



**Discursos y prácticas en la política exterior de Uruguay (2020-2022).
China, Mercosur y después**

**Speech and practices in Uruguayan foreign policy (2020-2022). China,
Mercosur and beyond**

**Discursos e práticas na política externa uruguaia (2020-2022). China,
Mercosul e depois**

Carlos Andrés Luján, docente e investigador en Régimen de Dedicación Total compartida en la Facultad de Derecho y en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4462-1189>

Palabras clave

Español: política exterior, flexibilización, TLC, Uruguay, China

Inglés: foreign policy, flexibility, FTA, Uruguay, China

Portugués: política externa, flexibilidade, TLC, Uruguai, China

Resumen

El artículo aborda la conducción política de la inserción internacional de Uruguay durante los primeros dos años de la presidencia de Luis Lacalle Pou (2020-2022) y sostiene que, en este período, la orientación de la política pública de Uruguay en materia internacional ha sido la resultante (o suma vectorial) de la confluencia de varios factores: a nivel doméstico, las definiciones políticas del centro presidencial, las definiciones generadas en la Cancillería y las que surgen del sistema de partidos en general y de la coalición gobernante en particular; a nivel externo, los límites que el sistema internacional impone. La resultante de esta confluencia es muy baja.

En el estudio confluyen aportes de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. En el plano teórico la investigación se nutre de los aportes del Realismo Neoclásico, de la conceptualización de la política exterior como política pública, y de la contraposición entre discurso y práctica política. Metodológicamente este es un estudio exploratorio-descriptivo y cualitativo-cuantitativo que buscó generar una descripción densa de los discursos de política internacional así como explorar los mecanismos de la mediación político-partidaria a nivel parlamentario, su articulación con las orientaciones políticas del Poder Ejecutivo y los efectos finalmente observables en la política exterior.

Abstract

The article addresses the political conduct of Uruguay's foreign policy during the first two years of the presidency of Luis Lacalle Pou (2020-2022) and maintains that it has been the result (or vectorial sum) of the confluence of several factors: at the domestic level, the political decision made by the presidential center, the definitions generated in the Foreign Ministry and those that arise from the party system in general and of the ruling coalition in particular; externally, the limits that the international system imposes. The result of this confluence is null or almost null. The study brings together contributions from Political Science and International Relations. At the theoretical level, the research is nourished by Neoclassical Realism, the conceptualization of foreign policy as public policy, and the contrast between discourse and political practice. Methodologically, this is an exploratory-descriptive and qualitative-quantitative research that sought to generate a thick description of the discourses of international politics as well as explore the mechanisms of political-party mediation at the parliamentary level, its articulation with the political orientations of the Executive Power and the observable effects on foreign policy.

Abstrato

O artigo aborda a condução política da inserção internacional do Uruguai durante os dois primeiros anos da presidência de Luis Lacalle Pou (2020-2022) e sustenta que, neste período, a orientação da política pública do Uruguai em termos de internacional tem sido o resultado (ou soma vetorial) da confluência de vários fatores: no plano doméstico, as definições políticas do centro presidencial, as definições geradas no Itamaraty e aquelas que surgem do sistema partidário em geral e da coalizão governante em particular; externamente, os limites que a sistema internacional impõe. O resultado dessa confluência é nulo ou quase nulo. O estudo reúne contribuições da Ciência Política e das Relações Internacionais. No plano teórico, a pesquisa se nutre das contribuições do Realismo Neoclássico, a conceituação da política externa como política pública, e o contraste entre o discurso e a prática política. Metodologicamente, trata-se de um estudo exploratório-descritivo e qualitativo-quantitativo que buscou gerar uma descrição densa dos discursos da política internacional, explorar os mecanismos de apoiador no nível parlamentar, sua intermediação com as orientações políticas do Poder Executivo e, finalmente, efeitos observáveis na política externa.

“Tanto va el cántaro a la fuente que, en algún momento, capaz tengamos suerte”

Presidente Luis Lacalle Pou,
Diario La República, 31 de marzo de 2021

I. Introducción

Uruguay tuvo elecciones nacionales a fines del año 2019 y, como resultado de ellas, se produjo la alternancia de partidos en el gobierno. Las elecciones fueron ganadas por el Partido Nacional que armó una “coalición de gobierno” de centro-derecha con el Partido Colorado, Cabildo Abierto, el Partido Independiente y el Partido de la Gente. Esta coalición -usualmente referida como la “coalición multicolor”- se conformó la misma noche de la primera vuelta (Fernández Luzuriaga, 2020a) y, según el escrutinio final de la Corte Electoral, tuvo el 55% de los votos válidos en dicha instancia. Cuatro semanas después Daniel Martínez, candidato del Frente Amplio -el partido de centro-izquierda que había llegado al poder por primera vez en la historia del Uruguay en el 2005- perdió la segunda vuelta y el primero de marzo del 2020 terminó, luego de 15 años, el llamado ciclo “progresista”¹.

Este artículo aborda la conducción política de la inserción internacional de Uruguay durante los primeros dos años de la presidencia de Luis Lacalle Pou (2020-2022) y sostiene que, en el período, la política exterior uruguaya estuvo sometida a fluctuaciones e intentos de aceleración fruto de las presiones, influencias y demandas provenientes del entorno doméstico, regional e internacional.

La pandemia de coronavirus provocó durante el primer año de gobierno una ralentización de las agendas de política exterior de Uruguay y sus vecinos porque la mirada hacia los problemas sanitarios y económicos internos absorbió gran parte de los recursos y las capacidades de los Estados. Es de destacar en los albores de este gobierno la labor en el campo humanitario internacional del Canciller Ernesto Talvi -quien renunció a poco de completar un cuatrimestre de gestión (Fernández Luzuriaga, 2020b), por lo que poca o nula incidencia tuvo en el rumbo de la inserción internacional del país.

