

## //Notas de Análisis//

### **¿Por qué Uruguay no firmó un TLC con Estados Unidos?**

*\*Por Roberto Porzecanski.*

¿Qué explica que dos presidentes de dos partidos distintos —Jorge Batlle y Tabaré Vázquez— hayan compartido el objetivo de firmar un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos? ¿Qué explica el fracaso de ambos? Estas son las preguntas que exploro en profundidad en el libro “No voy en tren: Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)” publicado en Uruguay por la editorial Random House Mondadori en su colección Debate. A modo de adelanto, a continuación exploro las razones del fracaso, que fue sorprendente en la medida que dos presidentes distintos y de polos opuestos del espectro político —Jorge Batlle y Tabaré Vázquez— impulsaron con fuerza la negociación de un TLC y se encontraron, en más de una instancia, una contraparte ávida de llevar la idea adelante.

La explicación del «fracaso persistente» en alcanzar (o al menos comenzar a negociar) un TLC con Estados Unidos radica en que quienes impulsaron un TLC con Estados Unidos —tanto en el gobierno de Batlle como en el gobierno de Vázquez— estaban «remando contra la corriente». En otras palabras, los promotores de un TLC estaban impulsando una idea que era altamente —sino totalmente— contradictoria con dos objetivos que contaban con un importante apoyo en el sistema político uruguayo. Estos objetivos eran, en primer lugar, la necesidad de mantener e idealmente mejorar las condiciones de acceso a los mercados del Mercosur. En segundo lugar, la necesidad de preservar «espacio para implementar políticas» de desarrollo, un espacio que se habría reducido significativamente a raíz de los elementos no comerciales (también llamados «nuevos temas comerciales») que son parte de los tratados de libre comercio que firma Estados Unidos (servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual, etc.)

La creencia de que era vital mantener e idealmente mejorar las condiciones de acceso a los mercados del Mercosur era compartida por todo el espectro político uruguayo. Para un segmento importante del sector privado uruguayo —los industriales— esta era prácticamente una cuestión de vida o muerte. Es más, para una parte del Frente Amplio no solo era importante que Uruguay mantuviese y mejorase sus condiciones de acceso al mercado regional: era vital que fuera líder en la mejora y consolidación del Mercosur como proyecto de integración profunda.

Además, para una parte importante del Frente Amplio —así como para gran parte de la izquierda uruguaya no formalmente vinculada con el Frente Amplio, como el PIT-CNT y otras organizaciones sociales y un grupo importante de académicos— también era muy importante que Uruguay preservara cierto «espacio para implementar políticas» de

desarrollo.

La posición del Frente Amplio, además, era crítica, ya que a partir de 1999 el Frente Amplio se convirtió —con la fuerza de sus votos, su disciplina partidaria y su capacidad de coordinar acciones con diversas organizaciones sociales, en particular con el PIT-CNT— prácticamente en un actor con derecho a veto (un *veto player*) en las grandes decisiones nacionales. Y para una mayoría del Frente Amplio un TLC con Estados Unidos era inaceptable, tanto por lo que representaba respecto a la posición de Uruguay en el Mercosur como por lo que implicaba respecto de la pérdida de «espacio para implementar políticas» de desarrollo. Para un sector minoritario del Frente Amplio un TLC con Estados Unidos también era inaceptable porque era, simplemente, con Estados Unidos. Sin embargo este último elemento estuvo lejos de ser el más determinante.

La única circunstancia imaginable en que se hubiera podido vencer la resistencia generada en el Frente Amplio por los efectos que un TLC tendría en la participación uruguaya en el Mercosur y en la reducción de los espacios para implementar políticas de desarrollo habría sido que para Uruguay un TLC con Estados Unidos se tratara de una cuestión «de vida o muerte». De hecho, en su teoría acerca de por qué algunos países buscan negociar tratados de libre comercio con Estados Unidos y otros no lo hacen, el politólogo Kenneth Shadlen dice que en América Latina y el Caribe los países que siguen el camino de los tratados de libre comercio son aquellos que tienen un abrumador interés en asegurar el acceso preferencial de sus productos al mercado de Estados Unidos.\* La necesidad de que exista un interés abrumador se deriva de los costos reales que tiene un TLC con Estados Unidos, en particular en lo que se refiere a la pérdida de «espacio para implementar políticas». De acuerdo a Shadlen, este interés abrumador en asegurar el acceso preferencial de sus productos se deriva, por su parte, de tener una canasta exportadora «hiperconcentrada» en el mercado de Estados Unidos, con un flujo exportador «hiperconcentrado» en manufacturas livianas (en general, prendas de vestir) que tienen acceso preferencial al mercado de Estados Unidos a través de sistemas de concesiones de preferencias unilaterales como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o la Ley de Preferencias Arancelarias de los Países Andinos. La razón por la que las manufacturas livianas son importantes en este caso es porque son las más vulnerables a la competencia de los exportadores asiáticos. Lo que vuelve abrumador al interés en asegurar el acceso preferencia al mercado de Estados Unidos es la posibilidad de que las preferencias arancelarias unilaterales —de las que depende gran parte del comercio del país exportador— no sean renovadas en una de las revisiones periódicas a las que están sujetas, a raíz de un cambio en el clima político en Washington. Shadlen denomina al nivel de exportaciones sujeto a este escenario como el nivel «dependencia comercial política» (political trade dependence). La teoría de Shadlen no solo es lógica y persuasiva, también tiene un gran poder de predicción de lo que sucede en la práctica.

