

Inserción internacional y TLC Uruguay-China

Elementos iniciales para una discusión estratégica



Noviembre, 2022

Contenido

Introducción.....	3
Consideraciones preliminares	3
(Re)emergencia de China y sus impactos.....	5
Elementos generales generales de la inserción comercial de Uruguay con foco en China y el Mercosur	8
Balance inicial de impactos de un eventual TLC con China.....	18
Elementos primarios para un posicionamiento	23
Anexos	26

Introducción

El presente documento tiene por objetivo ser un insumo para el debate, al respecto del rumbo de la inserción internacional de la economía uruguaya; de la conveniencia y los términos de un eventual TLC entre el Uruguay y la República Popular de China a espaldas del Mercosur. Se trata de un documento preliminar para ser sometido a la crítica y el intercambio. En su proceso de elaboración recibió comentarios de interlocutores calificados en la temática, los cuáles fueron integrados al mismo.

El material inicia con una serie de consideraciones acerca de los componentes de un debate en clave estratégica sobre la inserción internacional. En segundo lugar, aborda la emergencia de China y sus implicancias e impactos en la división internacional del trabajo. En tercer lugar presenta un panorama del estado de situación de la inserción económica internacional de Uruguay con foco en el relacionamiento con China y el Mercosur. En cuarto lugar profundiza en el análisis de los impactos de un eventual TLC con China. Finalmente, retoma una mirada global del tema y coloca una serie de elementos primarios para un posicionamiento al respecto.

Consideraciones preliminares

Es preciso realizar una serie de consideraciones preliminares para enmarcar una perspectiva de abordaje desde el movimiento sindical a la cuestión de la inserción internacional.

La inserción internacional no constituye un fin en sí mismo, sino un medio que forma parte y responde a una estrategia de desarrollo nacional. De igual manera, no puede ser entendida como una política aislada, ni como una sumatoria de acuerdos comerciales o de inversiones, sino que debe tener el estatus de una política pública de rango estratégico. En suma, un instrumento para fines superiores y pilar de una política de desarrollo nacional.

La política de inserción internacional no puede entenderse únicamente como sinónimo de aperturismo, ni resumirse en slogans vacíos como “abrirse al mundo”. En tanto componente de la estrategia nacional y parte fundamental de la política exterior, debe recoger múltiples dimensiones más allá de la meramente comercial, tales como: la geopolítica, la productiva, la social, la ambiental, de género, entre otras.

Si bien las naciones pueden ganar con el comercio internacional, también ocurre que este comercio afecte negativamente a determinados grupos o sectores a la interna de los países y tiene efectos distributivos que pueden llegar a ser relevantes. De hecho, la literatura especializada suele señalar que el comercio internacional puede afectar de forma negativa a los propietarios de los recursos que son “específicos” para las industrias que compiten con las importaciones, si no pueden encontrar empleos alternativos en otras industrias; o bien pueden alterar la distribución del ingreso entre grandes grupos, como trabajadores y empresarios (Krugman, 2001).

Por tanto, en un primer término, la política de inserción internacional y el análisis de acuerdos comerciales específicos, debe lograr una mirada balanceada e integral, capaz de articular el conjunto de intereses de los múltiples sectores que componen la realidad nacional. Es preciso evitar miradas parciales que solo contemplan los intereses de los sectores específicamente ganadores, quienes a su vez ya cuentan con ventajas comparativas y posiciones dominantes.

Una política de inserción internacional debe en primer término tener claro el mapa de beneficiados y perjudicados que se produzca en función de los eventuales acuerdos, para de este modo ser acompañada de estrategias compensatorias y de reconversión para los sectores afectados. Pero debe a su vez trascender el mero análisis de “ganadores y perdedores”, y ubicar la política internacional y los debates que en torno a ella se producen, en el marco de una estrategia país orientada a impactar sobre los problemas estructurales que caracterizan a la economía y la sociedad uruguaya.