La hipótesis de trabajo de esta investigación pone en interacción los factores sistémicos -en sus niveles global y regional- con los domésticos. Los primeros constituyen determinantes de la política exterior uruguaya en tanto abren el margen de posibilidad de la *policy*, mientras que los segundos condicionan la estrategia efectiva que la política exterior adopta. La hipótesis fue construida con dos niveles de análisis y con múltiples dimensiones al interior de dichos niveles. En este esquema analítico tienen similar importancia los intereses, las

¹ Véase Lanzaro, 2010 y 2008; Bidegain et al, 2021.

ideas y las instituciones, lo que se conoce como “las tres i” (Hecló 1994; Palier y Surel 2005).

En la primera mitad del gobierno de Lacalle Pou, Uruguay se orientó a concretar un TLC con China pero no tuvo eco ni a nivel regional (Mercosur) ni internacional. A nivel doméstico, hubo definiciones políticas del centro presidencial, de la Cancillería, de la coalición gobernante y del sistema de partidos en general.

La firma de un TLC con China ha sido una iniciativa neurálgica entre los años 2020 y 2022. Esta línea recibió un fuerte impulso político desde el centro presidencial, apoyado tanto por el partido del presidente, el Partido Nacional, como por su actual socio y viejo contrincante, el Partido Colorado; estos apoyos estuvieron en consonancia con los anuncios de giro radical en la política exterior realizados desde la campaña electoral de 2019 en adelante. No obstante, al finalizar el 2022, el discurso de aperturismo bilateral no ha conseguido aún resultados.

Tampoco se han concretado avances en la flexibilización del Mercosur, línea de política también considerada estratégica por el equipo presidencial. La flexibilización implicaría la habilitación a los países del bloque para realizar acuerdos comerciales con países de fuera de la región, sin que dichos acuerdos tengan que ser parte de la agenda externa de todo el Mercosur. Uruguay considera que sí puede concretar estos acuerdos comerciales a partir de la interpretación que se hace de la cláusula 32 del Tratado del Mercosur², dicha cláusula es la que establece las condiciones para acuerdos comerciales con países fuera del bloque. Por eso ha llevado el tema a las cumbres del Mercosur en varias ocasiones. En la Cumbre de Presidentes del 20 de diciembre del 2021 realizada en Brasilia Uruguay llegó incluso a no votar la baja del arancel externo común que iba en consonancia con la voluntad aperturista del actual gobierno. Finalmente, luego que los restantes países decidieron avanzar en el tema, Uruguay acompañó la reducción arancelaria. Es de destacar que el Canciller uruguayo Francisco Bustillo y su par brasileño Carlos França acordaron el 10 de junio del 2022 en los Ángeles -donde participaban de la IX Cumbre de las Américas- que Uruguay firmaría la mencionada rebaja y que Brasil apoyaría la renovación del régimen de exportaciones de una zona franca uruguaya a Brasil, bajo condiciones de mayor estabilidad, junto a la inclusión de todas las zonas francas de ambos países en el mismo régimen³.

Con un enfoque en el que confluyen los aportes de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política, este artículo se estructura en siete secciones. Luego de esta introducción se plantea el marco conceptual y el diseño metodológico de la investigación. El apartado cuarto analiza el contexto

² Como antecedente se cita el TLC concretado entre Uruguay y México en el 2004 que contó con el visto bueno de los socios de Uruguay.

³ Se agradece el comentario de uno de los evaluadores de la primera versión del artículo, precisando el carácter del acuerdo entre ambos cancilleres.

regional e internacional de la toma de decisiones en la política exterior uruguaya y el quinto se centra en el contexto doméstico. Por último, se cierra el texto con algunas consideraciones finales.

II. El marco conceptual

En el plano teórico esta investigación adscribe al Realismo Neoclásico que, en las postrimerías del siglo XX y los comienzos del siglo XXI, significó un regreso al Realismo primigenio⁴. El Realismo Neoclásico mantiene los aportes sistémicos de la llamada síntesis “Neo-Neo” (neorealismo y neoinstitucionalismo liberal) al colocar la influencia del sistema internacional -a través de la distribución de capacidades en la estructura- como el factor que más incide en toda política exterior. De esta forma, esta corriente reabre la caja negra de los procesos de toma de decisiones en materia de política exterior con una mirada sistémica de las relaciones mundiales.

Congruente con el marco teórico antes expuesto para el análisis de política exterior se toma como referencia a Kaarbo (2015) quien combina la reflexión sistémica desde las teorías de la Relaciones Internacionales con el análisis de política exterior centrado en los aspectos internos de dicha política pública. Desde esta perspectiva, el estudio de la política exterior de un país requiere considerar tanto los factores externos como los domésticos. La autora deja abierta la cuestión de la predominancia de lo internacional por sobre los procesos nacionales, su similitud de pesos a la hora de definir la orientación internacional de un país, o incluso, la predominancia de los factores domésticos. La teoría realista neoclásica sostiene lo primero.

Por lo anterior el presente artículo analiza la posición de los constructores de la política exterior como política pública, los que la implementan, quienes la negocian, quienes la aprueban, ratifican o rectifican, quienes de una u otra manera están involucrados en su desarrollo desde otros poderes del Estado como el Legislativo, sin dejar de ver cómo la región y el contexto internacional establecen los límites de lo posible. Desde esta perspectiva, el presente artículo aspira a contribuir a la generación de conocimiento a partir del estudio en profundidad de un caso concreto⁵.

