Estudios

Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: Economía política de posicionamientos e implicaciones

Uruguay in the EU-MERCOSUR agreement: political economy of positionings and implications

Caetano, Gerardo; Pose, Nicolás

Gerardo Caetano *
gcaetano50@gmail.com
Universidad de la República, Uruguay
Nicolás Pose **
nicolas.pose@cienciassociales.edu.uy
Universidad de la República, Uruguay

Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
ISSN: 1515-3371
ISSN-e: 2314-2766
Periodicidad: Semestral
vol. 29, núm. 59, 2020
revista@iri.edu.ar

Recepción: 15 Julio 2020
Aprobación: 02 Octubre 2020
Publicación: 09 Diciembre 2020

URL: http://portal.amelica.org/ameli/journal/26/263675004/

DOI: https://doi.org/10.24215/23142766e106

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Cómo citar este artículo: : Caetano, G. y Pose, N. (2020). Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: Economía política de posicionamientos e implicaciones. Relaciones Internacionales, 29(59), 106. https://doi.org/10.24215/23142766e106

Resumen: El artículo analiza, desde la perspectiva de Uruguay, el acuerdo entre la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), aprobado en una primera instancia en 2019. Se consideran los principales antecedentes del proceso de negociaciones y los posicionamientos políticos y sociales locales. Luego se realiza un balance general acerca de los beneficios y costos esperados desde una perspectiva multisectorial y se recorren algunos debates relevantes sobre la legitimidad de los TLC y su rol en las disputas respecto a la imposición de modelos económicos en pugna. Desde el reconocimiento de la necesidad imperiosa que tiene Uruguay de avanzar en la conformación de instrumentos para afirmar su proyección exportadora, las reflexiones finales introducen algunos elementos para lograr una mayor legitimidad y sustentabilidad social del acuerdo.

Palabras clave: Unión Europea, MERCOSUR, Uruguay, negociaciones comerciales, TLC, economía política.

Abstract: The article analyses the agreement between the European Union (EU) and the Southern Common Market (MERCOSUR), signed in a first instance in 2019, from a Uruguayan perspective. For such purpose, it firstly considers the negotiating path, along with the domestic political and social positionings identified. Then, it offers a general assessment, from a multi-sectoral perspective, regarding the expected benefits and costs, and it touches on some relevant debates about the legitimacy of FTAs and their role in the disputes over the imposition of different economic models. Lastly, recognising Uruguay´s necessity regarding the formation of trade agreements to support its export projection, the final reflections introduce some elements that seek to enhance the legitimacy and social sustainability of the agreement.

Keywords: European Union, MERCOSUR, Uruguay, trade negotiations, FTA, political economy.

1.Introducción: breves consideraciones teóricas sobre la economía política de los acuerdos preferenciales de comercio

Las negociaciones y los acuerdos comerciales tienen implicancias geopolíticas y económicas a nivel internacional, así como sobre la asignación de recursos económicos y las dinámicas políticas en términos domésticos. Por tanto, no puede sorprender que la literatura identifique un conjunto de factores que inciden a la hora de la toma de decisiones sobre este tipo de asuntos. Sin la pretensión de una revisión exhaustiva, que excede al alcance de este trabajo, cabe rescatar algunos elementos relevantes desde la perspectiva de un país pequeño como Uruguay, inserto en un esquema de integración como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), respecto a la conformación de un acuerdo preferencial o "tratado de libre comercio" (TLC) con un socio de mayor desarrollo relativo, como la Unión Europea (UE).[1]

Uruguay, como país tomador de reglas a nivel internacional, enfrenta el *trade-off* o compromiso que implican los TLC contemporáneos, esto es, una mayor integración con la economía mundial versus la reducción del espacio para la variación de políticas domésticas (Pose, 2018). A la hora de posicionarse frente a los TLC, algunos aspectos estructurales de la economía mundial y de sus reglas afirman su impacto. Entre ellos, se destaca la proliferación de TLC en las últimas tres décadas, que pasaron de 30 a más de 300 –de forma paralela a la parálisis de la función negociadora de la Organización Mundial del Comercio (OMC)–, gobernando así una porción cada vez mayor de los flujos internacionales de comercio. Esto incrementa los riesgos de sufrir desvíos en las corrientes comerciales y, de manera concomitante, la presión de quedar por fuera de esta red de acuerdos, especialmente cuando competidores directos se encuentran insertos (Baldwin, 1997; Gruber, 2001; Quiliconi, 2014). Del mismo modo, la utilización de preferencias otorgadas de forma unilateral por las principales potencias comerciales, revocables ya sea por motivos de política interna o exterior de los oferentes, e incluso por criterios de "graduación" establecidos unilateralmente, generan "dependencia político-comercial" en los receptores y, de este modo, incentivos a atarlas mediante TLC (Shadlen, 2008, Manger y Shadlen, 2014). De esta manera, los costos de participar en acuerdos preferenciales de naturaleza potencialmente asimétrica, por el desigual desarrollo relativo entre los países contratantes, no puede cotejarse contra un *status quo* previo que ya no está disponible, sino contra los costos que implica no participar en ellos.

A su vez, los acuerdos comerciales tienen evidentemente implicaciones distributivas, pues la apertura favorece a los sectores con ventajas comparativas estáticas (que en Uruguay se asocian al sector agro-exportador), al tiempo que perjudica a los que enfrentan una mayor competencia de las importaciones (Milner y Judkins, 2004). Cierto es también que los TLC resultan, en ocasiones, diseñados para evitar elevados costos de apertura para distintos sectores (Grossman y Helpman, 1995). Sin embargo, este punto parece más relevante para los socios que tienen mayor capacidad de influenciar los términos de los acuerdos que para los socios de menor desarrollo relativo.

Asimismo, los TLC contemporáneos han sido el vehículo por el cual las potencias comerciales han intentado incluir temas relacionados con el comercio que exceden lo acordado en la OMC (por lo que se los denomina "OMC-plus") y abarcan diversas cuestiones como inversiones, compras públicas, políticas de

Notas de autor

* Doctor en Historia, Universidad Nacional de la Plata. Profesor titular de la Universidad de la República. Coordinador del Observatorio de Coyuntura Política, Departamento de Ciencia Política. Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

** Candidato a Doctor en Ciencia Política, Universidad de la República. Magíster en Economía Política Internacional, London School of Economics and Political Science. Profesor asistente del Programa de Estudios Internacionales, Universidad de la República. Investigador Nivel Inicial del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay.

PDF generado a partir de XML-JATS4R

competencia y nuevas disposiciones sobre la propiedad intelectual. Acordar sobre estas disciplinas con socios de mayor desarrollo relativo siempre resulta una estrategia atractiva para aquellos tomadores de decisión que buscan avanzar en reformas aperturistas y/o bloquear posteriores reversiones de esta agenda (Büthe y Milner, 2008; Manger, 2012; Solís et al. 2009). En esa dirección, acordar en este tipo de puntos constituye al mismo tiempo un costo en ocasiones demasiado elevado para aquellos decisores que confían en el involucramiento activo del Estado y en el cambio de las matrices productivas y exportadoras para propulsar el desarrollo económico tardío (Amsden, 2001; Gallagher, 2008; Gathii, 2011). Por tanto, las ideas sobre el desarrollo económico y su impacto sobre las lecturas respecto a las consecuencias de acordar disciplinas "OMC-plus" resulta otro factor relevante a tener en cuenta (Pose, 2018; 2019). Además de las ideas económicas, también cabe considerar las ideas políticas, pues las tradiciones de política exterior y la historia impactan en los debates sobre con quién asociarse, cómo hacerlo y desde qué plataformas (López, 2015; Caetano, 2017). Esto es particularmente importante para un país como Uruguay, miembro del MERCOSUR y con un tamaño de mercado que le inhibe de la posibilidad de recurrir a políticas de retaliación comercial, ya sea a la interna del bloque regional o en sus relaciones extrazona.

El objetivo de este texto es analizar distintos elementos que tienen que ver con las causas, las consecuencias y los impactos previsibles que, desde la consideración de los intereses nacionales y sectoriales de Uruguay, genera la confirmación del Tratado entre la UE y MERCOSUR, concertado en primera instancia en 2019, pero al que aún falta ratificar. Como se verá en las páginas que siguen, los elementos teóricos resaltados en esta introducción contribuyen al entendimiento de las dinámicas políticas que suscita este instrumento en el país.