Una política de inserción internacional, que a su vez esté puesta en función de una estrategia de desarrollo, parte de las condiciones reales de nuestro país, con sus límites y potencialidades. De este modo, es un instrumento que debe tener como punto de partida el lugar de Uruguay en la división internacional del trabajo y a su vez ser funcional a un proceso de mejora de ese papel en el mercado mundial por medio del desarrollo de capacidades nacionales, en el que la agregación de valor dentro de nuestro ámbito nacional es clave. Y ello pasa no solamente por lograr acceso preferencial a determinados mercados, sino por diseñar políticas que orienten los beneficios del comercio exterior en función de una estrategia de desarrollo.

En resumen, y dado que estamos en una coyuntura que exige evaluar las implicancias de un eventual TLC con China, y en buena medida el destino del Mercosur, entre otros elementos relevantes, partimos de la base de que la clave de esta discusión es ampliarla más allá de TLC sí o TLC no.

(Re)emergencia de China y sus impactos

Es notorio que la gran novedad en materia geo-económica de las últimas décadas es la irrupción de China como potencia manufacturera exportadora, constituyéndose como uno de los principales motores y ejes de la economía mundial. Ha registrado en las últimas décadas la mayor tasa de crecimiento, en el orden de 9% anual; es a su vez uno de los países de mayor extensión territorial; cuenta con una población de aproximadamente 1.400 millones de habitantes -más de dos veces la población de América Latina- lo que representa un mercado interno de escala continental. Su PBI anual supera los U\$S 15 billones , es decir, 300 veces el PIB de nuestro país.

Si bien con un PBI per cápita cercano a los USD 10.500 anuales, China está lejos de los estados capitalistas más avanzados, igualmente cuenta con 400 millones de personas con ingresos comparables a los países de Europa Occidental. Se prevé que la ampliación de la llamada “clase media” china continúe en los próximos años. La variación media del salario real en el último quinquenio ha sido de entre 5 y 7%. Por otro lado, cuenta con casi un 40% de población rural por lo que aún puede continuar con la expansión de la frontera de proletarización. Se estima que continuará con su proceso de urbanización a razón de 1% anual siendo que aproximadamente 18 millones de chinos dejan el campo anualmente para vivir en las ciudades.

Desde hace 5 años China es el principal exportador mundial alcanzando más de USD 2,5 billones en exportaciones. Actualmente 124 países tienen como principal socio comercial a China, frente a 56 que tienen a los EUA. Uruguay ocupa el lugar 83 de las exportaciones chinas, lo que significa el 0,1% del total exportado por el país.

China presenta gran diversificación exportadora. Entre los principales productos se destacan teléfonos, computadoras y circuitos electrónicos, que en total explican el 20% de las exportaciones.

Respecto a América Latina, el volumen del comercio de China se multiplicó por 22 entre el año 2000 y el 2014, creciendo a un 27% anual en promedio. En contraste, el comercio a nivel general de nuestra región apenas se multiplicó por 3 y creció a una tasa anual media de 9%¹. Hoy China es el principal socio comercial de gran parte de los países sudamericanos.

Los fundamentos de la expansión China hay que buscarlos en la disponibilidad de una enorme masa poblacional en condiciones de proletarización, fuertemente disciplinada, que se combinó

¹ Elda Molina y Eduardo Regalado (2015).. Relaciones China, América Latina y el Caribe: por un futuro mejor. CEPAL.

con el proceso de deslocalización² de capitales provenientes tanto de la vieja burguesía china en el exilio como de otros espacios de acumulación más potentes como Japón y Estados Unidos. Las reformas de Deng Xiao Ping en 1978, que se sintetizan con la famosa frase “no importa de qué color sea el gato, lo importante es que cace ratones”, representan el hito que abre el país a la llegada de crecientes capitales.

Un elemento no menor es que lo anterior se combinó con la existencia de un Estado fuertemente centralizado y con capacidad de planificación que supo dar cauce estratégico a esa explosiva combinación, evitando así un mero flujo inversor extractivo de recursos y rentas. En palabras de Merino, Bilemes y Barrenengoa (2021:8)³ la clave del “milagro” chino fue que “el ‘aprovechamiento’ por parte de China de la deslocalización industrial y la transnacionalización económica, así como las reformas de mercado, se hicieron desde un proyecto de desarrollo nacional”.