III. El diseño metodológico del estudio

⁴ Hoy se reconocen tres generaciones de realistas neoclásicos: la primera representada por Gideon Rose quien publicó *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy* en 1998; la segunda constituida por Steven E. Lobell et al, con la publicación de *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* en el año 2009; y la última marcada por Jeffrey W. Taliaferro et al y su libro *Neoclassical Realist Theory of International Politics* (2016).

⁵ En la misma línea véase los trabajos de Anabella Busso y Julieta Zelicovich sobre la política exterior de Macri del 2016 y el reciente trabajo de Alejandro Simonoff (2022), comparando la política exterior del actual gobierno argentino y el anterior.

La base de este estudio está constituida por los discursos públicos y privados referidos a la política exterior uruguaya. El análisis de estos corpus permite contrastar las diferentes formas de entender la política exterior, en función de las situaciones de enunciación, los soportes y los espacios de circulación de los discursos, entre otras dimensiones.

El diseño de la investigación fue exploratorio-descriptivo y mixto (cualitativo y cuantitativo). Buscó generar una descripción densa de los discursos de política internacional y explorar los mecanismos de mediación político-partidario a nivel parlamentario, su intermediación con las orientaciones políticas del Poder Ejecutivo y los efectos finalmente observables en la política exterior.

La descripción de la agenda de las políticas surge de una mirada cualitativa sobre los procesos de *policy making*, las prácticas y los discursos políticos. Este enfoque fue complementado con un abordaje cuantitativo de las opiniones de los legisladores y de la ciudadanía en general.

Se trabajó con cuatro fuentes. La primera fue una encuesta que abarcó a la mitad de los parlamentarios uruguayos (66 legisladores) desarrollada a partir de una muestra estratificada por partidos y cámaras de pertenencia⁶. La segunda fue una encuesta de opinión pública de 1.200 casos realizada en base a una muestra estratificada por nivel socio-económico y ubicación geográfica⁷. La tercera fuente estuvo constituida por entrevistas en profundidad a una muestra finalística de políticos, del gobierno y la oposición, y diplomáticos⁸. La cuarta fuente es documental y se integró por el total de artículos de prensa del archivo del Poder Legislativo referidos al MERCOSUR y a las tratativas con el gobierno chino para implementar un Tratado de Libre Comercio (TLC). Más específicamente, para el análisis de las declaraciones de los políticos sobre las orientaciones específicas de la política exterior se recurrió a la producción de la prensa uruguaya en el período 2015-2022⁹.

IV. El contexto doméstico

1. La cultura estratégica de la política internacional de Uruguay

En la orientación de la política internacional de un país la cultura estratégica de los policymakers constituye una variable interviniente relevante. En este aspecto Uruguay muestra un predominio del enfoque incrementalista (Lindblom, 1959) en el proceso decisorio de las políticas públicas en general y de la política exterior en particular. Por ello, una salida del país del Mercosur

⁶ Esta encuesta a legisladores fue hecha entre marzo y agosto del 2021.

⁷ El relevamiento se realizó entre setiembre y octubre de 2021.

⁸ Las entrevistas se desarrollaron entre marzo del 2020 y noviembre de 2021.

⁹ Se cuenta con una base de datos del período, en formato digital, que contiene todas las notas publicadas sobre la política internacional del Uruguay en los siguientes medios de prensa: (i) Diarios El Observador, El País, La Diaria, La Juventud y La República; (ii) Semanarios: Brecha, Búsqueda, Caras y Caretas y Crónicas Económicas.

constituiría un cambio hacia un “Racionalismo selectivo” al estilo planteado por Dror (1987) y denotaría un viraje de envergadura, un alejamiento del legado histórico que ha significado la constante negociación de la política internacional uruguaya.

Las entrevistas a integrantes del servicio exterior realizadas para este estudio ratificaron que, en el caso uruguayo, la cultura diplomática puede conceptualizarse como multilateralista, principista y comercialista, con fuertes rasgos de un lenguaje neoinstitucionalista liberal. Estas características generan un efecto de amortiguamiento de posibles posicionamientos extremos y un movimiento hacia posiciones centristas. En el caso del Mercosur, ello se traduce en el descarte de opciones unilaterales de desvinculación del bloque y la asignación de mucha importancia a las instituciones para la resolución de los problemas internacionales y nacionales.

Cabe preguntarse cuáles son las similitudes y las diferencias entre la cultura estratégica incrementalista que predomina en la elaboración de políticas públicas y la cultura predominante en el servicio exterior. En otras palabras, los diplomáticos uruguayos, ¿son más proclives a un pensamiento táctico?, ¿o tienen, como sus pares brasileños, una visión estratégica para las relaciones internacionales del país? La autopercepción de los principales embajadores del país es que ellos miran el largo plazo, todos los entrevistados así lo afirmaron. En cambio, los políticos en general y los involucrados en la política internacional del Uruguay en particular se afilian a la “ciencia de salir del paso”, como diría Lindblom (1959); el incrementalismo en la política exterior uruguaya es la dinámica imperante en el marco de los condicionamientos externos que tiene que administrar un país de las dimensiones de Uruguay¹⁰, sea que la conducción política impone su forma de procesar las decisiones, sea que los diplomáticos no están tan exentos de la tónica dominante de procesamiento de las decisiones tecno-políticas en Uruguay.

