

Revisión de la política comercial del Uruguay: ¿Hacia una negociación de un tratado de libre comercio entre Uruguay y Estados Unidos?

Karen Van Rompaey*

INTRODUCCIÓN¹

En enero de 2007, Uruguay y Estados Unidos de Norteamérica firmaron un Tratado Marco de Facilitación de Comercio e Inversiones, conocido como TIFA, por sus siglas en inglés. En febrero² se han establecido una comisión conjunta y un cronograma de trabajo para avanzar sobre temas comerciales y relacionados con el comercio. Si este tratado marco constituye un preludio hacia un tratado de libre comercio (TLC) entre los dos países está todavía por verse. Existen fuerzas sistémicas, estatales y sociales que operan tanto favoreciendo como obstruyendo la posible negociación de un TLC bilateral. Frente al contexto de las negociaciones comerciales multilaterales estancadas, las negociaciones comerciales hemisféricas vaciadas de contenido, y un Mercosur que ya no logra satisfacer las expectativas uruguayas, la predisposición de los Estados Unidos a firmar un TLC

* Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República y egresada del Diploma en Integración y Mercosur del Instituto Universitario CLAEH, Uruguay. Maestranda en Economía Política Internacional en la Universidad de Warwick, Reino Unido, becada por la Fundación Konrad Adenauer.

RECIBIDO: 13.8.2007
ACEPTADO: 19.10.2006

- 1 Quisiera expresar mi agradecimiento a Matías McLarens por su ayuda en el relevamiento de los archivos del semanario *Brecha*, sin lo cual no hubiera podido rearmar las piezas de este fascinante rompecabezas desde lejos. También a Erika van Rompaey, Analía Meo y Javier García-Fronti, que me apoyaron con su lectura paciente y sus acertados comentarios. Los errores u omisiones son de responsabilidad únicamente mía.
- 2 Este artículo fue finalizado el 15 de febrero de 2007, aunque luego ajustado según las recomendaciones del arbitraje.

bilateral con Uruguay resulta una estrategia de política comercial crecientemente atractiva para este último. La política de comercio exterior del Uruguay está bajo escrutinio.

¿Pero qué está en juego en la política comercial? En el corto plazo, el comercio crea ganadores³ y perdedores dentro y fuera de fronteras (Cohen *et al.*, 2003) debido a que conduce a la localización de la producción en aquellos sectores más eficientes en detrimento de aquellos menos competitivos (Schott, 2005). Sumado a sus efectos distributivos, el comercio tiene un efecto sobre las rentas fiscales, el consumo y el empleo (Newell y Tussie, 2006). A ello debe sumarse que desde las últimas décadas el espectro del comercio internacional ha ido cambiando para incluir cada vez más sectores y temas que permean las legislaciones nacionales (Woolcock, 2002). En consecuencia, la política comercial ejerce un impacto directo sobre las personas y por ello es un área sumamente politizada y de gran conflictividad (Spero, 1985; Hocking, 1999). De acuerdo con Cohen *et al.* (2003, p. 14, mi traducción), «la política comercial debería ser vista como el producto final de decisiones imperfectas sobre opciones económicas, un proceso político».

El objetivo que este trabajo se plantea es revelar la política del comercio exterior subyacente a la negociación de un TLC bilateral entre Uruguay y Estados Unidos. En función de ello se aborda el estudio del caso empírico analizando las ideas, los intereses y las presiones en juego en la interacción entre las variables centradas en el sistema, en la sociedad y en el Estado que plantea esta opción de política comercial. Este trabajo argumenta que frente a los grupos de interés económico y las fuerzas sociales divididos, las dudas de los actores estatales uruguayos respecto a los beneficios económicos netos y los costos políticos de firmar un TLC con Estados Unidos (domésticos y regionales) tornan inviable la firma de un TLC en el corto plazo. De estas variables explicativas, las restricciones institucionales que para Uruguay involucran ser miembro pleno del Mercosur juegan un papel central en la definición de la política comercial uruguaya. El trabajo está estructurado de la siguiente manera: la primera sección revisa los distintos enfoques teóricos que interpretan la formulación de política comercial resaltando aquellos puntos fuertes y débiles de cada enfoque que posteriormente servirán para analizar el caso empírico. De la revisión de la literatura específica se concluye que el mejor abordaje para el estudio del caso empírico de la política es el análisis de la interacción entre el plano sistémico, societal y estatal para comprender las ideas, intereses y presiones en juego en su definición. La segunda sección analiza la relación Uruguay-Estados Unidos desde un enfoque sistémico con el objetivo de ubicar la opción de política comercial uruguaya en el marco de la estrategia mayor de los Estados Unidos de bilateralismo *agresivo* en el continente americano y su impacto sobre la región. La tercera sección explora los posibles efectos de la política comercial a través del análisis de los temas de la agenda de negociación y las motivaciones de ambos países y, por consiguiente, de las oportunidades y

3 En el largo plazo, de acuerdo con la teoría de la ventaja comparativa, la relocalización de recursos en sectores donde el factor es más abundante-eficiente resultaría en el bienestar general (véase Krugman y Obstfeld, 2005, entre otros). El problema con esta teoría es que, en la práctica, los países menos desarrollados no necesariamente poseen los recursos para compensar a los *perdedores* de la liberalización comercial.

amenazas en juego para Uruguay ante una eventual negociación de un TLC bilateral entre Uruguay y Estados Unidos. La cuarta sección desentraña las restricciones institucionales en el nivel regional y en el plano doméstico que actualmente obstaculizan el desarrollo de estas negociaciones. La última sección presenta las conclusiones del trabajo.

DESCIFRAR LA POLÍTICA COMERCIAL: UNA REVISIÓN CRÍTICA DE LA LITERATURA

Existen dos grandes cuerpos teóricos que intentan explicar la formulación de la política comercial provenientes de distintas miradas disciplinarias: la economía y la ciencia política. Desde la economía se ha analizado la política comercial a través de modelos de elección pública (*public choice models*). Estos modelos conciben a los individuos y a las empresas organizados en grupos de interés y motivados por un interés económico personal (*economic self-interest*), como demandantes de determinada política comercial (por ejemplo, protección o eliminación de aranceles) y a los agentes estatales como proveedores de esta (Trebilcock y Howse, 1995). Según el modelo de *public choice*, los intereses de los productores tienden a prevalecer sobre los más difusos de los consumidores por una cuestión de capacidad y costos de movilización (Downs, 1957, y Olson, 1965, en Trebilcock y House, 1995). Los individuos, en su rol de consumidores, tienden a estar menos motivados para organizarse colectivamente y presionar contra una política comercial proteccionista. Ello se explica porque la política comercial liberalizadora tiene características de bien público (*public good*), en tanto que el libre comercio beneficia a todos en lo que compete a la reducción de los precios, y nadie puede ser excluido de este beneficio. Por ello, los individuos tienden a comportarse como polizontes (*free-riders*) ya que estiman que se beneficiarán igualmente aunque no contribuyan a favorecer una política liberalizadora. De esta manera, el comportamiento prevaleciente será no organizarse colectivamente (Baldwin, 1996). En cambio, cuanto más concentrados sean los intereses en una política comercial, es decir cuanto más alto sea el interés en juego y cuanto menos sean los miembros del grupo de interés afectado (por ejemplo, un sector industrial o productores agrícolas), más fácil será organizarse colectivamente para superar los costos de información y transacción y así presionar por una política comercial determinada. A su vez, los agentes estatales, también actuando por interés económico personal, buscan satisfacer las demandas de los individuos o empresas para asegurar su (re)elección (Trebilcock y Howse, 1995).

Sin embargo, el modelo de elección pública encuentra limitaciones a la hora de explicar ciertas decisiones en materia de política comercial, tales como el uso de la política comercial con fines más amplios de política exterior. Tampoco reconoce el rol de las instituciones ni de la ideología en la toma de decisiones de política comercial (Baldwin, 1996). Por ejemplo, Kau y Ruin (1982) señalan que algunos individuos estarán dispuestos a sacrificar su interés económico personal por cuestiones de índole ética (un ejemplo de ello podría ser la corriente de comercio justo promovida desde los países desarrollados). Asimismo, el enfoque de *public choice* parece no capturar la complejidad de los intereses en juego en las políticas comerciales, ya que únicamente

distingue entre consumidores finales a favor de la liberalización y productores a favor de la protección. Esto es una simplificación que no toma en consideración, entre otras cosas, el hecho de que las importaciones pueden también ser de insumos para otras industrias, ni que las empresas exportadoras pueden temer una posible retaliación en sus productos ante la erección de barreras arancelarias (Odell, 1987).