El texto que sigue se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se consideran los principales antecedentes del proceso de negociaciones, para luego entrar en el análisis de los posicionamientos políticos y sociales internos. Luego, se realiza un balance general acerca de los beneficios y costos obtenidos desde una perspectiva multisectorial, para posteriormente identificar cómo un acuerdo de este tipo se inserta en los debates más generales sobre la legitimidad de los TLC y su rol en las disputas sobre algunos de los principales modelos económicos en pugna. Desde el reconocimiento de la necesidad imperiosa que tiene Uruguay de avanzar en la conformación de instrumentos para afirmar su proyección exportadora, en particular desde las exigencias especialísimas del escenario internacional y regional actual, las reflexiones finales introducen algunos elementos cuya incorporación contribuiría a una mayor legitimidad y sustentabilidad social del acuerdo.

2. Algunos antecedentes insoslayables

Los antecedentes de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR se remontan a 1995, cuando ambos bloques acordaron concretar un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, en lo que fuera la primera decisión del MERCOSUR como sujeto de Derecho Internacional. Desde la perspectiva mercosuriana esto no fue casual, teniendo en cuenta la posición atlántica de los países del bloque y la referencia en términos de ideas e instituciones que supuso el modelo europeo para sus creadores (Bizzozero, 2008). Algo similar puede decirse del lado europeo, pues el establecimiento de relaciones "interregionales" entre bloques servía a la proyección del propio modelo de integración de la UE, lo qur reflejaba su fortaleza como actor internacional (Sanahuja, 2007). Sin embargo, el lanzamiento efectivo de las negociaciones para un acuerdo de asociación con un pilar comercial no tuvo lugar hasta fines de 1999 y fue de hecho motivado por razones defensivas. En términos concretos, la UE observaba con preocupación el avance de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuestas por Estados Unidos (EEUU) en 1995, que –de finalizarse– podían suponer una pérdida de espacio relativo de la UE en América Latina en materia de comercio e inversiones. Jugaba una vez más la triangulación estratégica entonces vigente entre las acciones de EEUU y la UE en su relación con América Latina y sus espacios regionales. A partir de este señalamiento, pueden identificarse cuatro fases de la negociación entre la UE y el MERCOSUR, como han propuesto Sanahuja y Rodríguez (2020).

La primera de ellas, de acuerdo a estos autores, se extendería entre el 2000 y el 2004, cundo tuvo lugar el primer impulso negociador. La propuesta inicial en términos de formato vino por el lado de la UE, quien propuso negociar, además de reducciones arancelarias recíprocas, algunos de los llamados "temas de Singapur", como compras gubernamentales y políticas de competencia, a la vez que impulsaba la inclusión de estas disciplinas "OMC-plus" a nivel multilateral. No obstante, los intercambios pronto encallaron en los temas tradicionales del comercio: los contrastes entre las restricciones al ingreso de productos agrícolas del MERCOSUR en la UE versus la resistencia a una rápida disminución de los aranceles impuestos por el MERCOSUR a los bienes manufacturados, especialmente por parte de Brasil. Al mismo tiempo, las propias dificultades del MERCOSUR para completar la conformación de una Unión Aduanera quitó atractivo a la idea de un acuerdo birregional. A ello se agregó en 2003 el fracaso de la cumbre ministerial de Cancún de la OMC, que replicó los debates Norte-Sur observados en la negociación interregional, lo que sentó las bases para una prolongada paralización de las tratativas.

A continuación, entre 2004 y 2010, Sanahuja y Rodríguez (op cit.) identifican una segunda etapa que denominan "de desinterés mutuo". En este período, la UE priorizó la conformación de acuerdos con los países latinoamericanos del "eje pacífico", de orientación más liberal y aperturista (Briceño-Ruiz, 2013). El tiempo de los gobiernos progresistas en los países del MERCOSUR traía aparejada una orientación regionalista que ha sido denominada por algunos autores como "post-liberal" (Sanahuja, 2009) o "post-hegemónica" (Riggirozzi y Tussie, 2012).[2] Durante esta etapa también desapareció el dinamizador externo de las negociaciones que suponía la presencia del proyecto ALCA, tras el rechazo del MERCOSUR y Venezuela a dicha iniciativa en noviembre de 2005, en el marco de la IV Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad de Mar del Plata.

Las negociaciones se retomaron en 2010, tras el evidente estancamiento de la OMC, los impactos de la crisis financiera global de 2008 (que afectó de forma particularmente profunda a los países europeos) y el marcado crecimiento de China en términos de comercio e inversión en el MERCOSUR (Sanahuja y Rodríguez, 2020). De hecho, como muestra la tabla 1, entre 2001 y 2009 el peso de China en las exportaciones mercosurianas se triplicó, mientras que la participación del mercado de la UE mostraba una tendencia moderada pero constante hacia la baja. Sin embargo, la ampliación de la UE hacia el este supuso la incorporación de nuevas sensibilidades de protección en materia agrícola, que se sumaron a las tradicionales resistencias de países como Francia e Irlanda, lo que provocó, por ejemplo, la elaboración de ofertas más restrictivas de acceso a mercados para productos centrales del MERCOSUR, como la carne bovina.[3] Por el contrario, por el lado del MERCOSUR, especialmente en Argentina y Brasil, permanecieron las sensibilidades en materia de bienes industriales, propiedad intelectual y compras gubernamentales, así como el reclamo de contemplación de asimetrías que se tradujera en una menor cobertura de sus ofertas.

TABLA 1
Peso de destinos seleccionados en exportaciones del MERCOSUR, en %

Destino	2001	2005	2009	2014	2019
UE	19,8	17,4	16,8	15,4	14.5
EEUU	27,7	24,2	7,3	16,3	
China	2,8	4,7	9,2	15	23,7

Área del gráfico

Fuente: elaboración propia en base a datos de Trademap.

A partir de 2013, como consecuencia de la pérdida del dinamismo económico observado durante la década previa, como de una creciente sensación de aislamiento frente a las propuestas de mega-acuerdos hacia el Atlántico y el Pacífico lanzadas por EE.UU. (Thorstensen y Ferraz 2014), las percepciones de costos y beneficios comenzaron a virar en Brasil, tanto entre los decisores gubernamentales como en las cúpulas empresariales, incluso las industriales. Pero este no fue el caso de Argentina, que sostuvo en sus ofertas la

exclusión de importantes segmentos industriales. Ni siquiera la pérdida del acceso preferencial a partir del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en 2014, que ha forzado a otros países en desarrollo a cerrar acuerdos que previamente rechazaban (Shadlen, 2008; Manger y Shadlen, 2014), modificó esta postura.

Dado este escenario, la aceleración de las negociaciones se produjo recién a partir de 2016, tras el giro político en Argentina (mediante elecciones) y en Brasil (mediante un "golpe blando"), que supuso la llegada de fuerzas liberal-conservadoras al poder. Esta nueva coyuntura implicó una modificación de la oferta argentina hacia niveles de cobertura similares a los del resto del bloque, así como la flexibilización de la posición brasileña en algunas materias sensibles, como compras gubernamentales y reglas de origen para el sector automotriz. Mientras tanto, en particular desde la perspectiva de la Comisión Europea, el giro mercantilista de la política comercial de Trump en EE.UU. actuó como incentivo para forzar la ratificación de un acuerdo previo con Canadá, cerrar otro con Japón y procurar la conclusión de las negociaciones con MERCOSUR, mediante la mejora de la oferta agrícola a niveles cercanos a 2004 (incluso con la oposición manifiesta de países como Francia) y la reducción de las exigencias en planos como la propiedad intelectual.

A pesar de todos estos elementos favorables a la conclusión del Tratado, algunos desacuerdos de grado inhibieron su firma en 2017, mientras que la posterior victoria electoral de Jair Bolsonaro en Brasil puso un nuevo signo de interrogación. El gobierno del nuevo presidente brasileño trajo consigo, entre otras muchas cosas, una controvertida agenda en materia ambiental, capitalizada por los opositores al acuerdo en Europa. Sin embargo, en el plano económico, el gobierno de Bolsonaro se mostró incluso más flexible que su antecesor, al aceptar la reducción de contenido regional requerido para el comercio de automóviles libres de aranceles y cuotas para productos clave, como la carne o el etanol, en niveles que no habían colmado las expectativas de los decisores precedentes. Lo que ocurría era que los nuevos arquitectos de la política económica exterior, tanto de Brasil como de Argentina, coincidían en que el mayor valor de un acuerdo con la UE estaba en el aspecto institucional, en términos de señalizar un giro de política comercial hacia una mayor apertura, más allá de las ganancias comerciales concretas que este pudiera reportar en el corto o mediano plazo.[4]

Con todo esto, más el apoyo de larga data de Uruguay a las negociaciones (combinado con una demanda de mayor apertura a la UE)[5] y a la obtención de mecanismos de tratamiento especial y diferenciado para Paraguay, el MERCOSUR dio un impulso final para la conclusión del acuerdo. A partir de la previsión de un eventual giro político en Argentina, la Comisión Europea logró persuadir a los miembros reticentes al acuerdo en la UE en este mismo sentido. Así y todo, tras la firma del principio de acuerdo, Francia reiteró sus objeciones, planteando la imposibilidad de ratificarlo en el formato acordado. Más recientemente, los parlamentos de Austria y Holanda se han manifestado contrarios a su ratificación, alegando motivos ambientales y de repudio más general a las políticas de la administración Bolsonaro. De este modo, a pesar de lo acordado, el TLC entre ambos bloques, tras negociaciones iniciadas hace más de 20 años, todavía dista de estar asegurado.

