del desempleo”*. En cambio, el gerente de promoción de la UEU, discrepó con la posición manifestada por el presidente de la UEU. Señaló que la cámara estaba preocupada con respecto a la posibilidad de la firma de un TLC con EEUU. Al respecto expresó que la UEU *“fue la única cámara que no acompañó el documento que firmaron” las demás gremiales empresariales....*” *Acá el problema es que no tenemos las reglas claras, por ejemplo: el sector privado no sabe que se está negociando en cuanto a bienes. No tenemos nada concreto en números reales del impacto que va a causar un eventual acuerdo*” agregó¹². A pesar de no haber existido unanimidad, la posición del empresariado nacional era mayoritariamente favorable a un acuerdo de libre comercio con EEUU.

Observamos que la coalición a favor, se fue construyendo entre actores diversos, en base a un sistema de creencias compartido.

¹⁰ Ver Entrevista

¹¹ 25/4/2006-Ver documento en anexo.

¹² Búsqueda, N°1370, 31/08/2006, p.49

B) Coalición en contra

Actores políticos

El Partido Comunista, el MPP, la Vertiente Artiguista, emitieron sendos documentos expresando sus discrepancias ante un eventual TLC. La crítica al formato TLC, así como una apuesta a la integración regional, se destacan como pilares en la inserción internacional que debe seguir Uruguay, señalan dichos documentos¹³. El documento del Partido Comunista, se pronuncia sobre la política de EEUU hacia América Latina, y señala: *“...concretar un tratado de esa naturaleza es, innegablemente, funcional a la estrategia imperial de EE.UU. para América Latina, estrategia que en lo económico busca arribar al ALCA, ahora indirectamente, mediante “alquitas”, o sea, TLC’s con cada país, incrementando las relaciones de dependencia”... “alquitas”, o sea, TLC’s con cada país, incrementando las relaciones de dependencia”*¹⁴. El senador del PCU Eduardo Lorier, refiriendo al tratado de protección de inversiones que habían celebrado ambos países, destacó que dichos tratados constituyen un aspecto sustancial de los TLC, y que en materia de disputas relativas a inversiones, Uruguay debe someterse a un tribunal de origen estadounidense denominado “CIADI” que tiene como regla perjudicar a los países dependientes: *“ el tema de la introducción de este tribunal que se llama CIADI, que ha fallado por ejemplo en el caso argentino siempre en contra de Argentina. Así es la*

¹³ Ver Anexo.

¹⁴ Ver comunicado en Anexo

*regla que sus fallos sean contrarios a los países dependientes, como así le llamamos nosotros Eso en por el lado del tratado de protección de inversiones, para nosotros una parte del TLC”*¹⁵ En referencia a cómo vislumbraba la interna del FA, producto del debate sobre este tema, Lorier agregó: *“Sin duda alguna si se hubiera continuado por el camino de un TLC yo creo que hoy no tendríamos Frente Amplio por ejemplo. Nosotros no nos vemos, no nos veríamos dentro un Frente Amplio con un TLC. Que es lo mismo que decir que no nos veríamos como partido integrando el gobierno”*.¹⁶ Esta frase es muy categórica, y refleja una postura muy fuerte del PCU, sector que lideró la “contraofensiva” al TLC.

Desde el propio Poder Ejecutivo, el Canciller Reinaldo Gargano fue el principal actor quien manifestó su oposición a un TLC en varias oportunidades; Manifestó públicamente que el programa de gobierno del FA no contemplaba la posibilidad de celebrar un TLC con EEUU: *“el programa de gobierno del Frente Amplio se manifiesta en contra de la negociación del tratado de libre comercio de las Américas, el ALCA”*¹⁷. En una sesión del Consejo de Ministros realizada el 16 de enero de 2006, Gargano recalcó su postura en el seno del Poder Ejecutivo y “recordó la postura histórica de la izquierda frente a EEUU y se refirió al contenido de la resolución del Congreso Extraordinario del FA (que constituye la base de las “grandes líneas programáticas 2005-2010”), donde se rechaza un

¹⁵ Ver entrevista en Anexo

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Búsqueda N°1338, 12/1/ 2006, portada.

acuerdo con el país norteamericano.¹⁸ Consultado sobre las declaraciones del presidente, concretamente sobre la metáfora del “tren que pasa una sola vez”, el Canciller Reinaldo Gargano señaló: *“El tren pasa una sola vez, pero hay gente que se pone delante y se la llevan por delante. Yo quiero subirme a un tren que funcione, que vaya a un destino, que me lleve y que sirva para los intereses del país”*, afirmó.¹⁹ En el mismo sentido el presidente del FA, Jorge Brovetto declaró que el TLC no estaba en la agenda del gobierno porque no figura en el programa de gobierno²⁰.