Por otra parte, desde la ciencia política es posible distinguir tres enfoques principales que intentan dar cuenta de la formulación de política comercial: el enfoque centrado en el sistema, el enfoque centrado en la sociedad y el enfoque centrado en el Estado (Porter, 2005; Baldwin, 1996).

El enfoque sistémico intenta explicar la política comercial como la resultante de la interacción de los Estados y como una función del poder relativo de estos en el orden mundial (Ikenberry, 1988). Algunos autores sostienen que el nivel sistémico es el primer corte analítico, imprescindible para cualquier análisis comparativo efectivo ya que posibilita la comprensión de los problemas, presiones y desafíos externos comunes a los Estados impuestos por la estructura de la economía política mundial y permiten apreciar las respuestas nacionales particulares (Keohane, 1984). Existen varias explicaciones sistémicas de la política comercial, siendo la más saliente —no por ello la menos criticada— la de la teoría de estabilidad hegemónica (*hegemonic stability theory*) que sostiene que debe existir un Estado hegemónico que esté dispuesto a correr con los costos de mantener un sistema internacional abierto y de libre comercio (Lake, 1993). Por su parte, Phillips (2005a, p. 185, mi traducción) analiza la política comercial en el continente americano como la resultante «no solo de los diversos intereses comerciales y estrategias que la región acomoda, sino también como el resultado de los varios niveles superpuestos en los que los acuerdos comerciales en la región se articulan». De acuerdo con esta visión, para estudiar la política comercial es preciso entender la interacción entre el nivel bilateral, el subregional, el hemisférico y el multilateral (Phillips, 2005a). Porque su foco está puesto en las restricciones que plantea el sistema a los Estados, el enfoque sistémico no es suficiente para explicar la política comercial de un Estado particular. Es necesario abrir la *caja negra* de la política doméstica para dar cuenta de los intereses que presionan sobre las decisiones de política comercial (Ikenberry *et al.*, 1988).

El enfoque centrado en la sociedad está basado en la teoría pluralista que explica la formación de política comercial como una función de la puja de intereses y la capacidad de cabildeo (*lobby*) de los actores sociales y políticos que conforman grupos de interés alrededor de algún tema en particular (Truman, 1951; Dahl, 1963; Lowi 1969; Lindblom, 1977, en Baldwin, 1996) y se basa, como el enfoque de *public choice* planteado desde la economía, en el cálculo racional de los actores. Para este enfoque las instituciones del Estado no juegan ningún rol importante en la formación de política comercial, ya que simplemente representan la arena política donde tienen lugar la puja de intereses y la toma de decisiones. Para Ikenberry *et al.* (1988) este enfoque se concentra en la demanda y no en la oferta de política comercial. Asimismo, carece de rigor teórico y capacidad predictiva porque no puede medir independientemente el poder grupal y por ende el resultado de la política comercial se puede explicar solamente *ex post*.

Las explicaciones de la política comercial centradas en el Estado apuntan a corregir estas carencias, ya que identifican que los agentes estatales y las instituciones pueden ejercer un rol importante en la formación de los intereses de los grupos de interés (Lake, 1988). Dentro de este enfoque, la corriente institucionalista concibe al Estado como un conjunto de normas y arreglos institucionales que tienden a perdurar en el tiempo. La permanencia de las instituciones por sobre los intereses y las coaliciones, les confiere a las primeras un grado de influencia en la formación de política comercial. Asimismo, las ideas subyacentes a las políticas tienen ramificaciones en el tiempo ya que son plasmadas en estructuras institucionales y legales que van a constreñir en sus elecciones a los futuros tomadores de decisiones (Goldstein, 1993). Para la corriente histórico-institucionalista dentro de este enfoque, «una vez que un país o una región ha comenzado una senda (instituciones o políticas), los costos de la reversión son muy altos. Habrá otros puntos de elección, pero los atrincheramientos de ciertos arreglos institucionales obstruyen la sencilla reversión de la elección inicial» (Levi, 1997, p. 28, citada en Pollack, 2004, p. 140, mi traducción). Aunque un nuevo escenario institucional pueda representar beneficios para un número mayoritario de grupos e individuos, Ikenberry (1988) afirma que los costos asociados con el cambio y la incertidumbre van a generar incentivos a favor del *statu quo*. En definitiva, esta corriente sugiere que las políticas adoptadas con anterioridad, que se plasmaron en instituciones y normas, tienden a prevalecer en el tiempo porque su modificación puede resultar muy costosa para cualquier actor racional (Milner y Keohane, 1996). La segunda corriente concibe al Estado como un actor y resalta el rol de los altos oficiales estatales en la promoción de un conjunto de intereses autónomos fundados en la protección de los intereses nacionales (Krasner, 1984). Para esta corriente, el Estado está situado en la intersección de la economía política doméstica e internacional y por ello los agentes estatales están legítimamente capacitados para redefinir temas domésticos como de política exterior y así tener mayor incidencia en la formulación de políticas. Consecuentemente, los agentes estatales y las instituciones poseen margen de discrecionalidad para «activar y reformular el juego de los grupos sociales e influenciar el carácter de sus preferencias o ignorarlas todas juntas» (Ikenberry, 1988, p. 220).

Sin embargo, analizando críticamente, la literatura de la formación de política comercial está desarrollada fundamentalmente a partir del estudio del caso de la política comercial de los Estados Unidos. La generalización de los enfoques que explican la formación de la política comercial a partir del caso norteamericano no puede explicar suficientemente el rol de la ideología en la definición de la política comercial, especialmente la resistencia a la hegemonía norteamericana y al discurso globalizador neoliberal.

En un abordaje superador, Baldwin (1996, p. 168, mi traducción) afirma que un marco integrador de ambas miradas (desde la disciplina de la economía y la ciencia política) debería explicar la política comercial como la resultante de «la naturaleza de las instituciones domésticas e internacionales existentes, la ideología económica y política prevaleciente, las condiciones económicas y políticas domésticas y externas, y el efecto económico y político de esa política». De esta forma, Baldwin captura la interacción de las variables centradas en el sistema, el Estado y la sociedad, combinándolas con el cálculo racional del enfoque de *public choice* e introduciendo el elemento ideológico

en la ecuación. Si bien el autor no indica cuál es la importancia relativa de cada una de estas variables, sostiene que para determinar qué resultados son más plausibles bajo distintas condiciones debe efectuarse un detallado análisis empírico, institucional e histórico de los casos y eventos relevantes (Baldwin, 1988, p. 2). Por su parte, Ikenberry (1988) sostiene que el abordaje más útil es aquel que estudia la interacción entre el plano sistémico, estatal y societal. Dicha interacción está delimitada en el tiempo y, por lo tanto, las teorías de formación de política comercial deben encuadrarse en su marco histórico-institucional, que es importante para comprender el resultado de la política.

A continuación se analiza el caso empírico de la política comercial uruguaya a través del estudio de la interacción entre el plano sistémico, societal y estatal para comprender las ideas, intereses y presiones en juego en su definición y sopesar así la relación entre las variables en juego.