2. Las percepciones de las élites políticas uruguayas sobre un posible TLC con China

Las percepciones de los *policy makers* conforman otra de las variables domésticas que incide en la política exterior de Uruguay. A continuación se presentan los diversos posicionamientos que tuvieron en el período 2020-2022 el centro presidencial y los legisladores.

Respecto al centro presidencial, al referirse a su charla telefónica con el líder chino Xi Jinping, el Presidente Lacalle Pou señaló: “Es importante destacar la voluntad de China de profundizar en temas comerciales con el Mercosur y bilateralmente con Uruguay. China es nuestro primer socio y debemos profundizar el vínculo.” La República, 10 de setiembre del 2020.

En esta afirmación está presente al menos la ambigüedad de los intereses chinos, en cuanto a tener un tratado con todo el Mercosur y/o fortalecer los vínculos con Uruguay.

¹⁰ Se agradecen los comentarios de uno de los evaluadores del artículo sobre el incrementalismo en la política exterior del Uruguay.

La estrategia de inserción internacional adoptada por el presidente Luis Lacalle Pou se ha basado en la búsqueda de acuerdos comerciales con terceros países más allá de los alcanzados por el Mercosur. Para ello impulsó fuertemente la flexibilización. En ese sentido, son muy esclarecedoras sus palabras en el programa “Desde el Llano” de un canal argentino: “Vamos a pensar que no hacemos nada. Vamos a pensar que no avanzamos. ¿Qué va a pasar en los próximos 10 años?”, se preguntó. Y respondió: “Nos va a pasar el mundo por arriba. Cuando uno ve los acuerdos que hay desde que el Mercosur se fundó hace 30 años, cómo ha cambiado el mundo, cuántos acuerdos de libre comercio, cuántos (pactos) de regiones con regiones... si aguantamos 10 años más, con la vertiginosidad que se le ha dado a estos tiempos, vamos a quedar congelados”. “El gran desafío es abrirse al Mercosur. Hace mucho que me dedico a construir y no a destruir. Los socios del Mercosur tienen que ver la flexibilización como algo virtuoso. Hay que tener seguridad propia como bloque y fomentar las capacidades subjetivas”, expresó. “Si le ponemos signo político a la relación exterior, estamos fritos. El mundo está preparado para recibir a un Mercosur que se asocie; Uruguay quiere acuerdos con el mundo... Que se flexibilice el Mercosur, que podamos avanzar a distintas velocidades.”. Finalmente expresó: “Tanto va el cántaro a la fuente que, en algún momento, capaz tengamos suerte.”. La República, 31 de marzo de 2021.

En la misma dirección, dirigiéndose a los presidentes de Argentina, Brasil y Paraguay, Lacalle Pou afirmó: “El mundo avanza hacia allá, está claro, y el mundo no nos va a esperar. Por eso, amigos presidentes, con tranquilidad y con un concepto mercosuriano, les queremos decir como ya fue informado ayer, que hacia allá va el Uruguay y ojalá que vayamos todos juntos, pero lo que está claro es que allá vamos.” El Observador, 9 de julio 2021.

Sobre el fin del año 2021 el Presidente uruguayo volvió a reafirmar la necesidad de flexibilización aunque lo hizo en forma más moderada: “Uruguay ha sido claro en cuál es el camino, estamos convencidos de que ese es el camino por seguir e insistiremos en los tiempos que vienen... (Existen) tensiones entre los intereses nacionales, lo que debemos hacer es llegar a un punto medio para que todos los partícipes se sientan satisfechos.”. La Diaria, 18 de diciembre 2021

Por último, en su visita a Gran Bretaña del año 2022, Lacalle Pou le manifestó a Boris Johnson: “Gracias por la invitación señor primer ministro, voy a usar sus palabras: es el momento. Es el momento del comercio, es el momento de fortalecer las relaciones, las muy antiguas relaciones. Así que podemos llevarlas al siguiente nivel”. Consultado sobre si iba a intentar acuerdos comerciales con otros países, como ser Gran Bretaña, sin la compañía de sus compañeros de bloque, Lacalle respondió: “Sí. Con todo el mundo. Trataremos de hacerlo juntos, pero hoy ellos no están dispuestos a hacerlo, quizá no están dispuestos a hacerlo con prisa, como sí lo estamos nosotros, porque lo necesitamos. Empezamos con China y Turquía, pero puede ser UK o cualquier interesado en comerciar con nosotros. Uruguay va a ir hacia adelante en ese sentido.”. El País, 24 de mayo de 2022.

Ahora bien, como fruto del panorama mundial configurado con la guerra en Ucrania, las miradas globalistas liberales parecen perder peso ante la irrupción

de la geopolítica en las visiones de las élites.

Un indicio de lo anterior es que, luego de la invasión de Rusia a Ucrania, las posiciones en la coalición de gobierno empezaron a mutar. En tal sentido, hay que destacar el contenido de la carta a Búsqueda del presidente de la Cámara de Representantes el diputado colorado Ope Pasquet: “TLC con China: un objetivo a reconsiderar. No se nos podrá decir, seriamente, que un acuerdo comercial no tiene por qué tener consecuencias más allá de lo estrictamente comercial o económico. Un TLC tiene siempre un componente político. .. (si) se trata de un ‘acuerdo estratégico integral’ ya está indicando que no es solo el comercio lo que está en juego.”. Búsqueda, 7 de abril 2022.

Desde la oposición el senador del Frente Amplio Daniel Caggiani afirmó que se trata de la “crónica de una muerte anunciada... Se plantean públicamente discrepancias que sabíamos que existían en la coalición y que dificultan la labor del canciller, que se ha visto siempre en jaque por los integrantes de la propia coalición. Esto no le hace bien al Uruguay.”. La República, 12 de abril de 2022.