Las reformas chinas no implicaron una liberalización indiscriminada al capital extranjero ni un esquema de reformas típicamente neoliberales. Por el contrario, el proceso chino mantuvo las áreas estratégicas bajo control del Estado, así como la propiedad de la tierra. Estuvo entre las políticas desarrolladas la obligación de constituir empresas conjuntas entre el capital extranjero y el capital nacional estatal o privado, la exigencia de transferencias tecnológicas y de reinversión, el control del tipo de cambio y la cuenta capital (Merino, Bilemes y Barrenengoa, 2021). Asimismo, resulta relevante mencionar la integración de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 como un hito clave, lo que favoreció la integración de China en el comercio mundial. También es de destacar la disposición de Zonas Económicas Especiales (que entre sus disposiciones cuenta con exoneraciones tributarias) por parte del gobierno chino como parte de la estrategia de atracción de capitales.

El ascenso de China ha reconfigurado la división internacional del trabajo. Si por un lado las exportaciones chinas han contribuido al abaratamiento de los salarios en los países capitalistas más avanzados (en gran medida a partir de reducir el precio de las manufacturas), al mismo tiempo ha agudizado la situación mundial de sobreproducción de capital, lo que se traduce en la obsolescencia de los capitales más rezagados del orden mundial anterior que no pueden competir con la potencia manufacturera ascendente de la economía china.

El interés fundamental de China en nuestra región es el acceso a materias primas para alimentar a su población o para manufacturar. En los últimos años, los países del Mercosur vieron apalancada su expansión en gran medida a partir de vincularse como proveedores de materias primas al proceso de penetración de las manufacturas chinas en el mercado mundial.

² Mientras que en la década de 1960, la suma de las importaciones y exportaciones globales oscilaron en torno al 20% del PBI mundial, en los años previos a la crisis de 2008 este ratio había subido al 60%. A partir de allí se estanca en ese valor.

³ Merino, G; Bilemes, J; Barrenengoa, A. (2021). Crisis de hegemonía y ascenso de China. Seis tendencias para una transición. Instituto Tricontinental de Investigación Social

Al mismo tiempo, en ese lapso el Mercosur vio descender levemente su participación en el comercio mundial a algo menos del 2% de las exportaciones totales y además registró a la interna de sus socios una pérdida del peso relativo del comercio intrazona.

Dado que los países del Mercosur (entre ellos Uruguay) tienen una inserción internacional que solo es competitiva en el mercado mundial fundamentalmente en los rubros primarios donde tienen ventajas comparativas, para su expansión económica requieren de socios importadores que le demanden esos bienes en una magnitud que tiene por destino el mercado mundial. De esta manera, indirectamente, los países del Mercosur acabaron insertando sus mercancías en un proceso de acumulación que alcanza la escala global, y ello fue justamente lo que permitió un nuevo ciclo de expansión económica al mismo tiempo que se profundizó el carácter primarizado y concentrado de su oferta exportadora.

De esta manera, el impacto de la emergencia China sobre nuestra región ha sido contradictorio. A la vez que ha permitido en lo económico un nuevo ciclo expansivo, y en lo político un proceso de agregación de demandas sociales; ha profundizado la primarización de nuestras economías. Pero además de lo anterior, agrega otro condicionante estratégico: la escala, la productividad y la baratura de la producción china vuelve cada vez más dificultosa la posibilidad de lograr procesos de industrialización pendientes en la periferia latinoamericana y presiona sobre la obsolescencia de determinados capitales de carácter industrial que aún sobreviven en nuestros países.

La perspectiva de la firma de un Tratado de Libre Comercio entre un Estado Miembro del Mercosur (en este caso Uruguay) con la potencia manufacturera asiática, por una parte expresa este movimiento de fondo que estamos reseñando y por otra constituye la profundización del rol que está tomando la región en la nueva división internacional del trabajo.