LAS CONDICIONES SISTÉMICAS: HEGEMONÍA ESTADOUNIDENSE, RESISTENCIA SUBREGIONAL Y ESTRATEGIAS DE ADAPTACIÓN NACIONALES

En primer lugar es preciso ubicar a la política comercial en su contexto para comprender las asimetrías de poder en juego en la interacción de los Estados así como la interrelación de los diversos planos en los que se articula la política comercial. La negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), oficialmente lanzada en 1994, formaba parte integral de la estrategia mayor de los Estados Unidos de «regionalizar el multilateralismo» (Phillips, 2005a) como un medio para compensar la pérdida de hegemonía en el ámbito global (Payne, 1996). A través de la negociación de un acuerdo entre treinta y cuatro países, los Estados Unidos apuntaban a establecer un régimen de gobernanza económica compuesto por procesos y reglas de comercio e inversión que avanzara los intereses estadounidenses en la región y a su vez, en el resto del globo (Phillips, 2005b). Cuando las negociaciones del ALCA comenzaron a estancarse en 2003 frente a la resistencia del Mercosur a incluir la liberalización del comercio de servicios (telecomunicaciones), normativas de protección de propiedad intelectual más estrictas, así como compras gubernamentales, y frente a la negativa de Estados Unidos de negociar los subsidios agrícolas y las prácticas de defensa comercial en el foro hemisférico, los Estados Unidos propulsaron negociaciones bilaterales de TLC con los países de América Latina y la cuenca del Caribe⁴ (ALC). El bilateralismo de los Estados Unidos en las Américas está enmarcado en una estrategia tridimensional que involucra negociaciones simultáneas en el nivel multilateral, regional-hemisférico y subregional con el objetivo de imponer la nueva agenda comercial norteamericana así

4 Hasta febrero de 2007, Estados Unidos ha firmado TLC bilaterales con: Chile (12.11.2002, ratificado en 2003), CAFTA + República Dominicana (28.5.2004, se tuvo que renegociar el capítulo sobre estándares medioambientales, ratificado en 2006), Perú (12.4.2006, pendiente de ratificación), Colombia (22.11.2006, pendiente de ratificación), Panamá (19.12.2006).

como impulsar el crecimiento económico de los Estados Unidos (Schott, 2004). Promoviendo una *liberalización competitiva*, los Estados Unidos presionan a otros Estados a abrirse en cualquiera de estos niveles. El bilateralismo se ha convertido en la estrategia estadounidense más *agresiva*⁵ ya que propulsa la negociación de acuerdos con mayores exigencias que las establecidas en el sistema multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los llamados acuerdos OMC plus y ADPIC plus⁶ en condiciones de asimetría de poder relativo favorables a los Estados Unidos. Asimismo, los TLC son un instrumento de política exterior más amplia a través del cual los Estados Unidos persiguen sus intereses políticos y de seguridad (Schott, 2004).

Ante este escenario, el Mercosur fue consolidándose progresivamente como un proyecto alternativo al ALCA (Roett, 1999). Hacia el final de la copresidencia de Brasil y Estados Unidos de las negociaciones hemisféricas, una mayor polarización de las posiciones negociadoras resultó en el alineamiento de aquellos que resistían el ALCA, es decir los países del Mercosur más Venezuela, y aquellos que todavía querían cerrar un acuerdo, lo que condujo a la disolución de las negociaciones hemisféricas en noviembre de 2005. Venezuela, y más recientemente Bolivia y Ecuador,⁷ rehusando embarcarse en negociaciones bilaterales con los Estados Unidos, se aproximaron al Mercosur, en lo que parecería ser un corrimiento del esquema de integración subregional hacia un modelo contrahegemónico de países ideológicamente afines. Estos países, liderados por Chávez, han apelado a reformar el Mercosur y poner fin a las raíces neoliberales del esquema de integración sudamericano (*Wall Street Journal*, 19.1.2007).

No obstante, las tensiones en el interior del bloque se han ido incrementando desde la devaluación brasileña de 1999, fundamentalmente por «visiones contradictorias de regionalismo entre los países miembros del Mercosur, al punto de que no ha habido un fundamento normativo ni ideológico sólido para el proyecto de gobernanza regional» (Phillips, 2003, p. 220, mi traducción). Por su ubicación geográfica y su trayectoria histórica, Uruguay está estrechamente ligado a la subregión. La opción por la integración regional se consolidó en 1991 cuando Uruguay se plegó, junto con Paraguay, a la iniciativa bilateral argentino-brasileña que dio origen al Mercosur. Sin embargo, las expectativas de Uruguay de ganar economía de escala y lograr una mejor

5 El embajador Rob Portman explicaba a la prensa: «Más temprano hablé de la estrategia de TLC y es bastante agresiva. Diré que somos duros. Somos clientes duros en el sentido que demandamos los acuerdos mas comprehensivos del mundo y los acuerdos que requieren la mayor apertura del mercado de cualquier país» (mesa redonda con Rob Portman, USTR, 20 de enero de 2006, mi traducción).

6 ADPIC, o TRIPS en inglés, equivale al Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

7 Venezuela se unió al Mercosur como miembro pleno el 4 de julio de 2006. Todavía están pendientes dos ratificaciones parlamentarias para su ingreso: la de Brasil y la de Paraguay. Bolivia ha declarado su intención de ingresar al Mercosur en la xxxi Cumbre de Presidentes del Mercosur en 2006 y se ha creado una comisión dentro de la institucionalidad del Mercosur en enero de 2007 para estudiar posibles mecanismos para la integración plena de Bolivia al pacto. El presidente ecuatoriano, Correa, ha manifestado su interés de adherirse al Mercosur como miembro pleno desde su elección en noviembre de 2006 (*Clarín*, 28.11.2006).

inserción internacional a través de la liberalización del comercio regional se vieron progresivamente frustradas frente a las crisis que afectaron a la región y a las continuas barreras al comercio intrarregional. El creciente déficit comercial uruguayo con los países del Mercosur propulsó un acercamiento con los Estados Unidos en 2004⁸ que resultó en la firma de un acuerdo bilateral de inversiones (conocido como BIT, por su sigla en inglés). Con las negociaciones externas del Mercosur estancadas, la opción de negociar en conjunto dejó de ser un aliciente y pasó a ser percibida crecientemente como un obstáculo en materia de inserción internacional para Uruguay.

Dos visiones conflictivas del Mercosur como proyecto de gobernanza regional se contraponen (Carranza, 2004). Por un lado, Uruguay como economía pequeña insiste en la conveniencia de un esquema de regionalismo abierto, que le permita ganar economía de escala y utilizar al Mercosur como plataforma de inserción internacional. Por otra parte, Brasil y Argentina, cuyas economías políticas son menos dependientes del mercado externo (Phillips, 2004) parecerían estar impulsando un modelo más desarrollista, de resistencia a la globalización (Tussie, 2006b), con un fuerte componente de bilateralismo entre los socios mayores. Un reciente escepticismo frente al Mercosur ha ganado espacio entre las autoridades estatales, la prensa y la sociedad uruguaya. Esta percepción ha sido aumentada por el persistente conflicto bilateral con Argentina sobre el establecimiento de dos plantas procesadoras de celulosa sobre la margen oriental del río Uruguay, en el cual el Mercosur y sus instituciones jugaron un papel muy marginal y el liderazgo brasileño brilló por su ausencia (Linn, en *Búsqueda*, 10.8.2006). En el marco de una revisión de su política comercial tendiente a diversificar sus mercados de exportación, Uruguay retomó las conversaciones con los Estados Unidos en 2005 con el objetivo de explorar una eventual negociación de un TLC bilateral. Para ello, el complejo de la sociedad-Estado uruguayo se embarcó en el análisis de las oportunidades y amenazas contenidas en esta opción de política comercial.

LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL: MOTIVACIONES, CONTENIDOS, OPORTUNIDADES Y AMENAZAS PARA URUGUAY

Si bien un examen exhaustivo de la conveniencia o no de firmar un TLC bilateral trasciende el foco de este trabajo, el propósito de esta sección es revelar las motivaciones que impulsan a Uruguay y a los Estados Unidos y los posibles contenidos de un eventual TLC entre ambos países. Tal análisis permitirá reconocer algunos de los efectos económicos en juego en dicha política comercial para Uruguay. Tres consideraciones preliminares necesitan ser enunciadas. Primero, que las oportunidades, definidas como las ganancias de las partes en un TLC bilateral, van a estar sujetas al espectro y naturaleza de la

8 El acercamiento se produjo originalmente en 2002 con la visita del presidente uruguayo, Jorge Batlle, a su par estadounidense, George Bush, con motivo de incrementar la relación comercial y las inversiones frente a un contexto de severa crisis económico-financiera que atravesaba Uruguay en ese momento.

agenda de la negociación. Segundo, como las negociaciones bilaterales se realizan en una modalidad recíproca, podría afirmarse que en el corto plazo las oportunidades para un país pueden ser consideradas amenazas para el otro país, si se toma en cuenta que el comercio genera sectores ganadores y perdedores. Tercero, que las oportunidades están estrechamente relacionadas con las motivaciones de cada país subyacentes a la negociación de un TLC entre Uruguay y Estados Unidos. Las motivaciones que no son económicas, como por ejemplo las que persiguen fines más amplios de política exterior, son más difíciles de medir, pero ejercen un peso significativo en las negociaciones.