La mirada de conjunto al posicionamiento de los legisladores permite observar –a través de la encuesta realizada- que siete de cada diez parlamentarios están de acuerdo con la realización de un TLC con China por parte de Uruguay. Esta proporción sube a cinco de cada seis legisladores si el TLC fuera del Mercosur con China (tabla 1)

El apoyo a un TLC con China es casi total entre los legisladores nacionalistas tanto sea que el país lo haga solo o como parte del Mercosur. Nueve de cada diez legisladores colorados apoyan dicho TLC siendo indistinto si es solo o acompañado. Lo mismo ocurre con siete de cada diez legisladores de Cabildo Abierto. Otra es la situación entre los legisladores del Frente Amplio: sólo la mitad apoya un TLC bilateral, cuatro quintos lo hacen si es de todo el Mercosur con China y esta proporción es casi idéntica a la que apoya dicho TLC entre todos los legisladores.

Por todo lo anterior -y aún con los cambios que se puedan haber producido en el último año en las preferencias políticas de los legisladores- , si un TLC con China llegara al Parlamento para su ratificación, el mismo sería aprobado por una cómoda mayoría de legisladores, presumiblemente de todos los partidos.

Tabla 1: Porcentaje de apoyo a un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre China y Uruguay o el Mercosur¹¹

<i>Partidos o coaliciones</i>	<i>TLC Uruguay – China</i>	<i>TLC Mercosur – China</i>
Partido Nacional	93,8	94,4
Partido Colorado	88,9	88,9
Cabildo Abierto	71,4	71,4
Coalición de Gobierno *	84,3	88,9

¹¹ La información se basa en una muestra representativa de 66 legisladores de un total de 130, proporcional al tamaño de los distintos partidos y al peso de cada Cámara. El relevamiento de datos fue realizado entre marzo y agosto del 2021 por un equipo de investigadores de la UdelaR con financiamiento de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de esta universidad.

Frente Amplio	50,0	80,0
Total **	70,3	83,3

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a parlamentarios del ICP.

* Incluye al legislador del Partido Independiente, al ser sólo uno por razones de confidencialidad no se discrimina la información para dicho partido.

** Incluye también al legislador del Partido Ecologista, al ser sólo uno por razones de confidencialidad no se discrimina la información para dicho partido.

En síntesis, sobre la mitad de la administración de Lacalle Pou, las percepciones sobre la viabilidad de un TLC con China han ido pasando de un optimismo inicial a una postura de mayor cautela, aprensión y, algunos casos, dudas sobre la conveniencia de su concreción.

3. Sociedad y Estado: China en el contexto de la opinión pública uruguaya¹²

Las élites políticas se mueven en un contexto social, ahí la relevancia de considerar las opiniones de los uruguayos en materia internacional en general y sobre China en particular. La opinión pública opera por tanto como contexto de las élites empresariales, sindicales o académicas, como sin duda la formada por los representantes políticos. La animadversión o rechazo de China por parte de la población sería un obstáculo difícil de subsanar de existente por la clase política uruguaya, en cambio la evaluación muy positiva de la relación es una condición coadyuvante para una posible profundización de las relaciones económico-comerciales sino-uruguayas.

La tabla 2 muestra claramente que, a la hora de realizar un TLC con China, los uruguayos valoran fuertemente dos dimensiones centrales: el poder económico y el desarrollo tecnológico. Respecto al poder económico, la mayoría absoluta de los entrevistados ve a China como líder mundial, lo que representa el doble de entrevistados que visualizan a Estados Unidos como líder económico. En cuanto a la segunda dimensión, cuatro de cada cinco uruguayos ven a China como líder tecnológico indiscutible. La importancia asignada a China en ciencia y educación es también alta (dos de cada cinco la ven como líder en dichos campos) aunque compitiendo fuertemente con Estados Unidos y la Unión Europea. En temas como el poder militar y el combate al terrorismo Estados Unidos aparece como líder mundial mientras que la Unión Europea es visualizada como líder en el combate a la pobreza y la desigualdad.

Tabla 2: Entre China, Estados Unidos y la Unión Europea ¿cuál considera Ud. que es el líder mundial en cada uno de los siguientes aspectos?

	Combate a	Combate	Poder	Poder	Desarrollo	Ciencia y
--	-----------	---------	-------	-------	------------	-----------

¹² La información se basa en una muestra representativa de 1.200 casos. El relevamiento de la información fue realizado entre el 10 setiembre y el 4 de octubre del 2021 por el Latinobarómetro, en una encuesta especial para NUSO. Como investigador participé en la elaboración del cuestionario y en el análisis de la información.

	la pobreza y la desigualdad	al terrorismo	económico	militar	tecnológico	educación
China	8	4	57	23	80	39
Estados Unidos	10	57	32	66	12	30
Unión Europea	52	19	9	6	5	26
Ninguno	20	12	0	1	1	1
No sabe/no responde	9	9	2	4	3	5
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a una encuesta especial del Latinobarómetro.

Ahora bien, ¿cuál es la opinión de los uruguayos respecto a la existencia de un régimen democrático en China? Como se puede ver en la tabla 3, la mayoría de los uruguayos ubica claramente a China en el rango de los regímenes no democráticos: en una escala de 1 a 10 en la que 1 “no es una democracia”, la mayoría absoluta de los entrevistados asigna 3 o menos puntos a China, casi dos de cada cinco son rotundos respecto a que China no es una democracia y el promedio de las opiniones es 3,4 en 10. Esta información de la opinión pública uruguaya no es relevante si se considera que la concreción de un TLC es independiente del tipo de régimen con el que se comercia; en caso contrario, sí lo es.