3. Acuerdo y posicionamientos desde Uruguay

Desde la perspectiva de Uruguay, la conclusión de este principio de acuerdo debe ser enmarcado dentro de los debates más generales sobre la dinámica de funcionamiento del MERCOSUR desde su creación hasta la actualidad. En este sentido, se destaca la progresiva acumulación de insatisfacciones y críticas formuladas desde distintos actores del espectro político y económico nacional, cuyo común denominador ha sido la denuncia del incumplimiento sistemático de lo acordado por parte de los socios más grandes del bloque. A esto, además, se han sumado cuestionamientos respecto al escaso dinamismo de su agenda externa. Esto ha animado la formulación de planteos sobre flexibilización y la posibilidad, no siempre bajo supuestos realistas, de negociar unilateralmente acuerdos con terceros (Caetano, 2017; 2019). El tratado de libre comercio (TLC) con la UE, desde esta óptica, ha generado en el pasado reciente convergencias visibles al interior del

sistema político uruguayo, coincidentes con las fuertes controversias desatadas a nivel de otros temas de la política exterior como el del tratamiento del tema Venezuela.

Tal vez como correlato de esto, es posible constatar que la conclusión del acuerdo, tras 20 años de negociaciones, fue recibida positivamente por la mayoría de los actores nacionales. Los principales partidos políticos concordaron en forma pública y explícita sobre esta posición, al punto que cuando el entonces canciller Nin Novoa expuso lo acordado en el Parlamento, la reacción de los principales líderes de la oposición fue felicitarlo (El País, 2019). Cierto es que al interior del FA se manifestaron algunas visiones discordantes, que no obstante no han logrado imponer su visión al interior de esta fuerza ni de sus sucesivos gobiernos, a diferencia de lo ocurrido frente a la perspectiva de un TLC con EEUU en 2006, o bien frente a las negociaciones iniciadas en el marco del Trade in Services Agreement (TiSA) en 2015.

En 2006, en ocasión del intento finalmente fallido de establecer un TLC con EE.UU., se visualizaron dos coaliciones internas dentro del FA, respaldadas por lo que Adler y Haas (1992) han calificado como "comunidades epistémicas" distintas. Por un lado, se encontraba la mayoría del gobierno y del FA encabezado por el equipo económico, liderado por el entonces ministro de economía Danilo Astori. Desde una visión "neoinstitucionalista" de la economía, Astori –respaldado en todo momento por el presidente Vázquez- consideraba al acuerdo como un sello de calidad, una forma de brindar certezas en materia de reglas de juego para, de esta forma, atraer inversión extranjera, ya que consideraba a la histórica baja tasa de inversión en el país como el principal obstáculo para el desarrollo nacional.[6]

Desde una perspectiva diferente, se encontraba un conjunto de sectores y personalidades que coincidían en términos generales con la postura del entonces canciller Reinaldo Gargano, fundamentados por estudios de expertos "neodesarrollistas" en innovación y desarrollo, provenientes de distintas disciplinas.[7] Este grupo advertía que, además de las escasas ganancias en términos comerciales (ya que EE.UU. es un competidor en los principales productos de la canasta agroexportadora uruguaya, cuya producción además subsidia), las exigencias en disciplinas relacionadas como servicios, compras públicas y propiedad intelectual limitarían en forma grave la capacidad del Estado de impulsar políticas de incorporación de valor y desarrollo tardío (Panizza, 2008; Porzecanski, 2010; Garcé ,2014; López, 2016; Pose, 2019). A todo esto, además, se agregaba el propio riesgo de una salida del MERCOSUR, ante la resistencia de Argentina y Brasil de permitir la firma de un acuerdo bilateral.

Tales divisiones se volvieron a manifestar frente a la participación de Uruguay en las negociaciones del TiSA en 2015, aunque en este caso la adhesión no chocaba con la permanencia en el bloque regional. De todos modos, la oposición mayoritaria en el FA, bajo los mismos argumentos, significó nuevamente el retiro del país de la propuesta (Quijano, 2015; Pose, 2018). Sin embargo, en las negociaciones con la UE, la mayoría de los sectores, incluso contando con muchos de quienes rechazaron las iniciativas de 2006 y 2015, ha adoptado una postura de apoyo genérico aun con reservas, lo que se debe al menos a tres causas.

En primer lugar, como se verá a continuación, las demandas europeas en materia de disciplinas "OMC-plus" plasmadas en el acuerdo fueron menos exigentes, lo que limitó de esta forma las preocupaciones "desarrollistas". En segundo lugar, en materia arancelaria, área en la que se centran las mayores concesiones del bloque sudamericano, Uruguay tiene menos sensibilidades que economías como las de Argentina y Brasil, pues el hecho de sumarse al propio MERCOSUR en los años 90 supuso la desaparición de varios segmentos industriales previamente protegidos. Las sensibilidades industriales, como se verá posteriormente, están en todo caso relacionadas con la apertura de los mercados argentino y brasileño a proveedores extrazona, pero en este aspecto Uruguay no tiene mayor capacidad de influencia. Y, en tercer lugar, aparece el hecho incontrastable de que cualquier estrategia neodesarrollista en Uruguay, por su pequeño mercado interno, está necesariamente ligada a un proyecto regional. Dicha alternativa ha sufrido un fuerte desgaste en términos normativos tras la falta de concreciones del MERCOSUR en los campos económico, de complementación productiva y de agenda externa común del bloque, temáticas en que la pauta dominante ha sido el privilegio de los sectores nacionales y el incumplimiento de lo acordado por parte de los socios más grandes del bloque,

como ha sido documentado en otros estudios (Caetano, 2019). Así, frente a la ausencia de vías alternativas y en el marco de un contexto geopolítico y comercial fuertemente restrictivo para la inserción internacional del país, las visiones más escépticas sobre los TLC han tenido que conformarse en clave más realista con un acuerdo algo más flexible en términos de preservación de espacio para políticas de desarrollo tardío.

Las principales cámaras empresariales también han saludado con entusiasmo el acuerdo, incluidas las representantes del sector industrial, más sensible a la apertura regional. Algunas de sus principales preocupaciones giraban en torno al mantenimiento de regímenes como el drawback y la admisión temporaria para la importación de insumos sin aranceles,[8] así como sobre una eventual extensión de la protección intelectual en materia de patentes, lo que generó la coordinación de posicionamientos con las centrales fabriles del resto del bloque.[9] Pero más allá de las demandas en estos temas, salientes por su impacto directo, los industriales comparten con el resto de las cámaras empresariales de Uruguay una visión aperturista en materia comercial, que se expresa, por ejemplo, en la elaboración de comunicados conjuntos en la materia. [10] Esta visión se basa en la presencia de creencias ideológicas compartidas respecto a su identidad como "empresarios", así como al rol que los mercados y especialmente la apertura deberían jugar a su juicio en la organización de la economía.[11] De este modo, su posición ha sido la de acompañar la firma de acuerdos extrazona, aunque demandando al mismo tiempo una reducción de los costos internos (tarifas, regulaciones, salarios) para ganar en competitividad.[12]

Del lado de los sindicatos, por el contrario, se observa una mayor preocupación, tanto respecto a la ausencia de información disponible sobre la "letra chica", como a propósito del impacto de los eventuales contenidos en distintos planos que hacen al desarrollo económico y social. Dicho esto, también se destaca que su oposición hasta el momento ha sido de baja intensidad, en particular cuando se la compara con la ejercida ante otros potenciales acuerdos, como los ya mencionados con EE.UU. o el TiSA. Finalmente, cabe destacar que distintas organizaciones de la sociedad civil han manifestado su preocupación por la eventual afectación, en planos como la salud y el acceso, de los medicamentos, la propiedad intelectual en general, el cuidado al medio ambiente, el acceso al conocimiento y los espacios reales para impulsar políticas de desarrollo tardío, entre otros. Algunas de estas preocupaciones han podido ser contempladas –al menos en parte– en las negociaciones, mientras que en otros temas permanecen riesgos sin duda latentes, como se verá en la próxima sección.