Motivaciones

Cabe recordar que las motivaciones, traducidas en objetivos generales, que persigue Uruguay en la negociación de un TLC bilateral con los Estados Unidos son fundamentalmente dos. Por un lado, Uruguay busca diversificar sus mercados de exportaciones y reducir de esta forma la dependencia del mercado subregional que ha sido crecientemente deficitario desde las crisis (INTAL, 2006). Por el otro, Uruguay persigue mejorar su posicionamiento en el Mercosur. Con la firma de un TLC bilateral con los Estados Unidos, Uruguay visualiza una solución para la corrección de asimetrías al interior del bloque subregional. Específicamente, un TLC con Estados Unidos tiene como fin incrementar el acceso al mercado para los productos uruguayos competitivos a través de la liberalización del comercio, la consolidación de preferencias o el aumento de cuotas.⁹ Estos productos competitivos han sido identificados por la Cámara de Industrias como los siguientes: carne bovina y ovina, productos lácteos, textiles (lana), miel y software (Bartessaghi y Pérez, 2006). Actualmente, las exportaciones a Estados Unidos representan el 23% del total de las exportaciones uruguayas. El 80% de las exportaciones uruguayas a los Estados Unidos se componen de dos productos: carne y combustibles (Instituto Uruguay XXI). Asimismo existe un fuerte interés de los exportadores uruguayos por nivelar las reglas de juego con terceros países que ya han firmado un TLC con Estados Unidos, especialmente para el caso de los textiles (CCCI, 2006). Sin embargo, es preciso resaltar que las ganancias de acceso preferencial al mercado norteamericano serían transitorias ya que el acceso al mercado se produce en una modalidad *eje-rayo* (*hub-and-spoke*), donde los Estados Unidos son el eje y el resto de los países son los rayos (Wonnacot y Wonnacot, 1995). Esta modalidad transforma las preferencias otorgadas por Estados Unidos en beneficios transitorios para sus socios, los *rayos*, debido a que los efectos de las preferencias «pueden cambiar rápidamente en el tiempo con la proliferación de nuevos TLC y el erosionamiento de los márgenes preferenciales» (Hilaire y Yang, 2003). Adicionalmente, Uruguay aspira a beneficiarse del mejoramiento del clima de negocios que pueda atraer inversiones para el país.

⁹ Actualmente, Uruguay comercia un 7,3% de su total de exportaciones a los Estados Unidos a través del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) otorgado por este último unilateralmente (Comisión Conjunta de Comercio e Inversión, 2006).

En cambio, si se analizan las motivaciones de los Estados Unidos para la negociación de un TLC bilateral con Uruguay, una primera conclusión salta a la vista: las motivaciones no son principalmente económicas en su naturaleza. Uruguay representa una insignificante proporción de las exportaciones norteamericanas. Sin embargo, hay algunas oportunidades atractivas para los Estados Unidos en la liberalización del sector de servicios, en la obtención de *acceso sin precedentes* a las compras gubernamentales (Export.gov, 2006), y en el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual uruguayos. Por el contrario, las motivaciones estadounidenses son predominantemente estratégicas y geopolíticas. Como se mencionó, los Estados Unidos buscan avanzar la nueva agenda comercial en la región a través de la firma de TLC de carácter OMC plus y ADPIC plus. Por sobre el valor económico *per se* del TLC bilateral con Uruguay, el TLC será un eslabón más hacia la *bilateralización del multilateralismo* (Phillips, 2005a) en términos favorables para los Estados Unidos. Asimismo, un TLC bilateral con Uruguay forma parte de los intereses mayores de política exterior de Estados Unidos. La motivación subyacente a la firma de un TLC bilateral es quebrar la unidad del Mercosur. Por un lado, de acuerdo con la estrategia de *liberalización competitiva* (Bergsten, 1996, 2002) un TLC con Uruguay va a operar como un mecanismo para aislar a Brasil y atraerlo hacia negociaciones con los Estados Unidos (Phillips, 2003). La firma de un TLC bilateral con Brasil debería ser el objetivo último de los Estados Unidos (Schott, 2004). Por otro lado, la firma de un TLC bilateral con Uruguay se propone debilitar al Mercosur, y consecuentemente, trabar el proyecto contrahegemónico propulsado por Venezuela.¹⁰ Finalmente, y asociado a este punto, los Estados Unidos tienen interés en favorecer a los gobiernos de izquierda moderados de América Latina, como Chile, Brasil y Uruguay (Baxter, en nota de la Embajada de los Estados Unidos en Uruguay, 30.9.2006) por sobre los gobiernos de izquierda de tendencia neopopulista surgidos en los últimos años en la región. Para los conservadores en Estados Unidos, este corrimiento hacia la izquierda en América Latina es antiamericano y atenta contra los intereses estadounidenses en el subcontinente (Roett, 2006).

Evaluando las motivaciones de ambos países a la luz de las asimetrías de poder relativo, a continuación se analizan los contenidos de una eventual agenda de negociación de un TLC bilateral entre los Estados Unidos y se plantean las oportunidades y amenazas en juego para Uruguay.

Contenidos

Si se toman en cuenta los TLC bilaterales recientemente firmados por los Estados Unidos, es posible afirmar que una eventual agenda de negociación contendría: liberalización del

10 En recientes declaraciones al Congreso, la representante comercial de los Estados Unidos, Susan Schwab, pedía apoyo para la aprobación de los TLC bilaterales firmados con Panamá por 'razones geopolíticas' sobre la base de que estos países eran vecinos de Venezuela (MercoPress 14.02.07). Asimismo, la Fundación Heritage, uno de los *think tanks* conservadores más influyentes, argumentaba que los Estados Unidos tenían que negociar un pacto con Uruguay para 'detener al Presidente Chávez de Venezuela en sus aventuras desestabilizadoras en América Latina' (Johnson, 2006). Chávez representa un adversario peligroso y está fortaleciendo del 'eje del mal' con sus visitas a Moscú y Beijing (Roett, 2006).

comercio de bienes y servicios (inclusive servicios financieros y de telecomunicaciones), reglas de origen, trato nacional, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, defensa comercial, compras gubernamentales, comercio electrónico, política de competencia, monopolios y compañías de propiedad estatal, permisos de entrada transitoria para empresarios, derechos de propiedad intelectual, transparencia, mecanismos de solución de controversias, estándares laborales y medioambientales (Instituto Cuesta Duarte, 2006). Tal eventual agenda refleja el poder de negociación asimétrico entre los dos países, ya que por ejemplo, el comercio de servicios, en particular los servicios de telecomunicaciones y financieros, las compras gubernamentales y los derechos de propiedad intelectual han sido denominados *sectores sensibles* por la Comisión Interministerial de Comercio Exterior uruguaya (*Búsqueda*, 3.8.2006). La mención específica en el TIFA de que la eliminación de los subsidios agrícolas — un sector especialmente sensible para los Estados Unidos — sería negociada en el foro multilateral de la OMC confirma que una oportunidad clave para Uruguay quedó afuera de la mesa de negociación.