Otro actor clave de la coalición opositora es el senador del Espacio 609 Alberto Couriel. En una entrevista que le realizáramos, manifestaba su posición: *“Los que estábamos en contra, mi argumento básicamente era: el mercado más apetecible del mundo es el de Estados Unidos. Todos le quieren vender a Estados Unidos y yo también, o sea que yo quiero hacer el acuerdo que sea necesario. Pero no ese acuerdo, porque Estados Unidos venía y te decía: el acuerdo que yo hice con Perú. Entonces me metían en el acuerdo: compras gubernamentales, que en la OMC no entran; normas de competencia; Iba a decidir si Ancap, Antel y Ute tenían monopolio o no, cosa que no tiene sentido; Propiedad intelectual. Y no teníamos estudios suficientes para decir “estos servicios sí, estos servicios no, estos bienes sí, estos bienes no”. No teníamos estudios y por eso no estábamos de acuerdo. Yo además encabezé con científicos políticos una campaña en*

¹⁸ Ibid. Nº1339, 19/1/2006, p.3

¹⁹ Sitio web de Radio “El Espectador”- www.espectador.com , 9/08/2006

²⁰ Ibid. Nº 1340, 26/1/2006, p.7

contra del TLC en donde básicamente las tres personas más fuertes éramos Gerardo Caetano, José Manuel Quijano y yo”.

Dimensión programática

En materia económica y comercial, el Estado debe asumir un rol activo, no sólo como regulador, sino también como orientador y actor protagónico en el desarrollo del país. En ese marco, el libre comercio no constituye un fin en si mismo. Cierta protección por parte del Estado, en sectores que así lo ameriten, es beneficioso para la economía nacional.

El programa de gobierno del FA (“Grandes Líneas Programáticas 2005-2010”, aprobado por el IV Congreso Extraordinario del FRENTE AMPLIO del 20 y 21.12.2003), aborda los siguientes aspectos: el contexto internacional, y la inserción internacional. En ambos temas se puede apreciar un contenido programático muy vinculado a la teoría de la dependencia.²¹

La teoría de la dependencia de la CEPAL, tuvo en Prebisch a uno de sus principales autores, y se basa en la lógica centro-periferia para analizar el sistema internacional. Desde un análisis del punto de vista de las relaciones internacionales basado en dicha teoría, el TLC no se puede analizar como un hecho aislado sino en un contexto económico-político internacional caracterizado por relaciones de dominación y dependencia. Dicho programa, en su capítulo referido al contexto internacional recoge esta doctrina: “*Vivimos en un*

²¹ Programa de Gobierno del FA 2005-2010.

mundo marcado por la brecha cada vez mayor entre los países ricos y los países pobres en los que se han profundizado las situaciones de injusticia y pobreza. La globalización se manifiesta con un nivel superior de intercambio comercial, financiero, productivo y tecnológico y en nuevas y más profundas formas de relacionamiento y comunicación. Este proceso se ha caracterizado por las políticas de apertura y liberalización en los países dependientes, que han hecho posible una mayor inserción y expansión del capitalismo central²². Respecto de la inserción internacional manifiesta: “La extrema concentración de la riqueza en un pequeño grupo de naciones poderosas y la difusión de la pobreza al resto del planeta, constituyen una preocupación central de nuestra fuerza política una vez que, nuestro país, forma parte del mundo dependiente y pobre. La estructura del relacionamiento internacional, determina que la riqueza de unas naciones tiene por condición la pobreza de las demás”.