Pero antes de indagar con mayor profundidad en los contenidos acordados y sus potenciales impactos, resulta preciso contrastar, al menos brevemente, los posicionamientos políticos y sociales vistos en Uruguay con aquellos registrados en los socios mayores del bloque. En este sentido, se destaca el caso de Argentina, por ser el país en el que el acuerdo ha generado mayores disensos. Estos se plasmaron, por ejemplo, en una publicación de la Fundación Friedrich Ebert de 2018. En esta, funcionarios del actual gobierno nacional y de la provincia de Buenos Aires (entonces en la oposición), junto con distintos académicos, advirtieron acerca de los impactos negativos de los contenidos arancelarios y no arancelarios de un eventual acuerdo sobre el sector industrial, los encadenamientos productivos con Brasil y, en particular, sobre los trabajadores, dado que sus estudios estiman la eventual pérdida de 186.000 puestos en el sector manufacturero, lo que representa un 11% del total del sector (Larisgoitia y Bianco, 2018; Español, 2018; Paikin, 2018). Sin duda, se trata de un impacto muy difícil de absorber en las actuales condiciones sociales y económicas por las que atraviesa Argentina. Las posiciones críticas también alcanzaron a los empresarios industriales, tanto de pymes nucleadas en la Confederación General Empresaria de la República Argentina como en la propia Unión Industrial Argentina, lo que contrasta con las posturas de las gremiales agropecuarias, favorables al acuerdo. Dichos clivajes se trasladaron al sistema político, con la entonces oposición peronista al acuerdo alcanzado por el gobierno de Mauricio Macri.

En Brasil, por el contrario, las dinámicas sociopolíticas han sido, tal vez de forma algo sorprendente, más cercanas a las de Uruguay. Además del apoyo al acuerdo de la poderosa Confederación Nacional

Agropecuaria, con evidentes intereses ofensivos, se destaca que desde 2013 tanto la Confederación Nacional de Industrias (CNI) como la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), principales lobbies industriales otrora opuestos a los TLC con socios de mayor desarrollo relativo, han procurado e incluso demandado la conclusión del acuerdo con la UE (FIESP, 2013, 2019; CNI, 2014). Mientras tanto, a nivel político, el último gobierno de Dilma Rousseff intentó avanzar en este sentido, lo que generó en ocasiones rispideces a nivel intra-MERCOSUR con su socia política Cristina Fernández de Argentina, opuesta a cerrar un trato que implicara la apertura extensiva de los mercados de bienes manufacturados del bloque frente a los productores europeos. Si bien a nivel sindical los trabajadores brasileños han ensayado esfuerzos de oposición mediante la cooperación con sus pares del bloque en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, su debilidad relativa, en especial a partir de todo lo acontecido desde 2016, no les ha permitido mover el tablero político en este sentido, incluso durante las últimas administraciones del Partido de los Trabajadores.

4. Indagatoria sobre beneficios y costos

Frente al riesgo de arribar a evaluaciones marcadas por excesivas simplificaciones, es necesario analizar de forma sistemática los potenciales beneficios y costos derivados del principio de acuerdo alcanzado. En forma evidente, tales análisis toman por necesidad una perspectiva parcial, no siempre explicitada, por lo que en este caso cabe mencionar que el ejercicio se realiza desde una óptica uruguaya. Entre los potenciales beneficios emerge, en primer lugar, el mejorado acceso a un mercado de 500 millones de consumidores de renta alta, que constituye el tercer destino de las exportaciones de Uruguay (como se observa en la tabla 2),[13] en un mundo signado por el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales y la paralela proliferación de acuerdos preferenciales. En otras palabras, como se ha planteado en la introducción, cualquier alternativa de no acuerdo debe incorporar los costos del desvío de comercio producido por la formación de arreglos preferenciales entre terceros, especialmente cuando competidores de la oferta exportable uruguaya, por ejemplo, en Oceanía negocian arreglos preferenciales en Asia, a lo que se suma el agravante del aumento de restricciones en este tema luego del impacto de la pandemia del Covid-19. Dicho esto, también cabe señalar que el acceso ofrecido por la UE para los productos agropecuarios del MERCOSUR, predominantes en la canasta exportadora uruguaya, sigue siendo en muchos casos en formato de cuotas (cuyo reparto además debe negociarse a la interna del bloque), lo que limita las potenciales ganancias derivadas del acceso a mercados y, por tanto, el de la reasignación de recursos que estos acuerdos generan al interior de las economías. Dada esta restricción, el impacto esperado sobre el PIB uruguayo, de acuerdo al estudio de impacto más reciente elaborado por la London School of Economics (LSE) (encargado por la Comisión Europea), sería modesto, por debajo del 1% (LSE, 2019).[14]

TABLA 2
Evolución de las exportaciones de Uruguay por principales destinos, en %

Destino	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2018
China	5,0	3,9	3,6	5,4	14,2	12,8	22,2
Brasil	21,4	16,5	16,2	21,1	18,9	17,2	15,7
UE	19,1	20,1	18,5	14,8	11,9	13,0	11,1
EEUU	8,6	20,5	11,2	3,0	3,9	6,5	6,1
Argentina	15,4	7,6	9,9	8,5	5,4	5,2	5,5

Fuente: elaboración propia en base a datos de Trademap.

De todos modos, desde una perspectiva sectorial, el acuerdo sí mejora los términos de acceso a mercados, lo que adquiere más importancia si se tiene en cuenta que en 2014 Uruguay también quedó excluido del SGP como consecuencia del incremento de su renta per cápita.[15] En esta línea, a su vez, la Cancillería Uruguaya ha destacado que el 40% del total de aranceles pagos por exportaciones en 2016 tuvieron lugar en la UE (lo que supone un valor de aproximadamente USD 106 millones), por lo que al final del período de desgravación el país generaría ahorros importantes por este concepto (Uruguay, 2019). Finalmente, también cabe resaltar que para el producto estrella de exportación nacional, la carne vacuna, el acuerdo implica, además de un nuevo contingente arancelario de 99.000 toneladas a repartir entre los cuatro socios, la eliminación del arancel intracuota para el volumen de cuota Hilton con el que cuenta Uruguay, de 6.376 toneladas. Tan solo por ese concepto, el país se ahorraría USD 15 millones anuales en aranceles (op cit.). La mejora en el acceso al mercado europeo adquiere toda su relevancia, además, si se considera que en 2019 Uruguay perdió acceso preferencial para algo más de 6.000 toneladas mediante la cuota 481 (El Observador, 2019).

En segundo lugar, y de particular relevancia para el país, es esperable que un acuerdo contribuya al disciplinamiento de la discrecionalidad de los socios mayores respecto al cumplimiento de los acuerdos MERCOSUR. Esto resulta trascendental en cuanto a las ganancias esperadas por pertenecer a un mercado regional ampliado y así alcanzar escalas de producción suficientes, que se ven inhibidas si los agentes perciben sistemáticamente una inestabilidad en las reglas de juego. Como contracara, tal beneficio podría diluirse si se habilita la vigencia bilateral del acuerdo entre los socios del MERCOSUR y la ratificación se dilata con relación a los socios más grandes, en los que las tensiones de economía política respecto a los impactos sectoriales y distributivos son mayores.

Una tercera ganancia esperada, subrayada por agentes políticos y económicos nacionales, refiere a la recepción de nuevos flujos de inversión extranjera directa (IED) europeos, alimentada por el hecho de que la UE ya es el principal inversor externo del país. Como muestra el gráfico 1, las inversiones españolas, por sí solas, representan un 23% del total del stock de IED en Uruguay y ocupan, de esta forma, el primer lugar en términos de origen. Asimismo, si se incorpora el peso de los capitales finlandeses, holandeses y belgas, la participación de la UE supera un tercio del total de inversiones extranjeras radicadas en territorio uruguayo. De todos modos, cabe recordar que la evidencia empírica que relaciona la recepción de nuevos flujos de IED con la firma de TLC no es concluyente (Peinhardt y Allee, 2011), por lo que un aumento para el caso uruguayo en este tema no puede darse por hecho. Por el contrario, si bien el acuerdo puede fomentar la radicación de inversiones orientadas al establecimiento de encadenamientos interregionales (es decir, IED de tipo vertical), también puede incentivar una relocalización de los emprendimientos orientados a servir el mercado mercosuriano (lo que usualmente se conoce como IED horizontal), ya sea en los territorios de los países más grandes del bloque o en la propia UE.