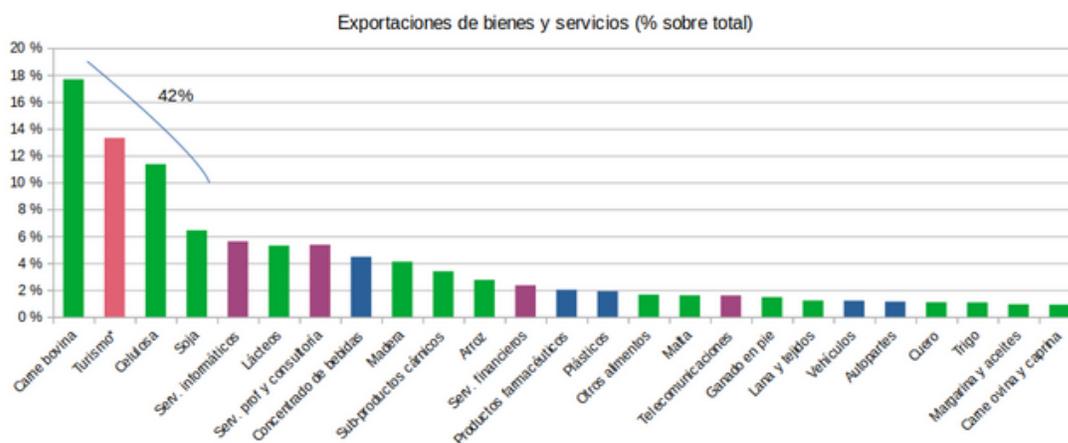
Elementos generales de la inserción comercial de Uruguay con foco en China y el Mercosur

Canasta exportadora de bienes y servicios

Un aspecto clave de la inserción internacional de un país es como se compone su canasta exportadora de bienes y servicios. La canasta exportadora uruguaya puede dividirse en tres fuentes:

1. Las exportaciones de bienes, donde se destacan la carne bovina, la celulosa, la soja y los lácteos.
2. El turismo, hoy disminuido por la pandemia y las dificultades del mercado argentino pero muy relevante años atrás.
3. Los llamados servicios no tradicionales (informáticos, financieros, profesionales y de consultoría, de telecomunicaciones, etc).

Esas tres fuentes suelen presentarse por separado, pero si las agrupamos obtenemos un panorama global de las fuentes de divisas (dólares fundamentalmente) de nuestra economía, como puede verse en el siguiente gráfico en el que se visualiza el peso relativo de los 25 principales bienes y servicios exportados como porcentaje del total de exportaciones.



Nota: Con el color verde se identifican los bienes de base primaria, en azul los bienes industriales, en morado los servicios no tradicionales y en rosa el turismo. Los datos de los bienes corresponden a 2021, los servicios no tradicionales a 2020 y el turismo a un promedio de 2012-2016, años de mayor estabilidad en el flujo de turismo receptivo.

Fuente: Uruguay XXI, BCU

Globalmente, el 42% del total exportado se concentra en la carne, el turismo y la celulosa. Si además agrupamos a la venta de madera junto a la celulosa y a los subproductos cárnicos con la carne bovina, el peso relativo de la cadena forestal y la cárnica es aún superior. Si bien, actualmente el peso del turismo ha disminuido sustancialmente dada la pandemia y la situación de Argentina, igualmente en una mirada estructural de la canasta exportadora de Uruguay es

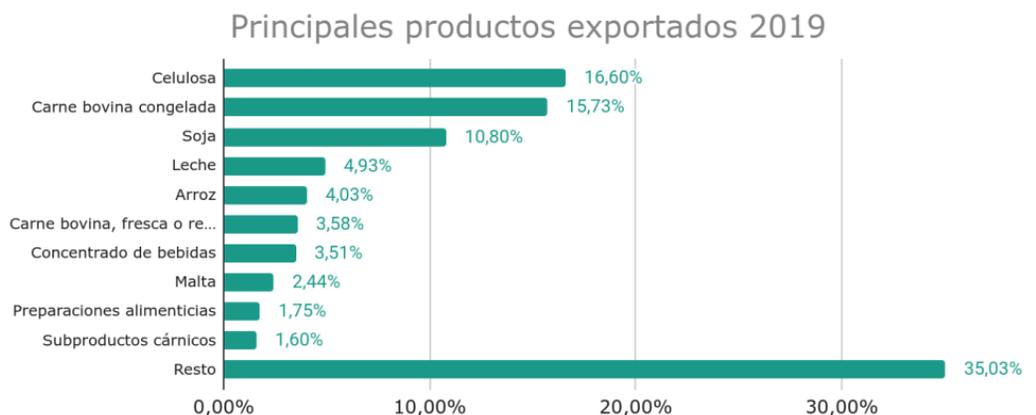
importante situarlo ya que como vemos, si tomamos en cuenta el promedio de ingreso de divisas por turismo entre los años 2012 y 2016, ese valor anual hoy representaría el segundo rubro en en importancia. Años atrás el turismo fue de hecho el primer rubro en generación de divisas.