El programa expresa también su postura antiimperialista : *“En los comienzos del siglo XXI, dentro del bloque imperialista, Estados Unidos ejerce un poder político militar unipolar que le permite un creciente intervencionismo en diversas partes del mundo, desnudando sus intenciones de dominación y hegemonía a escala mundial..... Ante ello nos sumamos a la lucha por un nuevo orden internacional más justo y solidario, reafirmando nuestra clara postura antiimperialista.”²³ Destaca la promoción del MERCOSUR como pilar de la integración regional: *“En esta perspectiva y en este contexto plagado de amenazas e incertidumbres las apuestas del país deben pasar por la región y el fortalecimiento del proyecto MERCOSUR..... Nosotros debemos actuar para la**

²² Programa de gobierno del FA (Capítulo 1: Contexto Internacional)

²³ Ibid.

consolidación y fortalecimiento del MERCOSUR desde una perspectiva más amplia que incluya los aspectos sociales, políticos y culturales de los países miembros”²⁴. Esta postura expresada en el programa de gobierno del FA, es la posición manifestada por algunos de los sectores críticos al TLC con EEUU, con matices, en el sentido que algunos se circunscriben a una visión crítica enfocada en la lógica de la teoría de la dependencia principalmente, en tanto otros se oponen al formato comercial que se estaba negociando.

La COMISEC (Comisión Sectorial del MERCOSUR, dependiente de la OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto), a la cual el gobierno le encomendara la realización de trabajos de estudio, en torno al tema que estamos tratando, se pronuncia en desacuerdo con un posible TLC, y destaca los siguientes aspectos:

- Los inconvenientes que puede ocasionar para una economía pequeña (como la de Uruguay). En este sentido señala las asimetrías existentes entre una economía muy poderosa (la de EEUU) y una pequeña (como la uruguaya), condicionan ya en su punto de partida las negociaciones bilaterales.
- La tensión entre dichas negociaciones y la participación de la ciudadanía, no se ha resuelto de la mejor manera.
- Ciertos productos claves (como por ejemplo los agrícolas) son excluidos de la agenda, y al mismo tiempo no se discuten los subsidios internos que el gobierno norteamericano otorga a determinados productos. Los TLCs contienen una serie de temas que, a pesar de tener

²⁴ *Ibíd.*

vínculo con lo comercial, van mucho más allá. En efecto, los TLCs incorporan normas relativas al marco legal y reglas de juego en materia de compras gubernamentales, propiedad intelectual, servicios y empresas públicas, inversiones, competencia, asuntos laborales y ambientales. De ellos, menciona tres: compras gubernamentales, propiedad intelectual y servicios públicos, que a juicio de la COMISEC son temas relevantes, y que un TLC eventualmente podría ocasionar perjuicios a dichos sectores en la economía de Uruguay. El documento señala como una de sus conclusiones: *“Parece claro que la concreción, por parte de Uruguay, de un “tratado de libre comercio” de la profundidad y amplitud de los negociados por algunos países de la región con una (súper) potencia de la magnitud de los EEUU plantea un serio cuestionamiento a la posibilidad de continuar y profundizar como se ha expresado públicamente- un proceso de integración regional que pretende presentarse como una unión aduanera”*

Actores sociales

- Postura del PIT- CNT

La central sindical asumió un rol opositor desde el inicio en que se comenzó a tratar este tema. La proclama del 1 de mayo de 2005, en su punto 11 señalaba: *“No al ALCA, ni al TLC con los EEUU: Los EEUU están condicionando cada día más a los pueblos del mundo, también en el comercio. Su estrategia del ALCA cayó en desgracia, ahora vienen por los TLC (el mismo contenido pero negociado por separado). Existe un proyecto*

*firmado por Uruguay al que falta discusión del Parlamento, donde aspiramos se revoque tal decisión”.*²⁵

En el 2006, en la proclama del 1 de mayo se hace alusión a una “*integración regional a través de un MERCOSUR de pueblos y gobiernos; con la incorporación de Venezuela, con la incorporación de Bolivia; fortaleciendo los lazos con la Comunidad Andina, enfrentando el ALCA y los Tratados Bilaterales de Inversión y los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos*”.

Con el patrocinio de la central de trabajadores, se lanza la Comisión Nacional en Defensa de la Soberanía, como un órgano que aglutina a varios movimientos sociales opositores a un TLC con EEUU, entre ellos: la Federación de Estudiantes Universitarios (FEEUU), la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU), y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Esta comisión se constituye como el principal bloque opositor a un TLC, a nivel de los movimientos sociales.²⁶

El instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT, en su Informe de Coyuntura de junio de 2006, se refiere al tema. Señala que un TLC no es compatible en el marco del MERCOSUR: “*no es compatible un acuerdo bilateral de libre comercio con una Unión Aduanera. El tema no es, como se ha dado a entender, una cuestión de voluntad política de los restantes socios. Si un socio tiene un acuerdo de este tipo y los restantes no, está*