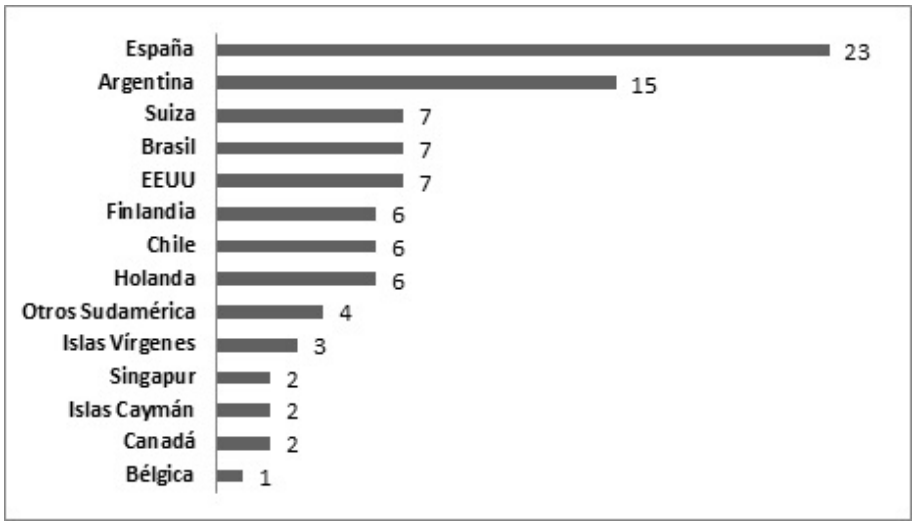

GRÁFICO 1
Stock de inversión extranjera directa por origen en Uruguay (% del total, 2018)
Fuente: Uruguay XXI (2020:2).

Por otra parte, de acuerdo a las piezas de información parcial distribuidas por las distintas cancillerías y por la Comisión Europea hasta el momento, el acuerdo sería lo suficientemente flexible en algunas disciplinas "OMC-plus" sensibles para el desarrollo económico y social del país. Por ejemplo, el capítulo sobre compras gubernamentales, herramienta clave para el impulso de sectores productivos estratégicos, contendría mecanismos de reserva para privilegiar proveedores nacionales, al tiempo que excluiría las compras de empresas públicas (Uruguay, 2019). Asimismo, el capítulo de servicios, negociado mediante listas positivas, consagraría el derecho a la regulación y a la provisión pública en materia de salud o educación y reservaría el monopolio estatal sobre la refinación de combustibles; y sus anexos no implicarían cambios regulatorios (op cit.).

De igual importancia, lo que constituye a su vez una novedad respecto a acuerdos previos de la UE, el capítulo sobre propiedad intelectual no supone una extensión de los plazos de duración de las patentes ni avanza en la protección adicional de los datos de prueba, punto que preocupaba tanto a los laboratorios nacionales como a las organizaciones sociales y académicas que trabajan en pos del mejor acceso a los medicamentos. En la misma línea, tampoco incorpora nuevas exigencias en materia de protección de variedades vegetales, lo que podría incrementar el costo de los insumos utilizados para la producción agropecuaria. De acuerdo a la negociadora uruguaya Valeria Csukasi, tales concesiones supusieron que un país grande del MERCOSUR (que no menciona) tuviera que pagar un costo equivalente (Crónicas, 2019), lo que en su visión resalta la importancia que tiene para Uruguay negociar en bloque y no por separado. En este sentido, apuntando a saldar el debate interno respecto a la conveniencia de ser parte del MECOSUR, Csukasi utilizaba este y otros ejemplos para afirmar su rechazo ante las propuestas de "soberanía comercial" que varios sectores que hoy se encuentran en el nuevo gobierno uruguayo defendieron de modo persistente en los últimos años, al proponer la desafectación de la cláusula 32/00.[16] A su juicio, no es cuestionable la habilidad de Uruguay para poder sacar el mayor provecho posible de la pertenencia al bloque (op cit.).

Finalmente, en lo que respecta a disciplinas "OMC-plus", también se destaca que, dado el mandato previo a 2008 obtenido por la Comisión Europea, el acuerdo no contiene un capítulo de protección de inversiones, lo que supone la ausencia del controvertido mecanismo arbitral inversor-Estado. Y en la línea de las flexibilidades, el MERCOSUR también logró preservar la utilización de los mecanismos de admisión temporaria y drawback (Uruguay, 2019). Estos instrumentos, cuyo desmantelamiento es usualmente exigido por la UE en negociaciones bilaterales, resultan de especial importancia para un país pequeño y, por ende, con

escasa integración vertical como Uruguay, como refleja la preocupación de las cúpulas industriales nacionales mencionada en la sección precedente.

Dicho esto, el acuerdo también acarrea un conjunto de costos que es preciso subrayar. En primer lugar, como se adelantaba previamente, el TLC birregional supone la erosión de las preferencias regionales intra-MERCOSUR, de las más elevadas en términos comparados a nivel mundial, lo que puede ocasionar la pérdida de empleos formales, bien remunerados, en sectores industriales con sesgo exportador regional, condición que aplica para la mayoría de las firmas manufactureras del país. Asimismo, en forma consecuente, esta circunstancia tiene el potencial de contribuir al reforzamiento de la primarización de la estructura productiva del país, cuya preocupante tendencia puede verse en la tabla 3. Si bien Uruguay posee menores sensibilidades industriales que Argentina y Brasil (pues como se ha dicho, el propio ingreso al MERCOSUR supuso una apertura comercial causante de un duro ajuste doméstico), los sectores industriales que subsisten encuentran en la protección regional un fundamento clave, cuya remoción podría afectar su viabilidad. En un estudio sobre los efectos de un eventual acuerdo de la región con China, Torres (2017) ha identificado potenciales dificultades para sectores como el textil, vestimenta, químicos, caucho y plástico, maquinaria eléctrica, papel y cartón, metalurgia, automotor y muebles. Y si bien la producción de la UE no supone un desafío en precios de la misma magnitud, las reglas de origen acordadas, que reflejan las preferencias europeas y permiten a sus productores localizar buena parte de la producción en Asia (Ghiotto y Echaide, 2019), llevan a la necesidad de no subestimar potenciales impactos similares.

TABLA 3
Evolución de las exportaciones de Uruguay por contenido tecnológico, %

Tipo de exportación	2001	2007	2013	2018
Otros	4	5	1	1
Manuf. tecnología alta	2	2	2	2
Manuf. tecnología media	13	8	9	8
Manuf. tecnología baja	27	17	10	9
Manuf. basadas en RRNN	20	19	18	23
Productos primarios	35	49	60	57

Fuente: elaboración propia en base a Cámara de Industrias del Uruguay (2019: 6).

Dentro del capítulo de bienes, también es posible identificar otros costos, como por ejemplo en el sector lácteo. El MERCOSUR aceptó la reducción de barreras, mediante cuotas, a la importación de los fuertemente subsidiados lácteos europeos, cuando Brasil constituye un mercado central para la exportación de lácteos uruguayos. Por otra parte, en el capítulo de propiedad intelectual, el bloque reconoció más de 350 indicaciones geográficas de la UE (que en algunos casos exceptúan a las firmas que ya producen tales variedades), lo que tiene el potencial de aumentar los costos enfrentados por los consumidores en distintos alimentos y bebidas. Asimismo, en dicho capítulo los miembros del MERCOSUR también se comprometen a "realizar los mejores esfuerzos" para adherir al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT, por sus siglas en inglés), del que Uruguay no es miembro. Este acuerdo facilita el patentamiento de invenciones a nivel internacional, reduciendo los costos asociados al registro en distintas jurisdicciones nacionales, por lo que puede ser una herramienta útil para los investigadores nacionales, como destaca la Cancillería Argentina en su resumen informativo (Argentina, 2019). Sin embargo, para países con razonables capacidades de adaptación pero menores en capacidades de innovación como Uruguay, esta medida también puede suponer un incremento en el costo por pago de cánones por derechos de autor para la utilización de distintos procedimientos, entre los que se destaca, en particular, la producción de medicamentos, ya que el PCT reduce las posibilidades de manufacturar versiones genéricas de estos (Shadlen, 2017). Y si bien la fórmula acordada

no supone un compromiso legal duro, las asimetrías en términos de poder comercial sugieren que la UE contará con múltiples mecanismos informales para impulsar su adopción.