Tabla 3: En una escala de 1 a 10, donde 1 es “no es una democracia” y 10 es “una democracia plena, ¿dónde ubicaría Ud. a China?

1 No es una democracia	37
2	8
3	6
4	6
5	10
6	6
7	4
8	4
9	2
10 Una democracia plena	3
No sabe/no responde	13
Total	100
Media	3,4

Fuente: elaboración propia en base a una encuesta especial del Latinobarómetro.

Un tercer elemento a tener en cuenta refiere a la valoración del relacionamiento de Uruguay con China. Como puede verse en la tabla 4, la mayoría absoluta de los uruguayos considera que esas relaciones son positivas o muy positivas. Por

otro lado, las opiniones negativas constituyen una muy baja proporción. Esto significa un “saldo neto” de 89 puntos, una valoración ampliamente favorable sobre el relacionamiento actual entre Uruguay y China.

Tabla 4: ¿Cómo calificaría Ud. las relaciones entre su país y China? ¿Diría que son...?

Muy buenas	42
Más bien buenas	49
Más bien malas	2
Muy malas	0
No sabe/no responde	7
Total	100
Saldo neto	89

Fuente: elaboración propia en base a una encuesta especial del Latinobarómetro.

Complementariamente, ante la pregunta sobre cuál sería el mejor socio para Uruguay en distintas áreas, la opinión pública posiciona a China como un firme candidato tanto para el comercio y la inversión (dos tercios de los encuestados así lo ven), la tecnología digital (casi cuatro quintos) como en materia de infraestructura (dos quintos) (tabla 5). Esto podría interpretarse como una disposición de la opinión pública favorable a un acuerdo estratégico con China que trascendiera el plano comercial e incluyera otras dimensiones económicas. Por su parte, la Unión Europea es visualizada como un excelente socio para la mejora del medio ambiente, la lucha contra la desigualdad y la pobreza y, en menor medida, para el fortalecimiento de la democracia, los temas de salud y vacunas (en este punto la Unión Europea compite con los Estados Unidos). Estados Unidos se destaca como posible socio sólo en el combate al terrorismo.

Tabla 5: Entre China, Estados Unidos y la Unión Europea ¿quién será el mejor socio para su país en cada una de las siguientes áreas?

	Salud y vacunas	Infraestructura	Comercio e inversión	Combate al narcotráfico	Tecnología digital
China	24	41	66	4	78
Estados Unidos	33	27	18	59	16
Unión Europea	38	19	12	15	3
Ninguno	2	3	1	15	1
No sabe/no responde	3	10	3	6	2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a una encuesta especial del Latinobarómetro.

Continuación	Medio	Lucha contra la	Cultura y	Fortalecimiento
---------------------	--------------	------------------------	------------------	------------------------

	ambiente	desigualdad y pobreza	educación	de la democracia
China	8	6	17	3
Estados Unidos	10	15	17	29
Unión Europea	68	57	56	42
Ninguno	9	16	5	18
No sabe/no responde	5	7	5	9
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a una encuesta especial del Latinobarómetro.

Finalmente, la tabla 6 indica que los uruguayos visualizan la inversión de China como altamente beneficiosa para Uruguay (siete de cada diez entrevistados así lo expresan, frente a menos de seis de cada diez que ven a Estados Unidos como el inversor extranjero que más beneficios genera).

Tabla 6: ¿Su país se ve más beneficiado por la inversión extranjera de cuáles de los siguientes países?

Estados Unidos	58
China	71
España	21
Alemania	15
Rusia	9
Brasil	29
No sabe/no responde	13

Fuente: elaboración propia en base a una encuesta especial del Latinobarómetro.

V. El contexto mundial y regional

¿Cuáles son las restricciones o condiciones de posibilidad que tiene Uruguay para realizar un TLC con China en función del posicionamiento de la propia China, de Estados Unidos de la Unión Europea y de los otros países integrantes del Mercosur?

Las dinámicas internacionales (explicadas por la distribución de capacidades a nivel mundial) presionan a Uruguay a un acercamiento a China como principal socio comercial del país. Sin embargo, simultáneamente, las tensiones entre Estados Unidos y China y la asociación estratégica de esta con Rusia -en fuerte antagonismo con Estados Unidos por la guerra en Ucrania- impulsan a Uruguay a un alejamiento de China.

Las dinámicas regionales (explicadas por la distribución de capacidades de los integrantes de la misma) influyen sobre Uruguay a través de Argentina y Brasil. En su interacción con Uruguay los socios mayores del Mercosur han exhibido orientaciones divergentes: durante el actual gobierno de Alberto Fernández Argentina no ha acordado con la flexibilización del bloque regional mientras que el Brasil de Jair Bolsonaro sí ha promovido la flexibilización desde el Ministerio de Economía brasileño, con la férrea oposición de Itamaratí. El triunfo de Lula en la elección presidencial del 2022 torna más impredecible el posicionamiento futuro del gobierno de Brasil respecto a este tema.

El análisis de la prensa del período (2020-2022) permite identificar los posicionamientos de China, Estados Unidos, la Unión Europea, Argentina, Brasil y Paraguay ante la política exterior de Uruguay y los de los años (2015-2019) permiten tener los antecedentes más inmediatos.