²⁵ Página web de Presidencia de la República- www.presidencia.gub.uy

²⁶ Ver documento de constitución de la dicha comisión en anexo.

perforando la política comercial común, y, por tanto, hace imprescindible la existencia de las reglas de origen y la existencia de este tipo de normas es incompatible con una Unión Aduanera". Y finalmente agrega "cabe señalar que para entender el interés de Estados Unidos en este acuerdo no basta con la lógica comercial (aunque la amplíemos más allá de los bienes), el mercado uruguayo por sí sólo no justifica una negociación de este tipo (más allá de que las empresas transnacionales no desdeñan ningún mercado por pequeño que sea). Por tanto, en este caso deberá analizarse la estrategia de la política externa de EEUU que claramente ante las dificultades encontradas para impulsar su agenda en la OMC y el ALCA ha priorizado la negociación bilateral. Es más, la selección de los países "privilegiados" para negociar estos acuerdos obedece a distintos factores, y en el caso de Uruguay parece estar directamente relacionado con la ruptura del MERCOSUR".

Marcelo Abdala, integrante del secretariado ejecutivo del PIT-CNT, manifestó que la postura de la central sindical se basa en una visión ideológica ligada con la teoría de la dependencia, la estructuralista de la CEPAL, y la concepción de fondo está asentada en la teoría marxista: *"La teoría estructural de la CEPAL, pero después tenés otras profundizaciones que fueron generando todo el marco teórico de la teoría de la dependencia, que le incluye a los aspectos estructurales y económicos las cuestiones de la relación de fuerza, de cómo las clases son en último término también portadoras de proyectos de país..... El telón de fondo de lo que te digo es de notorio contenido marxista"*

Por otra parte, un grupo denominado “Red de Economistas de Izquierda” integrado por economistas de izquierda con una postura muy crítica al gobierno del FA, se pronunció en contra a un TLC con EEUU²⁷

Postura de intelectuales y académicos

Cincuenta y dos personas provenientes de diversos ámbitos: intelectual, académico, político, etc, emitieron un comunicado expresando su rechazo a un eventual TLC entre Uruguay y EEUU²⁸. Figuras del ámbito académico e intelectual como Gerardo Caetano, y José Manuel Quijano, entre otros, se pronunciaron en desacuerdo con respecto a la posibilidad de la suscripción de un TLC. Caetano, criticó el fondo y la forma, en la cual se procesó el debate telecético. Cuestionó la superficialidad con la que, a su juicio, se discutió el tema, así como la falta de transparencia de las negociaciones entre los gobiernos (uruguayo y norteamericano). Estableció los requisitos que debe reunir una política exterior sólida: “ i) *una definición clara de estrategias (en términos de intereses, objetivos y procedimientos) de corto, mediano y largo plazo; ii) una visión certera y aggiornada acerca de los escenarios internacionales en los que el país puede jugar un papel para mejorar sus posiciones; iii) una estimación informada y consistente sobre los costos y las ganancias de cada una de las opciones verdaderamente disponibles, partiendo de la base del contexto de restricciones que la acción internacional de un país como Uruguay debe*

²⁷ Ver comunicado en anexo

²⁸ *Ibid.*

afrontar en el mundo de hoy".²⁹ Señaló que en materia de inserción internacional, el Uruguay se encontraba en una "encrucijada". Se planteó la interrogante sobre si el país estaba cumpliendo con dichos requisitos en la discusión de sus objetivos en política exterior e inserción internacional: "*Uruguay, ya no sólo su gobierno, ¿está afrontando los desafíos de la actual encrucijada de su política exterior y de su inserción internacional con estas condiciones? Nuestra convicción es que no. Lo que observamos en cambio es una profunda perplejidad mayoritaria (en forma muy especial en el gobierno), unas negociaciones en curso muy poco transparentes y, sobre todo, una extrema banalización del debate político y ciudadano, paradójicamente ante una de las decisiones más importantes en la historia uruguaya contemporánea*". Seguidamente se preguntó: "*¿No era que el TLC no estaba en la agenda del gobierno, que el presidente se había comprometido en varios foros nacionales e internacionales a no firmar un tratado de ese tipo y que el "eje estratégico" de la política exterior uruguaya era el afianzamiento del Mercosur?*"³⁰ Agregó que: "*el debate público es pobrísimo y en algunas materias inexistente*". Caetano culmina su opinión expresando que: "*es demasiado lo que está en juego para el país (el de 2006 pero sobre todo el de 2020) y también para la suerte de este gobierno como para convalidar desde el silencio que se "arrebate" una decisión que a todas luces está "cruda"*".³¹