Por otra parte, cabe señalar que, a pesar de la ausencia de un mecanismo arbitral inversor-Estado, persisten riesgos en este plano. Esto se debe a que nada previene sobre que las empresas europeas utilicen alguno de los 15 tratados bilaterales de inversión (TBI) firmados por Uruguay con miembros de la UE, como de hecho el país ya ha experimentado. La posibilidad de que dichos tribunales dictaminen el pago de cuantiosas sumas en laudos a las empresas contribuye a producir un congelamiento regulatorio (Van Harten, 2005). Incluso cuando los fallos son favorables a los Estados, estos no siempre pueden recuperar los costos legales incurridos, como aprendió Uruguay con el caso Philip Morris (Bas y Michelini, 2019). Finalmente, cabe destacar que tras la firma del tratado se abrió el proceso de revisión legal de los acuerdos alcanzados. Durante este procedimiento, en el caso del TLC UE-Canadá, se modificaron más del 20% de los artículos incluidos (Ghiotto y Echaide, 2019). Esto sugiere que la revisión legal resulta una "ventana de riesgos" para los países del MERCOSUR, en el que las disposiciones o cláusulas no deseadas por los negociadores nacionales pueden encontrar un hueco para su inclusión.

5. Información, legitimidad y modelos en pugna

¿Cómo monitorear la potencial inclusión de cláusulas desfavorables? ¿Cómo identificar riesgos e incluso oportunidades sin conocer la "letra chica" del TLC? Estas preguntas remiten a una problemática más general relacionada con la negociación de este tipo de acuerdos, que apunta a la opacidad en términos de circulación y difusión de información. Tal situación afecta la capacidad de las sociedades de apropiarse de lo negociado y, aún más importante, refiere a la legitimidad de los instrumentos alcanzados. En otros países de la región, como Argentina, tanto empresarios de los sectores potencialmente afectados como trabajadores reclamaron de forma sistemática a su gobierno conocer los detalles de lo negociado. En Uruguay, en cambio, empresarios de los principales sectores reconocieron estar informados acerca de los contenidos de las negociaciones e incluso apoyarlas mediante su participación en "salas contiguas" (Ecos, 2019), modalidad de uso frecuente y recomendable para maximizar los objetivos nacionales en negociaciones comerciales. Sin embargo, tal apertura no alcanzó a los representantes del movimiento sindical (algo al menos llamativo en el contexto de unas negociaciones lideradas por un gobierno de signo progresista), quienes denunciaron que a nivel oficial solo recibieron resúmenes generales. De manera poco creíble, el único medio disponible para conocer los detalles con el que contaron fue contactar a sus pares sindicales europeos (quienes sí eran actualizados por los negociadores de la UE). De hecho, al observar sus planteos críticos tras la conclusión del acuerdo, se observa que las objeciones sobre la forma del proceso primaban por sobre los contenidos (op cit.), algo que tal vez hubiera sido salvable mediante la implementación de procesos de intercambio que incluyeran en forma directa a los representantes del trabajo, contribuyendo de esta forma a aumentar la legitimidad de lo negociado.

Otro instrumento para incrementar la legitimidad de los acuerdos, así como para enmarcarlos dentro de estrategias inclusivas y sustentables de crecimiento, es la inclusión de capítulos sobre desarrollo sostenible, como el que contiene el acuerdo MERCOSUR-UE. Sin embargo, el análisis de sus contenidos revela falencias que limitan su potencial. Por ejemplo, en materia ambiental, distintos estudios sugieren que el acuerdo carece de mecanismos efectivos para controlar el cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales (LSE, 2019; Ghiotto y Echaide, 2019). Pero incluso más importante desde la perspectiva uruguaya, las disposiciones promovidas por la UE (como el principio precautorio) pueden constituirse en fundamentos para la imposición de barreras para-arancelarias, que podrían barrer con los beneficios esperados para el sector agroalimentario. Por el contrario, una genuina preocupación ambiental se plasmaría mediante la introducción de mecanismos como fondos conjuntos o preferencias que alienten la innovación y

la utilización de tecnologías verdes, al tiempo que financien la mitigación y la adaptación al cambio climático, temas especialmente sensibles sobre los que, sin embargo, no se observa registro alguno.

En materia laboral, a pesar de incorporar la necesidad de observar las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el acuerdo carece de mecanismos accionables efectivos y se apoya, en cambio, en mecanismos de *soft law* para resolver controversias (en contraste con lo que ocurre respecto a las disposiciones comerciales) (Ghiotto y Echaide, 2019).[17] De esta forma, la posibilidad de limitar una carrera hacia el fondo impulsada por grandes economías como Brasil queda coartada. De hecho, durante 2017, este país introdujo una reforma laboral que renovó las demandas empresariales por mayor flexibilidad en las relaciones de trabajo uruguayas, bajo el argumento de la necesidad de mantener niveles similares de competitividad. Tras el cierre del principio de acuerdo con la UE en 2019, emergieron planteos similares desde los sectores empresariales tanto de Argentina como de Uruguay. Así, lo que podría ser una oportunidad para consolidar estándares laborales elevados mediante este instrumento, se convierte de hecho en una amenaza para los trabajadores.

Algo similar sucede con el capítulo dedicado a las pymes. Las partes reconocen que estas suponen el grueso de la producción y de la generación de empleo, por lo que destacan la necesidad de facilitar su participación en los flujos comerciales interregionales. Sin embargo, las disposiciones adoptadas en el capítulo, tendientes a facilitar la difusión de información y la coordinación entre agentes, resultan a todas luces insuficientes. Por el contrario, disposiciones como la asistencia técnica, el establecimiento de *joint ventures* (emprendimientos conjuntos) y la transferencia de conocimientos y tecnología, de potencial impacto elevado, son redactadas en un lenguaje vago de promoción de la cooperación, sin mecanismos efectivos de implementación y cumplimiento, como se desprende del resumen elaborado por la Cancillería Argentina (Argentina, 2019). Además, en base a los "acuerdos en principio" difundidos, el capítulo entero estaría excluido del sistema de solución de controversias, reduciendo de esta forma su aplicabilidad.

Estas deficiencias, sumadas, contribuyen a alimentar la creciente percepción de que estos acuerdos se diseñan en función de las estrategias de acumulación de los grandes capitales, por sobre las necesidades de los trabajadores y las pequeñas y medianas empresas. Y, de este modo, fomentan las distintas modalidades de reacción frente a la globalización que actualmente se observan en la política mundial. Como plantea Lamp (2019), una narrativa de respuesta ante estos procesos ha sido el nacionalismo de las derechas "neopatriotas", expresado en fenómenos como la elección de Donald Trump o el Brexit, que se enfoca en juegos de suma cero en los que prima el foco en las ganancias relativas. Pero, además, de acuerdo a este autor, también puede registrarse otra narrativa denominada "crítica", avanzada por académicos como Dani Rodrik, entre otros, en la que el comercio es visto como un fenómeno con el potencial de contribuir al desarrollo económico y social de los países, pero solo bajo la condición del rediseño de las reglas, como el TLC en cuestión, que lo regulan. En las reflexiones finales se introducen algunos elementos que podrían aportar en este sentido.

6.Reflexiones finales

No cabe duda de que los TLC contemporáneos, como el acordado por la UE y el MERCOSUR, generan ganadores y perdedores, a la vez que suponen una limitante en términos del espacio disponible para impulsar políticas activas de desarrollo tardío. Este costo es la contrapartida en la que incurren los países de menor desarrollo relativo por un mejorado acceso a mercados, con miras a conseguir una mayor y mejor participación en los flujos comerciales (y potencialmente de capital) internacionales. Dicho esto, y a pesar de sus elementos negativos, el acuerdo aparece como necesario desde la perspectiva uruguaya por distintos factores que marcan la coyuntura. Adviértanse dos: 1) los costos de permanecer por fuera de la creciente red de acuerdos preferenciales a nivel mundial; y 2) la ausencia de una alternativa disponible en términos de integración productiva y comercial profunda intra-MERCOSUR. Si a esto se agrega que, en perspectiva comparada, el principio de acuerdo alcanzado es menos exigente en disciplinas "OMC-plus", puede concluirse que aparece

como una alternativa de las menos costosas entre las opciones de inserción internacional disponibles para el país.

De todos modos, cabe señalar un conjunto de potenciales modificaciones que procurarían un mejor balance en los beneficios esperados para el capital y el trabajo, así como entre los países participantes, por lo que sería deseable que fueran impulsados y/o adoptados por los países del MERCOSUR. En primer lugar, se vuelve imprescindible una mayor transparencia en la circulación y difusión de la información, pues su ausencia mina la confianza y la legitimidad de lo acordado, así como reduce la posibilidad de que los actores se apropien y aprovechen los beneficios derivados de las nuevas reglas. Y, además, limita las fuentes a partir de las cuales los negociadores nacionales pueden identificar nuevos riesgos y oportunidades. En segundo lugar, el acuerdo es una oportunidad para la introducción de cláusulas laborales y ambientales, que –por un lado– calmen las tensiones de economía política europeas que previenen su ratificación, pero que –por el otro– sean diseñadas desde una perspectiva de promoción. En este sentido, se observa con preocupación los recientes intentos de la Comisión Europea de incluir "cláusulas de paz" en sus acuerdos comerciales, que eviten reclamos por los cuantiosos subsidios canalizados hacia su agricultura (con las consecuentes distorsiones en los mercados mundiales de alimentos) (Boffey, 2020), así como la búsqueda de mantener en vigencia el principio precautorio, cuestionado a nivel multilateral. Demás está decir que estas barreras producen inestabilidad en las reglas de juego, al tiempo que inhiben la generación de las potenciales ganancias que un acuerdo pudiera reportar. Por el contrario, estrategias de trabajo en común, como mayores preferencias y fondos comunes para el mejoramiento de las relaciones laborales y las prácticas ambientales, podrían actuar como verdaderos incentivos positivos para elevar estándares y maximizar ganancias conjuntas.