Oportunidades y amenazas para Uruguay

A partir de lo expuesto es posible afirmar que las oportunidades para Uruguay sólo serán capitalizadas si exceden los costos de liberar el comercio con Estados Unidos. Al presente no se tiene conocimiento de que se haya realizado una modelización de los costos y beneficios globales (Global Trade Analysis Project o técnicas similares) para el Uruguay. Si la hubo, su contenido permaneció confidencial. Existe un estudio realizado por la Cámara de Industrias basado en el análisis de literatura secundaria y entrevistas a sectores económicos uruguayos. Su conclusión es que debería firmarse un TLC con Estados Unidos. Otro estudio del Instituto Cuesta Duarte, si bien no constituye una evaluación del TLC en sí mismo, presenta valiosos elementos para el análisis sobre los peligros y desafíos de un eventual TLC bilateral con Estados Unidos. Dentro de los costos también debería calcularse el riesgo que comporta firmar un TLC bilateral con los Estados Unidos frente al nuevo escenario político norteamericano. Las elecciones de mediano plazo en los Estados Unidos consagraron la victoria de los demócratas en el Congreso. Sin la garantía de la aprobación de un nuevo mandato negociador para el Ejecutivo norteamericano, los incentivos para las terceras partes de comprometerse a reformar sectores sensibles a través de la firma de un TLC con Estados Unidos son menores, debido a los riesgos políticos de tener que renegociar el tratado (Schott, 2005). En el caso de que el mandato negociador le fuera extendido al Ejecutivo norteamericano en julio de 2007, los estándares laborales y medioambientales formarán parte integral de dicho mandato.¹¹ Un eventual TLC con Uruguay sería mirado con desconfianza por el Congreso demócrata y los negociadores norteamericanos presionarían aún más para

11 Los demócratas han resistido sistemáticamente la firma de TLC porque empujan hacia abajo los estándares laborales y medioambientales que desde su perspectiva, a su vez, deterioran el estándar general de vida tanto en los Estados Unidos como en los terceros países (IPS, 2.2.2007).

incluir altos estándares para evitar la incertidumbre sobre la ratificación¹² del TLC por el Congreso estadounidense (Evenett y Meier, 2006).

Asimismo, no es posible evaluar las oportunidades sin tener en cuenta la posible reacción de la Unión Europea frente a un tratado bilateral entre Estados Unidos y Uruguay.¹³ Finalmente, y más importante, es necesario evaluar los costos económicos y políticos que una eventual marginación de Uruguay del Mercosur podría implicar. Para ello, la próxima sección analiza las restricciones institucionales que plantea la pertenencia de Uruguay al Mercosur y cómo condiciona esto la definición de su política comercial.

RESTRICCIONES EN EL NIVEL INSTITUCIONAL:

¿MERCOSUR O TLC?

En 1991, Uruguay realizó una opción de política comercial, la de integrarse al Mercosur junto con Argentina, Brasil y Paraguay, basada en la idea fuerza de la integración como estrategia de inserción internacional. El Mercosur se inscribió en la nueva ola de acuerdos de regionalismo abierto (Estevadeordal *et al.*, 2000), que persigue a través de la liberalización del comercio intrarregional una mejor inserción de sus miembros en la economía mundial así como una mayor voz en los foros de negociación internacionales. La condición de estos acuerdos es que fomenten la liberalización preferencial entre sus miembros sin erigir aranceles externos más altos que los que existían previo a la generación del acuerdo regional (Bergsten, 1997). Durante los noventa, el Mercosur se convirtió en una región muy dinámica. El comercio intrarregional creció del 9% al 25%, de 1990 a 1998 (CEPAL, 2006). Y Uruguay se benefició de ello. Durante este período las exportaciones uruguayas al Mercosur crecieron tanto en cantidad como en calidad. En 1998, las exportaciones al Mercosur representaban un 55% del total de las exportaciones uruguayas. Desde el punto de vista cualitativo, los productos uruguayos exportados al Mercosur retuvieron un componente tecnológico mayor que el resto de las exportaciones. Asimismo, Uruguay se benefició del ingreso de inversión extranjera directa asociada con su membresía al Mercosur (Giordano y Quevedo, 2006). Desde 1999, una serie de crisis económicas y financieras originada en los socios mayores del Mercosur, se expandió por la región y afectó severamente a Uruguay. No obstante sus fragilidades y defectos, el proyecto de integración regional es considerado estratégico para Uruguay y representa actualmente un 25% de las exportaciones uruguayas totales (Brecha, 18.12.2006).

12 Cabe señalar que el TLC firmado entre Colombia y los Estados Unidos firmado el 22.11.2006 todavía no ha sido ratificado ante el nuevo paisaje electoral norteamericano a pesar de los continuos esfuerzos de *lobby* del gobierno de Colombia.

13 Sería esperable que la Unión Europea (UE) reprobara esta opción de política comercial ya que representa una nueva excepción y una dilatación de la conformación de la unión aduanera en el Mercosur (intercambio electrónico con el Lic. Bartesaghi). La UE ha enfatizado en la necesidad de completar la unión aduanera para el avance de un acuerdo interregional entre el Mercosur y la UE.

Con el propósito de corregir algunas de esas falencias y debilidades que afectan especialmente a Uruguay, en octubre de 2006, en un documento titulado *Uruguay y el Mercosur* (Mercosur/LXV/GMC/DI n.º 16/06), el gobierno uruguayo presentó ante el Grupo Mercado Común, el órgano ejecutivo del Mercosur, un diagnóstico de la situación crítica del bloque, junto con algunas medidas para corregir las asimetrías estructurales. Lo mismo hizo Paraguay. Uruguay propuso una doble estrategia para corregir las asimetrías de tamaño en el bloque. En primer lugar, Uruguay solicitó eliminar las barreras persistentes al comercio intrarregional para garantizar el acceso pleno al mercado regional (Vaillant, en *Brecha*, 1.09.2006). En segundo lugar, Uruguay pidió que se le autorice una válvula de escape (*waiver*) a la decisión n.º 32/00 para negociar con terceros países TLC en forma bilateral. El documento argumenta que la decisión n.º 32/00, que especifica que las negociaciones comerciales externas deben ser conducidas en bloque, forma parte de un programa mayor llamado Relanzamiento del Mercosur, definido en el año 2000. Como muchos de los puntos de este programa han sido incumplidos por los países miembros, Uruguay sostiene que es injusto pretender que se le exija el cumplimiento de esta norma en particular. Asimismo argumenta que las exportaciones uruguayas al Mercosur constituyen únicamente un 5% de las importaciones totales del Mercosur, por lo que el impacto de la diversión de comercio ante la eventual firma de un TLC bilateral no afectaría los intereses comerciales de los socios mayores, Argentina y Brasil (Astori, en *Brecha*, 10.8.2006). Para ello, Uruguay apela a que se puedan encontrar soluciones técnicas para no afectar la unión aduanera, ya que se abriría un período de transición hacia la consolidación de la unión aduanera a partir del ingreso de Venezuela como miembro pleno del bloque.¹⁴ Si esta línea argumental es correcta, la aprobación de un *waiver* pasaría a ser una cuestión de voluntad política (Peña, 2006).

Sin embargo, a la fecha Brasil y Argentina han rechazado la posibilidad de que Uruguay firme un tratado bilateral comprehensivo con los Estados Unidos. Para estos, la firma de un TLC bilateral afectaría el corazón del Mercosur: la unión aduanera. Por el contrario, han planteado la opción de política comercial del Uruguay en términos antagónicos tales que si el Uruguay firma un TLC con los Estados Unidos debe abandonar su estatus de miembro pleno del Mercosur (*Brecha*, 13.1.2006). Frente a la reciente incorporación de Venezuela, y ante la solicitud de Bolivia y Ecuador de ingresar como miembros plenos, la perspectiva de que esta posición se modifique en el futuro cercano es difícil de concebir debido a la posición antiestadounidense que manifiestan estos países.

Uruguay se encuentra atado institucionalmente a la senda del proyecto de integración regional que lo constriñe en su autonomía a la hora de formular su política comercial. Desde una perspectiva histórico-institucionalista es posible concebir al Mercosur como una estructura institucional y un *set* de normas, resultante de la idea

14 Comunicación electrónica con el Lic. Ignacio Bartesaghi, que trabaja en el Departamento de Estudios Económicos de la Cámara de Industrias del Uruguay y uno de los coautores del informe encomendado por la Cámara para evaluar la conveniencia de la firma de un TLC entre Estados Unidos y Uruguay. Sus respuestas son el producto de sus reflexiones personales y no necesariamente reflejan la posición de la Cámara.

integracionista que los gobiernos de los cuatro países concibieron como la mejor estrategia para afrontar los desafíos impuestos por la globalización. De esta idea, los países adoptaron una opción de política comercial concertada que se plasmó en una estructura institucional y un conjunto de normativas y regulaciones que, como tales, puede afirmarse que sobrevive a la presión de coaliciones e intereses. Desde este enfoque, frente a la negativa de los socios mayores de flexibilizar la normativa del Mercosur para buscar una solución institucional al planteo de Uruguay, es posible afirmar que las autoridades uruguayas perciben la amenaza de ser excluidos del Mercosur como muy costosa¹⁵ a cambio de un mayor acceso al mercado norteamericano. Si bien, como se discutirá en la sección siguiente, existen posiciones en el Ejecutivo uruguayo marcadamente distintas en cuanto a lo que consideran que el Mercosur debería ser para el Uruguay, ni siquiera la más crítica de las posiciones se plantea seriamente la salida de Uruguay del bloque.