José Manuel Quijano, director de la Comisión Sectorial para el Mercosur (COMISEC) en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), se pronunció en similar

²⁹ La Diaria, N°103, 14/08/2006, p.2

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

sentido, en desacuerdo con el tratado. Señaló: *“Creo que es un mal momento para promover un TLC, que traería muy serias consecuencias para nuestras relaciones regionales y no traería beneficios sustanciales, más bien traería algunos inconvenientes serios al desarrollo económico futuro del país”*³². Sería como *“meter una cuña dentro del Mercosur, que sería profundamente perjudicial para las relaciones dentro del bloque y del bloque con Estados Unidos.”*, destacó.³³

Observamos entonces una serie de coincidencias entre los actores que se manifiestan contrarios a un TLC con EEUU; coincidencias que tienen que ver con un conjunto de creencias compartidas. Dichas ideas tienen que ver con su visión ideológica sobre la integración regional y el relacionamiento con los países de fuera de Latinoamérica. También existían cuestionamientos severos sobre el contenido del posible tratado, que hacían referencia fundamentalmente a los siguientes aspectos: propiedad intelectual, compras gubernamentales, normas de competencia, y servicios. El argumento sustancial radica en que la asimetría existente entre ambos países (EEUU y Uruguay) es tan grande y notoria que ocasionaría serios perjuicios a los sectores mencionados de la economía uruguaya. Los que están en contra del TLC sostienen que dicho tratado en su formato clásico (por ejemplo el de Perú) establece una serie de cláusulas “leoninas” (que deben cumplirse y no pueden negociarse), redactadas por el gobierno de EEUU en su favor exclusivamente. Por lo tanto, al no haber margen para negociar un acuerdo bilateral más equitativo, el TLC (en dicho formato) resultaría perjudicial para los intereses del Uruguay.

³² Página web Radio “El Espectador”, 15/08/2006

³³ *Ibíd.*,

La posición de la central obrera si bien fue mayoritaria, no fue monolítica. Algunos gremios discreparon con el pronunciamiento público de la central sindical. Los gremios de los trabajadores de los bancos, y de la bebida, no respaldaron a la Comisión Nacional en Defensa de la Soberanía, ya referida anteriormente. El Consejo Central de AEBU (Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay), emitió un comunicado, en el que manifiesta su la negativa a integrar dicha comisión, en virtud de “que no contribuye a un debate franco”; “no existe ningún indicio de que la soberanía esté amenazada”. Agrega además, que “no se puede estar a favor ni en contra, de un acuerdo comercial que aún está en proceso”³⁴. El secretario de la FOEB (Federación de Obreros y Empleados de la Bebida), Richard Read, expresó: “Uruguay debe firmar un tratado de libre comercio que realmente beneficie al país y a los trabajadores” ; “Mantenemos la independencia de clase de las patronales, del gobierno, pero también de los partidos que componen el gobierno”, agregó Read, haciendo referencia, a la condición de importantes dirigentes de la central sindical, que integran el PCU.

Posición de los medios de comunicación:

A nivel de la prensa escrita, los medios de prensa señalados anteriormente como integrantes de las respectivas coaliciones, expresaron sus posiciones sobre el tema, tanto de acuerdo como en desacuerdo, a través de editoriales y columnas de opinión.