En tercer lugar, el acuerdo supone una oportunidad para sustituir los TBI bilaterales por un arreglo de solución de diferencias en materia de inversiones interregionales de acceso estatal exclusivo, pues existe suficiente evidencia para afirmar que los TBI no han cumplido sus objetivos de incrementar los flujos de inversión (Poulsen y Aisbett, 2013), o de establecer reglas claras que contemplen las necesidades de inversores y Estados. Por el contrario, alrededor de ellos se ha desarrollado una industria que busca obtener ganancias derivadas de costosos procesos legales y compensaciones arbitrales, desdibujando así sus propósitos originales. Este acuerdo, firmado con el primer inversor externo del MERCOSUR, es una oportunidad para rediseñar el sistema, en busca de otorgar certidumbres y al mismo tiempo asegurar el espacio para las regulaciones nacionales necesarias.

Finalmente, en un contexto de cuestionamiento de los TLC contemporáneos, el acuerdo birregional ofrece la posibilidad de arribar a un arreglo que preserve un mayor espacio para impulsar el desarrollo tardío mediante políticas públicas, ya sea mediante excepciones como una cláusula de industrias nacientes, o a través de la posibilidad de subsidiar determinadas actividades con potencial para generar derrames tecnológicos y encadenamientos con otros sectores de la economía. En este sentido, se podría reformular el capítulo de pymes para convertirlas en el centro de este accionar, reemplazando el formato *soft law* de las medidas orientadas a la transferencia tecnológica y la promoción de encadenamientos productivos por disposiciones accionables, que comprometan efectivamente a los socios de mayor desarrollo relativo. La afinidad cultural entre ambas regiones, incluso las similitudes en términos de formatos integracionistas, llevan a la conclusión de que, si tales cambios no se introducen en este escenario favorable, difícilmente tengan lugar en otros acuerdos de comercio preferencial. Por tanto, la UE y el MERCOSUR se enfrentan a la posibilidad histórica de presentarle al mundo, en un contexto convulsionado y de cuestionamientos a los arreglos vigentes, un nuevo formato de cooperación interregional.

7. Referencias

Adler, E. y Haas, P. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46(1), 367-390. https://doi.org/10.1017/S0020818300001533

Amsden, A. (2001). The Rise of "The Rest": *Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press.

Argentina (2019). *Acuerdo de Asociación Estrategia Mercosur – UE*. Resumen informativo elaborado por el Gobierno Argentino. https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/mercosur_ue_-_tabla_de_bienes_0.pdf

Arocena, R. (2006). Propiedad intelectual, compras gubernamentales y desarrollo. En Quijano, J. (Ed.), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones* (pp. 100-124). Presidencia de la República-OPP-COMISEC.

Baldwin, R. (1997). The Causes of Regionalism. *The World Economy*, 20(7), 865-888. https://doi.org/10.1111/1467-9701.00107

Bas, M. y Michelini, F. (2019). *Arbitraje de inversiones y derechos humanos: un análisis particular del caso Philip Morris contra Uruguay*. CSIC-UDELAR.

Bergara, M. (2003). *Las reglas de juego en Uruguay: el entorno institucional y los problemas económicos*. TRILCE.

Bergara, M. (2015). *Las nuevas reglas de juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reformas*. DECON-UDELAR.

Bizzozero, L. (2008). *Uruguay en la creación del MERCOSUR*. CSIC.

Briceño-Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 45(175), 9-39. http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352

Boffey, D. (23 de junio de 2020). Brexit talks hit by row over EU subsidies for farmers. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/politics/2020/jun/23/brexit-talks-hit-by-row-over-eu-subsidies-for-farmers

Büthe, T. y Milner, H. (2008). The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements? *American Journal of Political Science*, 52(4), 741-762. https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00340.x

Caetano, G. (2017). El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos. En Caetano, G. (Ed.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización* (pp. 353-387). Planeta.

Caetano, G. (2019). Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, LIX(1), 47-88. http://10.24201/fi.v59il.2582

Cámara de Industrias del Uruguay (2019). *Informe anual de exportaciones de bienes del Uruguay - 2018*. CIU.

CNI. (2014). *Acordos Comerciais: Uma Agenda Para a Industria Brasileira*. CNI.

Crónicas (26 de julio de 2019). Valeria Csukasi: "El acuerdo con la UE es una apuesta por la inserción de Uruguay en el mundo". *Crónicas*.

Deleon, E. (2006). Principales aspectos de los TLC firmados por EE. UU. con México, Chile y Centroamérica. En Quijano, J. (Ed.), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones* (pp. 62-99). Presidencia de la República-OPP-COMISEC.

Ecos (2 de julio de 2019). Abdala criticó negociación Mercosur-UE y pedirá reunión a Cancillería. *Ecos*.

El Observador (18 de junio de 2018). Vázquez sobre acuerdo con Unión Europea: "No podemos firmar un acuerdito". *El Observador*.

El Observador (1° de octubre de 2019). Uruguay perderá tajada significativa de cuota cárnica de alta calidad en Europa. *El Observador*.

El País (31 de julio de 2019). Acuerdo Mercosur-UE: ¿Qué sectores tendrán beneficios "inmediatos" y cuáles deberán esperar? *El País*.

Español, P. (2018). Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea. En Friedrich Ebert (Ed.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de "volver al mundo"* (pp. 10-12). Friedrich Ebert.

FIESP (2013). *Agenda De Integração Externa*. FIESP.

FIESP (28 de junio de 2019). Acordo entre Mercosul e União Europeia abre oportunidade histórica para o Brasil, diz Paulo Skaf. *Agencia FIESP*. https://www.fiesp.com.br/noticias/acordo-entre-mercosul-e-ue-abre-oportunidade-historica-para-o-brasil-diz-paulo-skaf/

Gallagher, K. (2008). Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas. *New Political Economy*, 13(1), 37-59. https://doi.org/10.1080/13563460701859686

Garcé, A. (2014). Regímenes políticos de conocimiento: construyendo un nuevo concepto a partir de eventos seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 439-458. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200005

Gathii, J. (2011). The NeoLiberal Turn in Regional Trade Agreements. *Washington Law Review*, 86(3), 421-474. https://digitalcommons.law.uw.edu/wlr/vol86/iss3/2

Grossman, G. y Helpman, E. (1995). The Politics of Free-Trade Agreements. *American Economic Review*, 85(4), 667-690. https://www.jstor.org/stable/2118226

Gruber, L. (2001). Power Politics and the Free Trade Bandwagon. *Comparative Political Studies*, 34(7), 703-741. https://doi.org/10.1177/0010414001034007001

Lamp, N. (2019). How Should We Think about the Winners and Losers from Globalization? Three Narratives and Their Implications for the Redesign of International Economic Agreements. *The European Journal of International Law*, 30(4), 1359-1397. https://doi.org/10.1093/ejil/chz067

Larisgoitia, A. y Bianco, C. (2018). Tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE: más problemas para la clase trabajadora argentina. En Friedrich Ebert (Ed.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de "volver al mundo"* (pp. 13-15). Friedrich Ebert.

La Nación (28 de junio de 2019). Macri divide su atención entre el G20 y la negociación entre el Mercosur y la UE. *La Nación*.

LSE (2019). *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*. Draft Interim Report. http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf

López, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay. La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. [Tesis de Doctorado en Ciencia Política, UDELAR].

López. C. (2016). La política de comercio exterior e inserción internacional en Chile y Uruguay. En Garce, A (Ed.), *Regímenes políticos de conocimiento. Evaluando un nuevo concepto a partir de la comparación de Chile y Uruguay* (pp. 48-122). CSIC-UDELAR.

Manger, M. (2012). Preferential Agreements and Multilateralism. En Heydon, K. y Woolcock, S. (Eds.), *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy* (pp. 405-422). Ashgate Publishing.