ABRIR LA CAJA NEGRA DE LA POLÍTICA DOMÉSTICA URUGUAYA: IDEAS, INTERESES Y PRESIONES

Por primera vez en 174 años de historia como nación independiente, Uruguay eligió un gobierno de izquierda, en noviembre de 2004. El Encuentro Progresista-Frente Amplio había definido en su plataforma política en 2003 que el Mercosur ocupaba un lugar central en la estrategia de desarrollo nacional y que explícitamente rechazaba cualquier tratado bilateral con los Estados Unidos en el marco de las negociaciones hemisféricas. Sin embargo, al presente existen visiones ideológicamente encontradas dentro del partido de gobierno acerca de la senda que Uruguay debe transitar en materia de inserción internacional. Fiel a la línea programática del Encuentro Progresista-Frente Amplio, el ministro de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano, mantiene una posición prointegracionista, que concibe al Mercosur como el destino natural geopolítico del Uruguay. Además, Gargano valora el potencial de Venezuela como nuevo miembro pleno del pacto regional en la construcción de un modelo de integración más desarrollista (*Brecha*, 13.1.2006). Gargano se resiste a la idea de negociar un TLC bilateral con Estados Unidos al costo de quebrar la unidad en el Mercosur y debilitar la idea de integración latinoamericana.¹⁶ Sin embargo, su autoridad como responsable de la definición y ejecución de política exterior ha sido progresivamente disminuida frente a la estrategia de descentralización de la política exterior que adoptó el presidente Tabaré Vázquez desde la asunción de su mandato (Fernández, 2007). Esto se plasmó en la consulta directa

15 Aunque una evaluación de los costos de abandonar el Mercosur trasciende el espectro de este trabajo, es posible suponer que algunos de los costos radicarían en «un incremento de disputas comerciales, marginalización frente a los proyectos de energía e infraestructura regional, y la incapacidad de formar parte en nuevas agendas de relanzamiento del Mercosur» (Papa, en *Brecha*, 12.5.2006).

16 A la posición de Gargano se plegaron el Partido Socialista, el Partido Comunista y los sectores de izquierda que no poseen representación parlamentaria (*Brecha*, 5.5.2006).

del presidente a oficiales estatales de su confianza política.¹⁷ al establecimiento de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior, un órgano ad hoc para el estudio de la estrategia de inserción internacional del Uruguay y, por último, frente a la figura de Danilo Astori, el ministro de Economía, que ha cobrado creciente protagonismo en el diseño de la política exterior del país. Por su parte, Astori aspira a encaminar la política comercial uruguaya hacia una estrategia similar a la de *comerciante global* (*global trader*) que sigue Chile. Para Astori, el Mercosur debe ser un proyecto de regionalismo abierto que sirva para la inserción de sus miembros en la economía global (*Brecha*, 24.8.2006). Sostiene que Uruguay necesita «diseñar una estrategia equilibrada en el mundo, que lo mantenga vinculado a la región pero que le abra posibilidades fuera de ella» (Astori, en *Búsqueda*, 12.1.2006). Asimismo, Astori favorece la firma de una serie de TLC bilaterales que, desde su perspectiva, sería compatible con la membresía plena al Mercosur. Más aún, para el ministro de Economía¹⁸ esta sería una manera fundamental para corregir las asimetrías de tamaño de los países más pequeños que actualmente soportan la carga de los beneficios y de los costos de protección en forma desigual dentro del bloque (Astori, en *Búsqueda*, 10.8.2006).

Desde el espectro político, los partidos de la oposición favorecían la firma de un TLC bilateral con los Estados Unidos pero eran críticos acerca de la manera en que el gobierno estaba conduciendo el proceso (*Brecha*, 15.05.2006). Estos poseen una visión más escéptica sobre las ventajas del Mercosur, que van desde la noción de que Uruguay tiene que abandonar el pacto regional hasta la necesidad de explorar diferentes acuerdos bilaterales como miembros plenos del Mercosur (Botinelli, 2007).

Por otra parte, desde la sociedad uruguaya existen actores sociales que apoyan y otros que se oponen a las negociaciones de un TLC bilateral con los Estados Unidos. Por una parte, los grupos de interés económicos se encuentran divididos entre aquellos que temen que el TLC pueda afectar sus intereses (la industria farmacéutica nacional, la industria metalúrgica y los pequeños agricultores), y aquellos que esperan ganar con un mayor acceso al mercado norteamericano (el sector agroexportador, la industria textil). Una declaración conjunta de las principales asociaciones de productores uruguayos (ARU *et al.*, 2006) fue promulgada en abril del 2005 a favor de la firma de un acuerdo bilateral entre Uruguay y los Estados Unidos. Por otra parte, y desafiando el dilema de polizonte en el modelo de elección pública, numerosos y reconocidos miembros de la comunidad académica, así como periodistas, activistas y políticos expresaron, en una carta abierta, su preocupación frente a la prospectiva de un TLC bilateral. Estos actores sociales hicieron hincapié en la necesidad de un debate transparente sobre la política comercial de Uruguay, por un lado, y por el otro, en la necesidad de que Uruguay se pliegue estratégicamente al Mercosur, ya que este constituye «su camino principal hacia el desarrollo económico (entendido como

17 Entre estas se encuentran el ministro de Industrias, Jorge Lepra, que tuvo un papel protagónico en el diálogo bilateral entre Uruguay y Estados Unidos y el secretario de la Presidencia, Gonzalo Fernández, quien fue el principal negociador del TIFA por Uruguay.

18 La posición de Astori contaba con el respaldo del vicepresidente, el ministro de Industria, el ministro de Turismo y el senador Rafael Michelini (*Brecha*, 5.5.2006).

incorporación de capacidades y conocimientos en la producción de bienes y servicios), hacia la justicia social y hacia la estabilidad política democrática» (*La Diaria*, 22.09.2006). Asimismo, importantes gremios nacionales como el de los trabajadores (PIT-CNT), el de los estudiantes universitarios (FEUU), la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y la Asociación de Jubilados y Pensionistas (ONAPJU) lanzaron una campaña conjunta contra el TLC bilateral denominada Campaña en Defensa de la Soberanía Nacional (*Brecha*, 8.9.2006). Finalmente, como ilustra el cuadro 1, la opinión pública también se encuentra fuertemente polarizada frente al tema.

Cuadro 1. Distribución porcentual de adultos uruguayos según su acuerdo para firmar tratado de libre comercio con Estados Unidos

Apoya	43%
Se opone	49%
No sabe	8%

Fuente: Encuesta: ¿Usted apoya o se opone a la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos?, realizada por Interconsult - *Últimas Noticias*.

A la luz de lo anterior es posible afirmar que la falta de consenso sobre la mejor estrategia de inserción internacional para Uruguay y el temor frente a una posible fragmentación de la fuerza política y de la defraudación de las expectativas del electorado frenteamplista debilitó el margen de discrecionalidad del Ejecutivo uruguayo. Esto resultó en la negativa a firmar un TLC en los términos y plazos¹⁹ propuestos unilateralmente por Estados Unidos pero abriendo una ventana de oportunidad mediante la firma de un TIFA en enero de 2007.

CONCLUSIONES

El presente trabajo ha analizado la política del comercio detrás de la negociación de un posible TLC entre Uruguay y Estados Unidos desde una mirada analítica que incorpora variables centradas en el sistema internacional, la sociedad y el Estado en la formación de política comercial uruguaya.