Uruguay no cumple con esta descripción. Las exportaciones a Estados Unidos representaron, en promedio, el 6% del total de las exportaciones uruguayas entre 1995 y 2000 y 13% entre 2000 y 2005. Los valores para el Mercosur, por su parte, son 49 y 33% y para la Unión Europea 17 y 19% respectivamente (las exportaciones a Estados Unidos, como se vio en el capítulo 4, tuvieron un pico entre el 2004 y el 2005 cuando representaron respectivamente 21 y 23% del total de exportaciones uruguayas). En segundo lugar, hasta el año 2003 las exportaciones uruguayas a Estados Unidos no estaban «hiperconcentradas» en pocas categorías, y las manufacturas livianas —que efectivamente sufrían en el acceso al mercado de Estados Unidos una importante discriminación— cumplían un rol marginal. Las exportaciones de prendas de vestir, que tenían cierta importancia en 1995, se redujeron significativamente. A principios del año 2003, sin embargo, las exportaciones de Uruguay a Estados Unidos comenzaron a «hiperconcentrarse» en un sector: carne bovina. En el 2003, 2004 y 2005 las exportaciones de carne bovina a Estados Unidos representaron el 44,5%, 60,3% y 61,3% del total de exportaciones a Estados Unidos. Pero Uruguay prácticamente no se beneficia del acceso preferencial al mercado de Estados Unidos. Y la carne bovina —el sector donde las exportaciones estuvieron «hiperconcentradas» durante un tiempo— no se beneficia para nada de un acceso preferencial que pueda ser revocable (dejando de lado, claro, los elementos sanitarios). Por el contrario, el tratamiento preferencial para las exportaciones de hasta 20.000 toneladas está garantizado por el acuerdo que concluyó la Ronda Uruguay del GATT.

En definitiva, los esfuerzos de negociar un TLC con Estados Unidos no estaban sostenidos en un imperativo comercial de corto y mediano plazo que doblegara la enorme resistencia política que un TLC generaba. ¿Cómo se explica, entonces, que ante una incompatibilidad tan evidente entre la negociación de un TLC y la coyuntura política uruguaya, dos gobiernos distintos hayan creído que la negociación de un TLC era posible?

La explicación es que quienes promovieron la negociación de un TLC en los gobiernos de Jorge Batlle y Tabaré Vázquez cometieron serios errores —o, quizás, horrores— de cálculo político que los llevaron a pensar que la negociación y adopción de un TLC era viable políticamente. El primer error cometido —tanto por Batlle como por Vázquez— fue pensar que el deterioro de la situación del Mercosur hacía que el compromiso político con una participación plena de Uruguay en el bloque disminuyera significativamente. Tanto Batlle como Vázquez pensaron que las imágenes provenientes de Argentina (los cacerolazos en el caso de Batlle, los piquetes en Gualeguaychú en el caso de Vázquez) y la disminución de la importancia del Mercosur como mercado para las exportaciones uruguayas —entre otras cosas— terminarían por convencer a quienes todavía creían que el futuro estratégico de Uruguay pasaba por una integración profunda con sus vecinos. La realidad, sin embargo, es que el compromiso con el proyecto Mercosur y con la idea de la integración latinoamericana está muy arraigado en el Uruguay —y no exclusivamente en el Frente Amplio— Además, como se vio anteriormente, el

compromiso con el Mercosur no es exclusivamente político. La dependencia comercial existe y tiene peso. En definitiva, a pesar de todos los problemas del Mercosur, Uruguay no estaba pronto para comenzar a desandar su participación plena en el bloque.

El segundo error, cometido también en ambos gobiernos, fue pensar que Uruguay podría obtener de los socios del Mercosur la flexibilización para comenzar a desarrollar una política comercial independiente. Aunque hacia fines de 2009 y comienzos de 2010 comenzó a haber señales de que Brasil empezara a considerar la posibilidad de desistir del Mercosur como unión aduanera (en gran medida por las dificultades que eso le impone a su propia agenda externa), la realidad es que durante los gobiernos de Batlle y Vázquez —y en particular en los períodos cuando la posibilidad de negociar un TLC con Estados Unidos estuvo realmente sobre la mesa— preservar al Mercosur como unión aduanera y principalmente como proyecto político era una prioridad absoluta para Argentina y Brasil. Un TLC Uruguay-Estados Unidos (a diferencia del TLC Uruguay-México) habría atentado contra ese objetivo y por lo tanto nunca hubiera sido aceptado. Para cualquier observador medianamente astuto, la posición de Argentina y Brasil era evidente.

Finalmente, durante el gobierno de Vázquez se cometió el error de pensar que Uruguay podría obtener flexibilidades de Estados Unidos que le permitieran negociar un «TLC a la uruguaya» que le permitiera a Uruguay vencer la resistencia interna y regional. Este error —síntoma de un profundo desconocimiento de las características de la política comercial de Estados Unidos y del papel de Uruguay en la política exterior de ese país— es quizás el más grave. El hecho de que el presidente Vázquez y todos los ministros involucrados en el tema pensaran que un «TLC a la uruguaya» era una posibilidad es preocupante porque las señales en sentido contrario eran muchas y estaban a la vista.

\* Shadlen, Ken. 2008. Globalization, Power and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas. *Journal of Development Studies* 44 (1).

*\*Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad ORT Uruguay, graduado del Diploma en Economía para no Economistas de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, y Magíster y Doctor en Relaciones Internacionales por The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University*