Manger, M. y Shadlen, K. (2014). Political Trade Dependence and North-South Trade Agreements. *International Studies Quarterly*, 58(1), 79-91. https://doi.org/10.1111/isqu.12048

MERCOSUR (2000). MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00 – *Relanzamiento del MERCOSUR – relacionamiento externo*. MERCOSUR http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec3200s.asp

Mesa, P. (10 de julio de 2019). Lo que debe esperarse del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. *El País*.

Milner, H. y Judkins, B. (2004). Partisanship, Trade Policy and Globalization: Is There a Left–Right Divide on Trade Policy? *International Studies Quarterly*, 48(1), 95-119. https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2004.00293.x

Nejamkis, G. (11 de agosto de 2019). Entrevista con Marcos Troyjo, viceministro de Economía de Brasil. *Clarín*.

Paikin, D. (2018). El Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea en términos comerciales: ¿Un posible vehículo para el fin del propio MERCOSUR? En Friedrich Ebert (Eds.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de "volver al mundo"* (pp. 7-9). Friedrich Ebert.

Panizza, F. (2008). Economic Constraints and Strategic Choices: The Case of the Frente Amplio of Uruguay's First Year in Office. *Bulletin of Latin American Research*, 27(2), 176-196. https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2008.00262.x

Peinhardt, C. y Allee, T. (2012). Failure to Deliver: the Investment Effects of US Preferential Economic Agreements. *The World Economy*, 35(6), 757-783. https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2012.01440.x

Porzecanski, R. (2010). *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (2000-2010)*. Random House Mondadori.

Pose, N. (2018). Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo. El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TiSA. *Desafíos*, 30(2), 89-126. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6134

Pose, N. (2019). Economic Ideas and North-South Preferential Trade Agreements in the Americas. *Latin American Journal of Trade Policy*, 4(1), 34-53. https://doi.org10.5354/0719-9368.2019.54586

Poulsen, L. y Aisbett, E. (2013). When the claim hits: bilateral investment treaties and bounded rational learning. *World Politics*, 65(2), 273-313. https://doi.org/10.1017/S0043887113000063

Quijano, J. (2006). *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones. Presidencia de la República*-OPP-COMISEC.

Quijano, J. (2015). La salida del Uruguay del TISA. O la lucha por la globalización. *Nueva Sociedad*, 260(nov-dic). https://nuso.org/articulo/la-salida-de-uruguay-del-tisa/

Quijano, J. y Valente, G. (2006). Cinco sectores relevantes: textiles y vestimenta, lácteos, carne bovina, autopartes e informática. En Quijano, J. (ed.), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones* (pp.42-61). Presidencia de la República-OPP-COMISEC.

Quiliconi, C. (2014). Competitive Diffusion of Trade Agreements in Latin America. *International Studies Review*, 16(2), 240-251. https://doi.org/10.1111/misr.12135

Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Springer.

Sanahuja, J. (2007). Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La UE y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana. En Freres, C., Gratius, S., Mallo, T., Pellicer, A. y Sanahuja, J. (Eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* (pp. 1-42). Fundación Carolina.

Sanahuja, J. (2009). Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En CRIES (Ed.), *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 11-54). CRIES.

Sanahuja, J. y Rodríguez, J. (2019). Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de globalización. *Documento de Trabajo Carolina* N° 13.

Shadlen, K. (2008). Globalization, Power, and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas. *Journal of Development Studies*, 44(1), 1-20. https://doi.org/10.1080/13562570701722089

Shadlen, K. (2017). *Coalitions and Compliance. The Political Economy of Pharmaceutical Patents in Latin America*. Oxford University Press.

Solís, M.; Stallings, B. y Katada, S. (2009) *Competitive Regionalism. FTA Diffusion in the Pacific Rim*. Palgavre Macmillan.

Thorstensen, V. y Ferraz, L. (2014). O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 16(1), 5-18. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3762/1/BEPI_n16_isolamento.pdf

Torres, S. (2017). Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China. En Caetano, G. (Ed.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización* (pp. 255-278). Planeta.

Uruguay (2019). *Acuerdo de Asociación Mercosur – Unión Europea: síntesis del acuerdo*. MRREE.

Uruguay XXI (2019). *Informe anual de comercio exterior 2019*. Uruguay XXI.

Uruguay XXI (2020). *Monitor de inversión extranjera en Uruguay. Junio 2020*. Uruguay XXI.

Van Harten, G. (2005). Private Authority and Transnational Governance: The Contours of the International System of Investor Protection. *Review of International Political Economy*, 12(4), 600-623. https://doi.org/10.1080/09692290500240305

Van Harten, G. (2005). Private Authority and Transnational Governance: The Contours of the International System of Investor Protection. *Review of International Political Economy*, 12(4), 600-623. https://doi.org/10.1080/09692290500240305

Woll, C. (2008). *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*. Cornell University Press.

Notas

1 Aunque estos acuerdos establecen múltiples regulaciones sobre los intercambios económicos, comerciales y no comerciales, usualmente se los denomina TLC. Por convención, en el artículo se refiere a ellos con esta sigla.

2 Esta caracterización ha sido objeto de polémica en tiempos más recientes (Caetano, 2017). Para una síntesis actual del debate, véase el número 257 de la revista Nueva Sociedad.

3 La oferta de 2004 preveía un contingente arancelario de 100000 toneladas, que fue reducido a 70000 en la propuesta de la Comisión Europea de 2010.

4 Véase por ejemplo la entrevista a Marcos Troyjo, viceministro de Economía de Brasil (Nejamkis, 2019), o las expresiones de diversos funcionarios de alto rango del gobierno argentino ante la perspectiva de cierre de las negociaciones (La Nación, 2019).

5 Al respecto, véase por ejemplo El Observador (2018).

6 Tal vez la aplicación más detallada de la nueva economía institucional a los problemas de Uruguay se encuentre en Bergara (2003; 2015), uno de los principales integrantes del equipo económico astorista desde 2005 en adelante.

7 Entre los estudios más salientes en este sentido se destaca la compilación de Quijano (2006). Entre ellos, se encuentran Arocena (2006); Deleon (2006) y Quijano y Valente (2006). Por su parte, el 22 de setiembre de 2006 un grupo de 52 intelectuales y dirigentes políticos, entre quienes se encontraba uno de los autores de este estudio, firmaron una carta abierta que fue difundida bajo el título "Reclaman un debate serio sobre la inserción internacional del país", *La República*, 22 de setiembre de 2006. Puede consultarse en Porzecanski (2010: 239-242).

8 El *drawback* otorga el reintegro de aranceles pagados por la importación de insumos utilizados en la producción de productos exportables, mientras que la admisión temporaria permite el ingreso temporal de insumos importados sin abonar estos tributos.

9 Dichos posicionamientos se expresaron en el documento *Negociaciones Mercosur Unión Europea*, elaborado por el Consejo Industrial del MERCOSUR en 2018.

10 Como ilustración, véase el documento *Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona*, elaborado de forma conjunta por la Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País y Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.

11 Por un enfoque teórico que resalta el rol de las identidades y las creencias intersubjetivas compartidas en la formulación de preferencias de política comercial, véase Woll (2008).

12 Tal fue la postura del presidente de la Cámara de Industrias (CIU) Washington Duran, expresada en un conversatorio sobre el TLC UE-MERCOSUR en el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (Mesa, 2019). En la misma línea se expresó Isabelle Chaquiriand, del directorio de la CIU, al señalar en una charla en la Universidad Católica del Uruguay que como empresarios no podían oponerse a un instrumento de apertura económica, más allá de los desafíos de corto plazo que les pudiera generar.

13 Los informes de la agencia Uruguay XXI, que localizan el destino final de las exportaciones registradas formalmente hacia zonas francas, ubican incluso a la UE en el segundo lugar, por encima de Brasil (ej. Uruguay XXI, 2019).

14 El MERCOSUR no ha procurado contar con sus propios estudios de impacto, lo que supone una debilidad a la hora de negociar y evaluar escenarios alternativos. Tal situación ha despertado las alarmas de amplios sectores en Argentina, al punto que el nuevo gobierno de Alberto Fernández acordó recientemente un convenio con la Universidad de Buenos Aires para elaborar estos estudios. Sin embargo, en Uruguay, las escasas voces que han reclamado por la elaboración de estudios propios no han logrado trascender en el espectro político.

15 Tal pérdida tuvo un impacto marcado en sectores como cítricos, pesca y cueros (Uruguay, 2019).

16 En la misma, cuyos alcances has sido objetados incluso por la cancillería uruguaya durante el anterior gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020), establece en forma explícita "el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias" (MERCOSUR, 2000).

17 Los instrumentos de *soft law* no tienen fuerza legal vinculante, a diferencia los instrumentos de *hard law*, que sí generan obligaciones vinculantes para las partes.