Si agrupamos, tenemos que el conjunto de exportaciones de base primaria (cadena cárnica, forestal, agricultura, lechería y otros) representan el 61% del total exportado, los servicios no tradicionales un 15%, el turismo un 13% y la industria un 11%.

En conclusión: alto peso de base primaria, con destacada dependencia de la cadena cárnica y la forestal. Resulta novedoso el desarrollo de las exportaciones de servicios no tradicionales, con un 15% del total. Es destacable también la relevancia del rubro turístico, más allá de la mala coyuntura actual. El 11% de exportaciones de bienes industriales, si bien se ubica en último lugar, da cuenta de que existe un entramado industrial exportador a considerar, el cual por cierto se orienta fundamentalmente al Mercosur.

Comercio de bienes. Variación de los rubros e intensidad tecnológica

Si ponemos el foco únicamente en la exportación de bienes, tenemos que en los últimos años hubo cambios relevantes en materia de rubros. En 2021 los principales fueron la carne bovina con el 21% (USD 2.449 millones) del total exportado, seguido por la celulosa con 14% (USD 1.575 millones), la soja con 8% (USD 892 millones) y los lácteos 6% (USD 735 millones). Solo 20 años atrás la composición era muy distinta. En 2001, la lista de los productos más exportados iniciaba con el cuero (11%), seguida por el arroz (8,5%), la carne bovina (7,2%), la lana (6,2%) y los automóviles (3,4%). En ese año, los 10 primeros rubros explicaban el 50% del total de la exportación de bienes. En la actualidad, los 10 primeros rubros representan el 65% del total exportado, lo que habla de que hay una mayor concentración por rubros.



Fuente: Uruguay XXI

En cuanto al contenido tecnológico de las exportaciones, según información presentada por la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), entre 2007 y 2021 se produjo una caída del peso relativo de las exportaciones con mayor contenido tecnológico en beneficio de las exportaciones primarias.

Exportaciones según contenido tecnológico ⁴	2007	2021
Primarios	45%	64%
Manufacturas basadas en recursos naturales	25%	21%
Manufacturas de bajo contenido tecnológico	16%	6%
Manufacturas de contenido tecnológico medio	12%	7%
Manufacturas de contenido tecnológico alto	2%	2%
	100%	100%

Fuente: CIU

En contraste con el carácter primarizado de nuestras exportaciones, nuestras importaciones, exceptuando las compras de petróleo que son la principal partida importada con algo más del 10% del total, son fundamentalmente en bienes de alto valor agregado donde se destacan los vehículos (9%), insumos químicos para el agro (7%), alimentos (6%), plásticos (5%), productos tecnológicos (5%) y artículos de vestimenta y calzado (5%) (Uruguay XXI).

Destinos y orígenes

En los últimos 20 años se produjeron cambios relevantes en materia de destinos de nuestro comercio exterior de bienes. En el año 2001 nuestros mercados se concentraban en un 41% en el Mercosur, un 20% en Europa y un 15% en América del Norte, mientras que China representaba apenas el 5% de nuestras ventas al exterior. En 2021, el Mercosur vio su participación reducida al 22%, Europa a un 15% y América del Norte a un 8%. Mientras tanto

⁴ Como bien señaló uno de los especialistas en el tema consultados por el Instituto Cuesta Duarte, este tipo de clasificaciones puede inducir a conclusiones equivocadas. Más que el tipo de bien que se exporta, importa más el tipo de trabajo que se realiza en el marco del ciclo de producción de ese bien. Un ejemplo es México, que exporta bienes tecnológicos pero en realidad ensambla tecnología desarrollada en otros países. De modo que si bien figura como exportador de bienes industriales, no por ello ha logrado una mayor densidad de la cadena de valor ya que en su territorio se concentra la fase de la cadena con escaso valor agregado.