A través de un análisis enfocado en el sistema se han podido comprender las principales razones que alentaron a Uruguay a acercarse a los Estados Unidos: diversificar sus mercados de exportación buscando obtener acceso preferencial a dicho mercado norteamericano, al tiempo que mejorar su posición relativa dentro del Mercosur. Asimismo, desde este enfoque fue posible observar que las asimetrías de poder relativo entre Uruguay y los Estados Unidos tienen implicaciones en la definición de la agenda de una eventual

19 Estados Unidos le planteaba a Uruguay negociar un TLC con un formato similar al del TLC entre Estados Unidos y Perú, a firmarse antes del 31.7.2007, cuando vence el mandato del Ejecutivo norteamericano para la negociación de acuerdos comerciales.

negociación bilateral en detrimento de la posición uruguaya. El reconocimiento de la relación asimétrica quedó en evidencia cuando Uruguay rechazó de plano la firma de un TLC bajo el formato y los plazos que imponía Estados Unidos ante la imposibilidad de negociar otras condiciones. Un análisis de los posibles efectos de la opción de política comercial de firmar un TLC bilateral con Estados Unidos permite vislumbrar las dudas acerca de los beneficios netos de un mayor acceso al mercado norteamericano, de fortalecer el clima de negocios y de atraer inversiones norteamericanas al país sopesados contra los costos de compensar a los sectores perdedores uruguayos, de la posible reacción de la Unión Europea y de la eventual dilatación o no ratificación del TLC por parte del Congreso estadounidense y, fundamentalmente, de los costos políticos y económicos de abandonar el Mercosur.

Si se analiza la política comercial uruguaya como la resultante de la puja de intereses societales y el margen de discrecionalidad del gobierno en la toma de decisiones, es posible sugerir que, dada la paridad en la capacidad de *lobby* de los grupos de interés opuestos y a favor de la firma del TLC bilateral con Estados Unidos, las fuerzas sociales movilizadas contra la negociación de un tratado torcieron la balanza hacia el *statu quo*, es decir la no firma de un TLC en el corto plazo. Si bien la teoría pluralista sugiere que es difícil medir el poder grupal, es posible inferir que la afinidad ideológica entre ciertos grupos sociales y los actores estatales juega un papel importante en la definición de la política comercial. Podría afirmarse entonces que, en el caso uruguayo, las fuerzas sociales movilizadas encuentran especial eco en el gobierno de izquierda, que no estaría dispuesto a pagar los costos de contravenir a un electorado que lo votó por su histórica posición antiimperialista y prointegracionista.

Sin embargo, desde el enfoque centrado en el Estado, es posible afirmar que aun cuando los actores estatales uruguayos posean margen de discrecionalidad para influenciar o desoir las opiniones de los movimientos sociales articulados, aunque ello contradiga las definiciones programáticas del partido de gobierno, los costos asociados al cambio de senda y la incertidumbre de bajarse del proyecto de integración regional operan favoreciendo el *statu quo*, o lo que podría interpretarse como la compra de tiempo a través de la firma de un TIFA, a la espera del cambio de la coyuntura política en el Mercosur. El Uruguay adoptó una política comercial concertada con Argentina, Brasil y Paraguay en 1991, que se plasmó en la estructura institucional y normativa del Mercosur y que le constriñe a la hora de reformular su política comercial actual.

Este trabajo ha demostrado que de la interacción entre las variables centradas en el sistema, la sociedad y el Estado, es posible concluir que frente a los grupos de interés y las fuerzas sociales divididos, las dudas de los actores estatales uruguayos respecto a los beneficios económicos netos y los costos políticos de firmar un TLC con Estados Unidos, acentuados por los costos asociados a las restricciones institucionales de pertenecer al Mercosur, tornan inviable la firma de un TLC en el corto plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELANDO, V. (2006); «Una histórica encrucijada», en *Semanario Brecha*, n.º 1083, 24.8.2006.
ASOCIACIÓN RURAL DEL URUGUAY, CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY, CÁMARA MERCANTIL DE PRODUCTOS DEL PAÍS, CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO Y DE SERVICIOS DEL URUGUAY

- (2006): *Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona*, Montevideo, 26.04.2006.
- ASTORI, D.: entrevistas en *Semanario Búsqueda*, 12.1.2006, p. 1, y 10.8.2006, p. 5.
- BALDWIN, R. (ed.) (1988): «Introduction», en *Trade Policy Issues and Empirical Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 1-8.
- (1996): «The Political Economy of Trade Policy: Integrating the Perspectives of Economists and Political Scientists», en Feenstra *et al.* (eds.): *The Political Economy of Trade Policy. Papers in Honor of Jagdish Bhagwati*, Londres, The MIT Press.
- BARTESAGHI, I., y S. Pérez (2006): *Análisis de los eventuales impactos para la industria derivados de la firma de un TLC con Estados Unidos*, Montevideo, Cámara de Industrias del Uruguay.
- BERGSTEN, F. (2002), «A Renaissance for U.S. Trade Policy?», en *Foreign Affairs*, [en Internet], n.º 81, pp. 86, 98.
- (1996): «Globalizing Free Trade», en *Foreign Affairs*, [en Internet], n.º 75, pp. 105, 120.
- (1997): *Open Regionalism*, Working Paper 97-3, Institute for International Economics, <<http://www.iie.com/publications/wp/wp.cfm?researchid=152>> [consultado el 24.3.2007].
- BOTTINELLI, O. (2007): «Uruguay se encuentra enfrentado a una disyuntiva histórica: definir su inserción internacional», 12.01.2007, disponible en <<http://www.factum.edu.uy>>.
- Brecha*, n.º 1067, 5.5.2006.
- Brecha* (2006): «Con Marcel Vaillant: Las paradojas de la construcción de la unión aduanera del sur», en *Separata de Economía*, n.º 1084, Montevideo, 1.9.2006.
- Búsqueda*, 3.8.2006. p. 1.
- CESIN, N. (2006): «Con el canciller Reinaldo Gargano: «Ya lo dijo el presidente: el programa del Frente es una Biblia»», en *Semanario Brecha*, n.º 1051, 13.1.2006.
- COHEN, S., R. BLECKER, P. WHITNEY (2003): *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy*, Oxford, Westview Press.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC) (2006): *Latin America and the Caribbean in the World Economy 2005-2006*, Santiago de Chile, United Nations.
- EMBASSY OF THE UNITED STATES OF AMERICA, MONTEVIDEO (2006): «El embajador designado Frank Baxter comparece ante la Comisión del Senado», 30.9.2006. Disponible en <<http://montevideo.usembassy.gov/usaweb/paginas/2006/06-337bES.shtml>> [consultado: 31.10.2006].
- ESTEVADEORDAL, A., J. GOTO, R. SAEZ (2000): *The New Regionalism in the Americas: The Case of Mercosur*, INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/intal/detalle_publicacion.asp?idioma_pub=eng&tid=7&idioma=esp&pid=46&cid=234>. [Consultado: 10.1.2007].
- EVENETT, S., M. Meier (2006): *The U.S. Congressional Elections in 2006: What implications for U.S. Trade Policy?*, University of St Gallen, Suiza, Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research.
- <Export.gov>, <<http://www.export.gov/fta/complete/Peru>>. [Consultado: 10.1.2007].
- FEINBERG, R. (2003): *The Political Economy of United States' Free Trade Agreements*, Malden, MA, Blackwell Publishing Ltd.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, W. (2007): «Primeros pasos de la política exterior progresista», en *La Onda Digital*, n.º 328, <http://www.laondadigital.com/laonda/LaOnda/328/A1.htm#_edn3>. [Consultado: 10.2.2007].
- GARNAUT, R. (2002): «An Australia-United States free trade agreement», en *Australian Journal of International Affairs*, [en Internet], vol. 56, n.º 1, 14.12.2006.
- GIORDANO, P., F. Quevedo (2006): «Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo de Uruguay», Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITD_DD_43_2006_Giordano_Quevedo.pdf>. [Consultado: 20.1.2007].