³⁴ Búsqueda, N°1372, 14/09/2006, pág. 11

Rol de otros actores internacionales

Un actor internacional que tuvo una importante participación en esta discusión, fue el gobierno de Brasil. El embajador brasileño en Uruguay, Eduardo Dos Santos, manifestó la posición de su gobierno con respecto a este tema: “Quiero precisar cual es la visión de Brasil sobre el tema en el marco del MERCOSUR. El MERCOSUR, según los términos del Tratado, es una unión aduanera, tenemos reglas y compromisos; una de esas reglas justamente es que los países miembros, los socios, negocien en bloque”. “Sería imposible que un socio del MERCOSUR negocie individualmente acuerdos comerciales, a menos que pretenda dejar el bloque, decisión sobre la cual no fuimos informados” agregó Dos Santos³⁵. Más allá de estas declaraciones del embajador de Brasil en nuestro país, los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, y de Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva, coincidieron en que deben ser “flexibles” con los socios menores del MERCOSUR, y se mostraron abiertos a que Uruguay firme un TLC con EEUU: “Yo creo que si Tabaré puede hacer un buen acuerdo, no se lo podemos impedir; de lo contrario sería atroz. Brasil y Argentina están luchando para salir de una crisis económica muy profunda; y si no tienen los elementos necesarios para ayudar al socio menor, no se le puede prohibir a Uruguay hacer un buen negocio”, señaló Kirchner en una conferencia de prensa con el presidente Lula en Brasil.³⁶ De cualquier manera, no era bien visto por parte de dichos gobiernos, un TLC entre Uruguay y EEUU, por fuera del bloque del MERCOSUR.

³⁵ Búsqueda, N°1338, 12/01/2006.

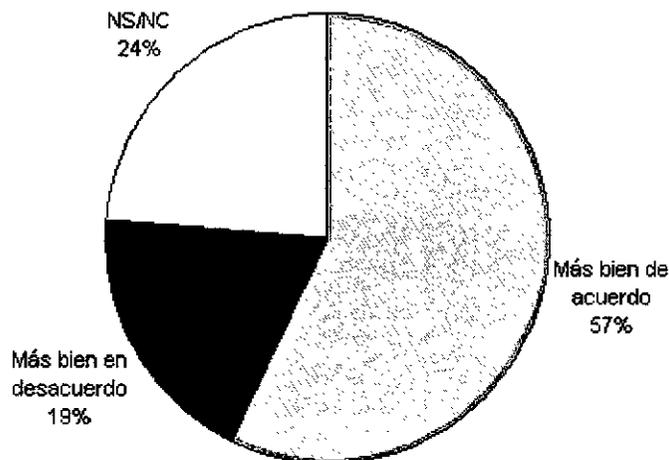
³⁶ Búsqueda, N°1353, 26/01/2006

Encuestas de opinión pública

Todas ellas reflejan una alta aprobación de parte de la ciudadanía a un posible TLC con EEUU.

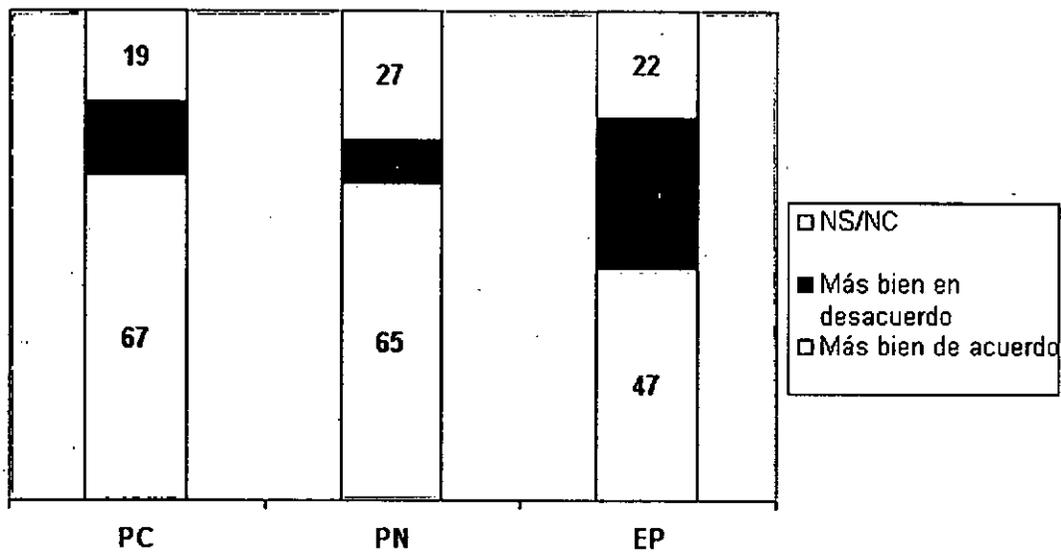
Para la consultora Equipos MORI el respaldo de la ciudadanía a la firma de un TLC con EEUU, era del 57% (encuestados que se expresaron “más bien de acuerdo”). En tanto un 19% se manifestó “más bien en desacuerdo”.