En relación a un posible TLC de Uruguay con China, cuando fue electo presidente, Lacalle Pou se reunió con el embajador chino, Wang Gang, quien le expresó el deseo de su país de firmar un TLC con Uruguay. En setiembre del año 2020, el presidente chino Xi Jinping mantuvo una conversación telefónica con Lacalle Pou “señalando el norte a las futuras relaciones binacionales”, según un comunicado de la representación diplomática China en Uruguay (La

Mañana, 17 de febrero de 2021). Esta posición fue ratificada por China al comienzo de la presente administración: “Apreciamos altamente y acogemos la propuesta de la parte uruguaya de iniciar las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre los dos países”, dice la carta que el gobierno chino envió al presidente uruguayo (El País, 8 de septiembre de 2021).

No obstante, este proceso puede contrastarse las negociaciones iniciales entre Ecuador y China, que se desarrollaron entre setiembre de 2021 y febrero del 2022 y llevaron a la aprobación de un memorándum de entendimiento entre el ministerio de la producción ecuatoriano y el de comercio chino. En particular, la participación del presidente ecuatoriano Guillermo Lasso en la apertura de los Juegos Olímpicos de Invierno de Beijing 2022 y su reunión con Xi Jinping marcan una diferencia con la situación de Uruguay cuyo presidente estuvo ausente del evento referido, probablemente como expresión de solidaridad con Estados Unidos que boicoteó los juegos y llamó a la no participación de las más altas magistraturas en la inauguración¹³.

EEUU ha expresado su reticencia a la firma de un posible TLC de Uruguay con China. Así lo expresa el Consejero de Asuntos Políticos y Económicos de la embajada de EE.UU. en Uruguay Eric Geelan: “Es lógico que Uruguay quiera vender esos productos a China. Si quieren hacerlo a través de un TLC nuestra recomendación sería: ‘ojo’, porque nosotros hemos tenido una experiencia infeliz negociando un acuerdo de comercio con China reciente”. El País, 21 de abril de 2022.

En forma complementaria se manifestó el Secretario de Estado de Estados Unidos Antony Blinken tras el encuentro que tuvo en Washington con el canciller uruguayo Francisco Bustillo: “Uruguay es un socio democrático de EEUU con una voz fuerte ante la OEA. Es una voz que realmente valoramos... hay una relación comercial fuerte.”. El Observador, 21 de abril 2022.

En el mismo sentido se expresó el embajador de la Unión Europea en Montevideo Karl-Otto König: “No comparto este dicho de Lord Palmerston de hace 200 años sobre que los Estados solo tienen intereses. Porque desde entonces hasta ahora hubo un gran desarrollo social: tenemos democracia, derechos humanos, mercados libres, separación de poderes y elecciones libres. Como dije al principio, lo que le importa a la Unión Europea es evitar una dependencia comercial o económica que podría transformarse en una dependencia política. Nosotros somos un poder global, por lo que para nosotros resulta quizás menos difícil defender nuestros intereses.” (Búsqueda, 26 de agosto de 2021).

Ya en el plano regional, el embajador de Brasil en Uruguay José Ferreira Simoes valoró con moderación el inicio de un proceso de estudio de prefactibilidad en torno a un posible TLC entre Uruguay y China: “tuvimos esa noticia hace algunos días, de que se va a hacer un estudio, y estamos siguiendo el tema... en el momento creo que es algo muy inicial... vamos a seguir analizando las instancias correspondientes e ir estudiando el tema...”

¹³ Se agradece el comentario de uno de los evaluadores del artículo sobre la comparación con Ecuador.

Uruguay ha decidido tomar una iniciativa que nos ha comunicado, como corresponde y, a medida, que evolucione vamos a ir tratando las instancias correspondientes... Los uruguayos son los que tienen que decir y pensar qué es lo mejor para ellos”. A continuación, recalcó que si Uruguay avanza puede comprometer su presencia en el bloque regional: “eso será discutido en el Mercosur, pero no hay que adelantarse porque lo que hay hoy es solo un estudio de pre-factibilidad. Cuando llegue el momento, se va a ver.”. La República, 13 de septiembre de 2021.

El secretario de Comercio Exterior brasileño Lucas Ferraz fue más alentador respecto a las tratativas del gobierno uruguayo: “Entiendo que la iniciativa de Uruguay está en línea con lo que se viene defendiendo desde el Ministerio de Economía, es decir, la modernización del Mercosur, con mayor flexibilidad negociadora para los países miembros. Este es un ejemplo más de una realidad que se impone, dada la pérdida de dinamismo del bloque, observada en las últimas décadas”. El País, 10 de septiembre de 2021.

La posición de Argentina queda muy clara en las afirmaciones de Jorge Neme, secretario de Relaciones Económicas Internacionales de dicho país: “No compartimos la posición de que cada país inicie negociaciones de manera individual”. EFE, 11 de junio de 2021. Dicho secretario ya se había pronunciado enfáticamente cuando afirmo que “aprobar esa idea, implicaría destruir el Mercosur”. Búsqueda 2 de abril de 2021.

Por último, el embajador de Paraguay en Uruguay Rogelio Benítez planteó que si bien su país es “muy respetuoso de las manifestaciones de los distintos estados miembros del Mercosur, en el Tratado de Asunción está escrito que hay que encontrar soluciones por consenso... No se habla de decisiones unilaterales. Nosotros respetamos y entendemos que el bloque tiene que ser un trampolín para lograr beneficios para todos sus socios, pero somos fuertes en la medida que avancemos unidos”. El Observador, 10 de septiembre de 2021.

VI. A modo de reflexiones finales

Discursivamente el gobierno de la coalición “multicolor” instalado en Uruguay en marzo del 2020 marcó un nuevo rumbo para la inserción internacional del país pero las circunstancias cambiantes del entorno mundial y las presiones regionales -o al menos la falta de apoyo- impidieron avanzar sustantivamente en el giro propuesto. El análisis de la política exterior de Uruguay en el período 2020-2022 muestra que los cambios de envergadura anunciados, esto es la flexibilización del Mercosur y un TLC con China u otras potencias extraregionales- no se han concretado.