- GOLDSTEIN, J. (1993): *Ideas, Interests and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell University Press.
- HILAIRE, A., Y. Yang (2003): *The United States and the New Regionalism/Bilateralism*, IMF Working Paper WP/03/206, International Monetary Fund, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03206.pdf>>. [Consultado: 10.1.2007].
- HOCKING, B. (1999): «Introduction: Trade politics: environments, agendas and process», en Brian HOCKING y Steven MC GUIRE: *Trade Politics: International, Domestic and Regional Perspectives*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 1-20.
- HURRELL, A. (2001): «The Politics of Regional Integration in Mercosur», en *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*, Londres, Institute of Latin American Studies, pp. 194-211.
- IKENBERRY, J., D. LAKE, M. MASTANDUNO (1988): *The State and American Foreign Economic Policy*, 4.ª ed., Nueva York, World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE (2006): *Acuerdo de Libre Comercio*, anexo I, Montevideo, PIT-CNT.
- JOHNSON, S. (2006): *What a Chavez Win Means in Venezuela and for U.S. Policy*, Washington D.C., The Heritage Foundation, disponible en: <<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/wm1284.cfm>>. [Consultado: 10.1.2007].
- JOINT COMMISSION ON TRADE AND INVESTMENT URUGUAY-UNITED STATES (2006): *Evaluation of Bilateral Relations*, Washington D. C., febrero.
- KEOHANE, R. (1984): *After Hegemony: Cooperation or Discord in World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- KEOHANE, R., H. MILNER (1996), «Internationalization and Domestic Politics», en Keohane and Milner (eds.): *Internationalization and Domestic Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 3-24.
- LAKE, D. (1993): «Leadership, hegemony, and the international economy: Naked emperor or tattered monarch with potential?», en *International Studies Quarterly*, 37, pp. 459-489.
- La Diaria, «Ante la eventual firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos», 22.09.2006. Disponible en <<http://www.choike.org/nuevo/informes/4647.html>>. [Consultado: 10.1.2007].
- LINN, T. (2006): «Ante un cúmulo de desafíos internacionales», en *Semanario Búsqueda*, 10.08.2006, p. 6.
- MERCOSUR/CMC/DEC. n.º 32/00.
- MERCOSUR/LXV/GMC/DI n.º 16/06, *Uruguay y el Mercosur*, Reunión de Coordinadores Nacionales, Brasilia, 24.10.2006.
- MITTLEMAN, J. (2000): *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*, Princeton, Princeton University Press.
- MOON, B. (2000): *Dilemmas of International Trade*, 2.ª ed., Oxford, Westview Press.
- NEWELL, P., D. Tussie (2006): *Civil Society in Trade Policy-making in Latin America: Reflections and Lessons*, Brighton, Institute for Development Studies.
- ODELL, J. (1990): «Understanding international trade policies: An emerging synthesis», en *World Politics*, 43, pp. 139-167.
- PAPA, G. (2006): «Rumbo norte. El desenganche», en *Semanario Brecha*, n.º 1068, 12.5.2006.
- PAYNE, A. (1996): «The United States and the Enterprise for the Americas», en A. GAMBLE, A. PAYNE (eds.): *Regionalism and World Order*, Londres, MacMillan Press Ltd, pp. 93-119.
- PEÑA, F. (2006): «¿El sueño de un acuerdo de libre comercio propio?», en *El Cronista*, Buenos Aires, 23.08.2006.
- PHILLIPS, N. (2005a): «The New Politics of Trade in The Americas», en D. KELLY, W. GRANT, (eds.): *The Politics of Trade*, Nueva York, Palgrave MacMillan.

- (2005b): «U.S. Power and the Politics of Economic Governance in the Americas», en *Latin American Politics and Society*, [en Internet], n.º 47:4, pp. 1, 25.
- (2004): «The rise and fall of open regionalism? Comparative reflections on regional governance in the Southern Cone of Latin America» en K. JAYASURIYA (ed.): *Asian Regional Governance. Crisis and Change*, Londres, RoutledgeCurzon.
- (2003): «Hemispheric integration and subregionalism in the Americas», en *International Affairs*, vol. 79, n.º 2, pp. 327-349.
- POLLACK, M. (2004): «The New Institutionalisms and European Integration», en A. WIENER, T. DIEZ: *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, pp. 137-156.
- ROETT, R. (ed.) (1999): *Mercosur: Regional Integration, World Markets*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc..
- (2006): «United States-Latin American Relations: The Current State of Play», en *Nueva Sociedad*, [en Internet], n.º 206.
- SCHOTT, J. (2004): *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- TAYLOR, I. (2005): *Africa and the Emerging New Trade Geography: The India-Brazil-South Africa Dialogue Forum and its Implications for Global Governance*, The Centre for International Politics Working Paper Series, [en Internet], n.º 7.
- TREBILCOCK, M. y R. HOWSE (1995): *The Regulation of International Trade*, Nueva York, Routledge.
- TUSSIE, D. (2006a): «Regionalism Adrift: The End of Collective Action?», first draft for discussion.
- (2006b): «Responding to Globalization in the Americas: The Political Economy of Hemispheric Integration», en *LSE*, 1st June 2006, First Draft for Comments.
- USTR, (2006): *Roundtable Discussion with Rob Portman*, USTR, Document Library, Transcripts, 2006, January, 20.01.2006. Disponible en: <http://www.ustr.gov>.
- WONNACOTT, P., R. WONNACOTT (1995): «Liberalization in the Western Hemisphere: New Challenges in the Design of a Free Trade Agreement», en *North American Journal of Economic & Finances*, [en Internet], vol. 6, n.º 2, pp. 107-119.
- WERNER, F. (2006): «El PIT-CNT ante los cambios de rumbo del gobierno. No soy yo, sos vos», en *Semanario Brecha*, n.º 1085, 8.9.2006.
- WOOLCOCK, S. (2002): «The Changing Nature of Trade Diplomacy», documento de trabajo para el BISA Panel on Economic Diplomacy in the 21st Century, Londres, LSE and King's College.

Resumen

La política comercial está bajo escrutinio en Uruguay. En enero de 2007, el gobierno uruguayo de izquierda firmó un tratado marco de facilitación del comercio e inversiones (TIFA) con los Estados Unidos. Este estrechamiento de las relaciones bilaterales responde fundamentalmente a la estrategia estadounidense de bilateralismo agresivo en las Américas desde el estancamiento de las negociaciones comerciales hemisféricas y al creciente descontento de Uruguay con el Mercosur. ¿Constituye el TIFA una antesala a un tratado bilateral de libre comercio (TLC)? Este ensayo explora la política del comercio exterior subyacente a la negociación de un TLC bilateral entre Uruguay y Estados Unidos. Desde una mirada que incorpora variables centradas en el sistema internacional, la sociedad y el Estado que interactúan en la formación de política comercial, se argumenta que frente a los grupos de interés económico y las fuerzas sociales uruguayos divididos, las

dudas de los actores estatales uruguayos respecto a los beneficios económicos netos y los costos políticos de firmar un TLC con Estados Unidos, tornan inviable la firma de un acuerdo de ese tipo en el corto plazo. De todas esas variables explicativas de la política comercial uruguaya, la centralidad del argumento está puesta en las restricciones institucionales que para Uruguay implican ser miembro pleno del Mercosur.

Palabras clave: Uruguay, Estados Unidos, Mercosur, tratado de libre comercio, política comercial, comercio exterior.

Abstract

Trade policy is currently a hot topic in Uruguay. In January 2007 the Uruguayan left-wing government signed a Trade and Investment Facilitation Agreement (TIFA) with the United States. This rapprochement responds both to the aggressive bilateral strategy pursued by the US in the hemisphere since the stalling of Free Trade Area of the Americas (FTAA) negotiations, and to Uruguay's increasing discontent with the performance of Mercosur. (South American Common Market). Whether the TIFA will lead to a free trade agreement (FTA) is yet to unfold. This essay explores the politics of trade underpinning the negotiation of a bilateral FTA between Uruguay and the US. Drawing from the interplay of systemic state- and society-centered approaches to trade policy-making, this essay argues that doubts regarding the net gains for Uruguay, combined with the threat of being excluded from the sub regional project, and the lack of consensus within the Uruguayan state-society complex, render the negotiation of a bilateral FTA unfeasible in the short term. The central explanatory variable to the understanding of trade policy-making in Uruguay is placed on the institutional constraints imposed by Uruguay's full-membership to Mercosur.

Keywords: Uruguay, United States, Mercosur, free trade agreement, trade policy, foreign trade.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.