OPINION SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS



Fuente: Equipos MORI, 2006

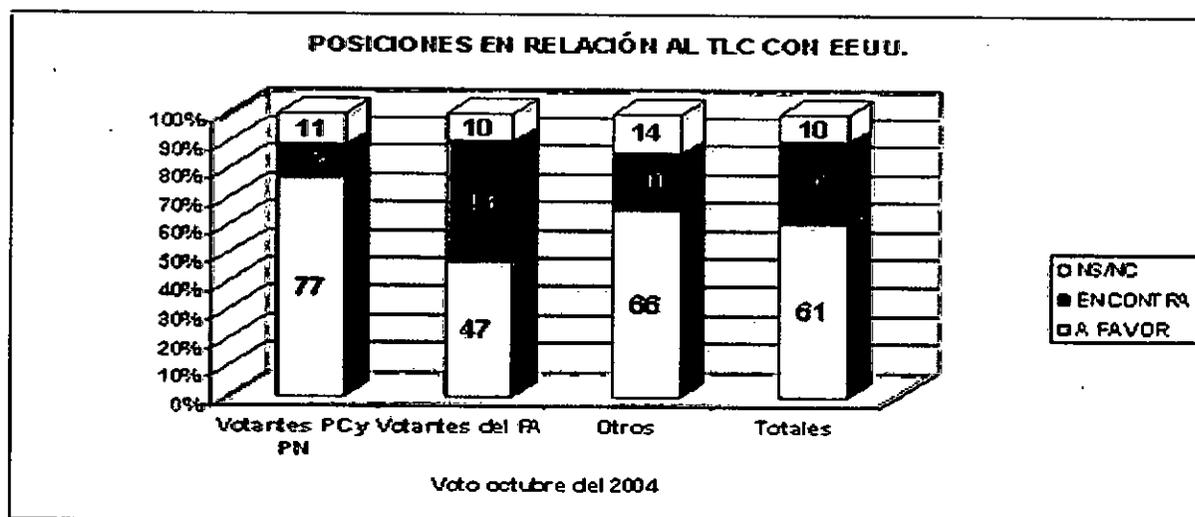
OPINION SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS SEGUN VOTO 2004



Fuente: Equipos MORI, 2006

Para Interconsult, dicho respaldo asciende a un 62%, mientras que un 30% se pronuncia en contra³⁷.

³⁷ Ver anexo.



Fuente: Interconsult, 2006

Por su parte Luis Eduardo González, director de la consultora CIFRA, reveló que el 60% de los uruguayos consideraría “muy bueno” firmar un TLC con EEUU.³⁸

Desenlace del tema

En marzo de 2006, el Presidente de la República manifestó en Venezuela que: “el actual gobierno uruguayo no tiene ni en carpeta ni en agenda firmar un tratado de libre comercio con EEUU”. El programa de gobierno del Frente Amplio por el cual llegamos

³⁸ Búsqueda, N°1383, p.3, 30/11/2006

al gobierno -lo hemos dicho hasta el cansancio- dice claramente que en el marco actual de relacionamiento comercial con las potencias del primer mundo, entre las que está EEUU, no es adecuado un TLC para el país”, dijo Vázquez³⁹.

Después de esto, se dejó de lado la posibilidad de un TLC, pero siguieron las negociaciones para llegar a un acuerdo comercial entre ambos países. El debate en torno al TLC “muere” con la firma del TIFA (Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones) en enero de 2007.

Conclusiones

Como preámbulo de la discusión acerca de una profundización en el relacionamiento comercial entre Uruguay y EEUU, podemos citar el Tratado de Protección de Inversiones entre ambos países, firmado a finales del año 2005.

El Presidente de la República, Tabaré Vázquez había manifestado en setiembre de ese año, la voluntad del gobierno de encaminarse hacia una profundización de las relaciones comerciales con EEUU. Las declaraciones del Ministro de Economía, Danilo Astori en enero de 2006 constituyen el “disparador” del debate acerca de la posibilidad de que Uruguay celebre un TLC con EEUU.

Es a partir de allí donde comienzan a conformarse, dos coaliciones antagónicas: una coalición de apoyo y otra de veto. Se van construyendo apoyos y rechazos, teniendo como

³⁹ *Ibíd*, N°1347, contratapa, 16/03/2006

factor aglutinador un sistema de creencias en común por parte de actores políticos y sociales que van confluyendo en cada una de las coaliciones.