Lo anterior es totalmente coherente con lo esperado a partir de la presunción teórica asumida en este estudio: predominio del contexto regional e internacional sobre las orientaciones domésticas impulsadas. El Realismo Neoclásico no deja de ser realismo y asume el carácter sistémico de las relaciones internacionales, la importancia de las variables exógenas y del lugar que ocupa un país en la estructura internacional en un mundo regido por la anarquía.

En el período 2020-2022 los condicionantes externos marcaron que las posibilidades de un acuerdo de libre comercio entre Uruguay China fueran escasas, de lento avance y difícil concreción. Los cambios de orientación política en Brasil podrían llevar a este país a sumarse a un relacionamiento más profundo con China y a que Argentina lo acompañe por razones de afinidad; Paraguay, mientras mantenga relaciones con Taiwán, está fuera de toda posible conversación de la subregión con China.

El devenir de la guerra en Europa pone también interrogantes sobre el peso de los factores geopolíticos como inhibitorios de un posible acuerdo con China, sobre todo si el mismo es percibido como algo más que puramente comercial, traspasando las “líneas rojas” -no explicitadas pero existentes- en materia de cooperación tecnológica y/o militar de avanzada.

Los procesos internos de elaboración de la política internacional del país son relevantes. La propia teoría, en su carácter de neoclásica, los reivindica. La generación de un amplio arco de apoyo doméstico a un TLC con China -arco que se amplía si Argentina y Brasil participaran del acuerdo- marca preferencias muy difíciles de revertir, sea cual sea el color político del partido o partidos gobernantes en el próximo período de gobierno. La sociedad parece aceptar de muy buena manera ese acuerdo, y por tanto las barreras internas que lo podrían frenar son mucho menores a las existentes a un TLC con Estados Unidos y de similar porte que las que condicionan un TLC Mercosur-Unión Europea. Nada indica que conversaciones que comenzaron en el 2016, se revitalizaron en el 2020 y se mantienen hasta la actualidad, no puedan terminar germinando en el próximo período de gobierno (2025-2030). El tiempo que resta de la administración Lacalle Pou (2023 y 2024) no parece suficiente para completar unas negociaciones que aún no han comenzado.

En el mundo post-pandemia se asiste al regreso de la geopolítica. Los vínculos mundiales se están redefiniendo y, en el marco del enfrentamiento sino-americano, es difícil establecer y mantener en solitario vínculos estrechos con potencias extra-regionales. Ello exige un redimensionamiento de la agenda internacional del país y debería impulsar al gobierno, en diálogo con la oposición, a rediseñar su inserción internacional en el entendido que no parece viable una agenda internacional que intente posicionar a Uruguay en clave de vínculos múltiples.

Finalmente, en un mundo multipolar con asimetrías fuertes entre las dos potencias preeminentes y el resto de las potencias o bloques regionales, es muy difícil de construir una autonomía estratégica en clave nacional. La fragmentación de la región no es auspiciosa y la integración regional es aún débil. Es con esas restricciones que Uruguay debe buscar su lugar en el mundo, en su inserción económica internacional y en sus vínculos político-culturales con otros países o regiones.

VII. Bibliografía

Busso, A., Zelicovich, J. (2016). "El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional : ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico?" *Revista Coyuntura Austral Journal of the Global South* 7 (37), Porto Alegre.

Bidegain, G., Freigedo, M. y Zurbriggen, C. (2021). *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Caetano, G., Rilla, J. y Pérez Antón, R. (1987). "La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos". *Cuadernos del CLAEH* 44: 36-61.

Dror, Y. (1987). *Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación*. Revista de la Cepal N° 31, Santiago de Chile: Cepal.

Fernández Luzuriaga, W. (2020a). "Cambio de gobierno y política exterior uruguaya 2020. Acuerdos programáticos y primeras decisiones". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*. Año 5, No. 10.

Fernández Luzuriaga, W. (2020b). "El temprano adiós del canciller. ¿Disensos en política exterior de la Coalición Multicolor?". *En la Onda Digital*, nro. 60.

Kaarbo, Juliet. 2015. "A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory". *International Studies Review* 17, n°.2.

Lanzaro, J. (2010). *La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia*. WorkingPaper 91/2008. VI Seminario de Investigación. Master en Democracia y Gobierno. Departamento de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid. 2008. Disponible en: http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones%20en%20red/working_papers

Lindblom, Ch. (1992) "La ciencia de 'salir del paso'", en Aguilar Villanueva, L. (ed.) *La hechura de las políticas*. México D.F: Porrúa.

Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro, eds. 2009. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Luján, Carlos. (2010). "La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios". En Mancebo, Ma. E. y Narbondo, P. *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo: UdelaR

Palier, Bruno e Yves Surel. 2005. "Les 'trois I' et l'analyse de l'État en action". *Revue française de science politique*, 55, 7-32.

Pérez Antón, Romeo. 2011. *Política exterior uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.

Simonoff, A. (2022). Política exterior argentina reciente : ¿Del globalismo a la autonomía?. EN: W. Iglecias, J.C. Suzuki y N. Barceló Severgnini (Orgs.). *América Latina : relações internacionais e integração regional*. Sao Paulo.

Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro y Steven E. Lobell. 2016. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. New York: Oxford University Press.

Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics* 5, n°.1: 144–177.