China trepó al 28%. Ya desde 2013 China se posiciona como nuestro principal destino exportador superando a Brasil y desde 2015 supera al conjunto del Mercosur.

Si observamos la evolución en términos de valores, las exportaciones a China se multiplican por 30, pasando de representar USD 104 millones en 2001 a USD 3.277. En contraste, las exportaciones al Mercosur se multiplican por 3, subiendo de USD 838 millones a USD 2.640 millones. Incluso, el Mercosur ha retrocedido en valores absolutos desde 2014 salvo por un repunte en 2021 explicado en gran medida por la venta de energía.



Fuente: Uruguay XXI

Como ya vimos, las exportaciones al Mercosur han perdido relevancia en los últimos 20 años, siendo la crisis del 2002 un punto de inflexión. En 2001 Uruguay le vendía algo más del 40% de sus exportaciones al Mercosur (15% Argentina, 22% Brasil y 4% Paraguay); para 2020 la participación del Mercosur se redujo a la mitad siendo el destino de cerca del 20% del total exportado (5% Argentina, 15% Brasil y 1,5% Paraguay).

Exportaciones al Mercosur (% del total)



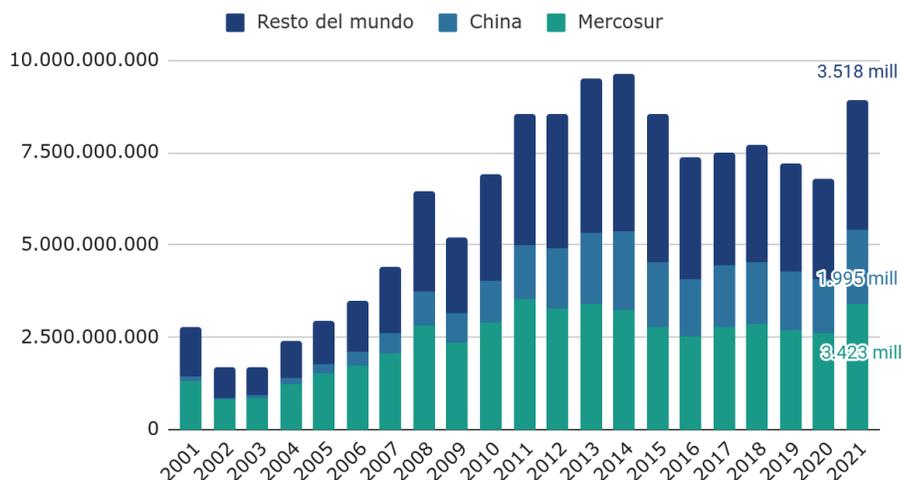
Fuente: Uruguay XXI

La pérdida de peso del Mercosur en el destino exportador de quienes lo integran también se manifiesta en Argentina y Brasil. Mientras que en 2008 Argentina orientaba el 23% de sus exportaciones al Mercosur, en 2021 destina el 18%. Brasil en el mismo período pasa de un 11% de sus exportaciones con destino al Mercosur a un 6%. El caso contrario se da en Paraguay, que en 2008 enviaba el 57% de lo exportado al Mercosur y en 2021 el 60%⁵.

Si observamos las importaciones (sin contemplar la compra de petróleo crudo), vemos un movimiento similar. Se posiciona progresivamente China como un socio relevante y cae el peso relativo del Mercosur. Las importaciones desde China se multiplican por 16 en los últimos 20 años, pasando de representar el 4,5% (USD 123 millones) del total importado en 2001 al 22,5% (USD 1.995 millones) en 2021, alcanzando la primera posición junto a Brasil como origen de nuestras importaciones. Mientras tanto, las importaciones desde el Mercosur pasan del 48% del total (USD 1321 millones) en 2001 a 38% del total (USD 3.423 millones) en 2021. El grueso de la caída se debe al descenso de la participación de Argentina, que pasa de un 24% en 2001 a un 14% en 2021.