Como se desprenden de las declaraciones, tanto del Presidente como del Ministro de Economía, era intención del gobierno, avanzar lo máximo posible en el relacionamiento comercial con EEUU, incluso hasta llegar a un posible TLC. Comenzaron a generarse de forma inmediata, apoyos fundamentalmente por parte de la oposición (Partidos: Nacional, Colorado e Independiente) y cámaras empresariales (en su mayoría). A nivel político, comenzaron a producirse distintos pronunciamientos en contra desde la propia fuerza política de gobierno, el FA. El principal opositor a la iniciativa, al interior del propio Poder Ejecutivo fue el Canciller Reinaldo Gargano. El Partido Comunista marcó muy fuerte su postura en contra, posteriormente el MPP y la Vertiente Artiguista emitieron sendos comunicados reflejando sus posturas orgánicas de rechazo a la posibilidad de firmar un TLC con EEUU. Las declaraciones del senador del PCU, Eduardo Lorier “pintan” el panorama a nivel de la interna del partido de gobierno, y muestran visiones encontradas y valoraciones diversas sobre el debate.

A nivel social el rechazo provino fundamentalmente desde el PIT-CNT y otros movimientos sociales, así como también de un grupo de personas de diversos ámbitos, en su mayoría intelectuales y académicos.

En marzo del 2006, el Presidente Vázquez declaró en la ciudad de Caracas que el gobierno uruguayo no tenía en la agenda negociar un TLC con EEUU, dejando el tema en “stand by”. En virtud que la correlación de fuerzas dentro del FA era mayoritariamente contraria a un TLC con los EEUU, el Presidente Vázquez optó por evitar un

resquebrajamiento interno en su propia fuerza política, desechando la posibilidad de ir a un TLC.

Ello ocurrió de esa manera porque la coalición de veto, bloqueó la iniciativa a favor del TLC, y prevaleció por sobre la coalición de apoyo. Esta última terminó “cediendo” en su postura y sus apoyos se fueron haciendo cada vez más débiles. Las dimensiones del debate suscitado, marcaron las respectivas fuerzas de ambas coaliciones en la “batalla”. Dentro de la coalición de veto, la fuerza que desempeñó la mayoría de los sectores del partido de gobierno, sin dudas, se destacó por sobre el resto de los actores de la coalición, si bien estos últimos coadyuvaron significativamente en la misma línea. Por otra parte, la coalición a favor, fue muy laxa., tanto a nivel de sus actores políticos, como sociales, donde se destacaron fundamentalmente los medios de comunicación que apoyaban el acuerdo.

Lo sustancial, que hemos pretendido plasmar en este trabajo, radica en reflejar el rol que cumplen las ideas en torno a las políticas públicas. El sistema de creencias, a través de su canalización en coaliciones, influye de manera determinante a la hora de la preservación del status quo, o el cambio, en una política.

Bibliografía

Braun, Dietmar: *“Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research”* en *Public Policy and Political Ideas*, Edward Elgar Publishing Limited , Massachusetts, 1999.

Busch., Andreas: *“ A Reassessment of Public Policy and Political Ideas”* en *Public Policy and Political Ideas* ,Edward Elgar Publishing Limited , Massachusetts, 1999.

Garcé, Adolfo: *“Ideas y competencia política en Uruguay (1960 –1973). Revisando el fracaso de la CIDE”* Trilce, Montevideo, 2002.

Informe de Coyuntura ICP 2006-2007, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales- UdelaR.

Manheim, Jarol, - Rich, Richard: *“Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política”*. Alianza Editorial Madrid, 2001.

Martinón, Ruth: *“Las Ideas en las políticas: El enfoque de las coaliciones promotoras”* en Documento de Trabajo nº 3/2005

Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2005.

Nahrat, Stéphane, " *The Power of Ideas in Policy Research: A Critical Assessment*" en Public Policy and Political Ideas, Edward Elgar Publishing Limited , Massachusetts, 1999.

Perea, E. - Crespo, I .- Méndez Lago, M. "Metodología de la Ciencia Política. Cuadernos Metodológicos. Núm. 28. Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (eds.) (1993): *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1999): "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en Sabatier, P. A. (ed.): *Theories of Policy Process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Medios consultados:

Semanarios "Búsqueda", "Brecha"

Diarios: "El País", "El Observador", "La Diaria", "La República"

Otros:

Página web Radio "El espectador"- www.espectador.com

Página web de Presidencia de la República: www.presidencia.gub.uy

Página web Partido Independiente: www.partidoIndependiente.org

034638