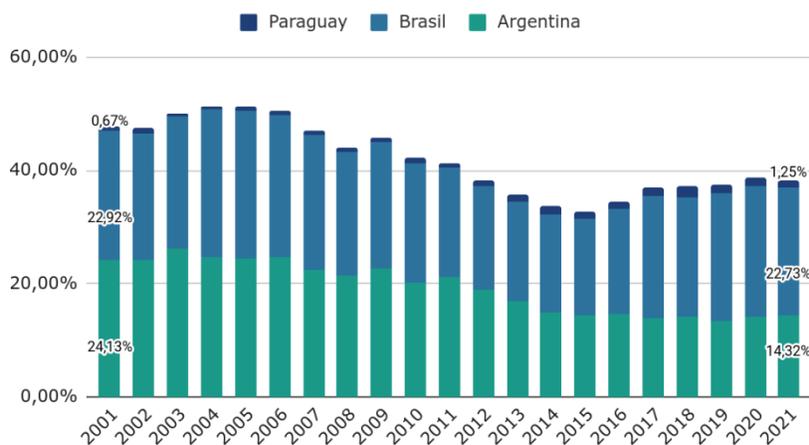
⁵El alto porcentaje de exportaciones de Paraguay al Mercosur se explica en parte por la venta de energía por sus represas hidroeléctricas compartidas y porque parte de sus mercancías para acceder al mercado chino transitan previamente por socios del Mercosur a raíz de las restricciones que tiene Paraguay por mantener relaciones diplomáticas con Taiwán.

Importaciones según origen (USD corrientes)



Fuente: Uruguay XXI

Importaciones del Mercosur (% sobre total)



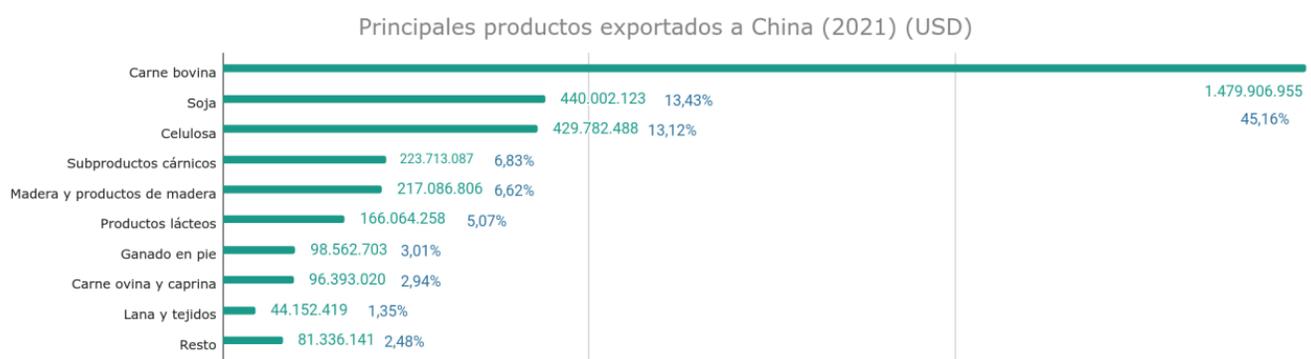
Fuente: Uruguay XXI

Intercambio comercial con China

El flujo comercial con China crece continuamente desde 2004, pasando del 5% a más del 20% en la actualidad. El saldo comercial (exportaciones menos importaciones) se presenta positivo desde 2013 en adelante. Durante 2021, empujado en gran medida por la suba de los precios de nuestros productos de exportación, el saldo fue de USD 1.281 millones.

El principal rubro de exportación hacia China es la carne, con un 45% del total. Las exportaciones de ese rubro hacia China han crecido considerablemente en la última década. Mientras en 2011 se ubicaba en torno a los USD 20 millones, en 2021 alcanza USD 1.480 millones (Uruguay XXI). Le siguen la soja y la celulosa, ambos rubros con un 13% del total exportado.

Las exportaciones de bienes de Uruguay a China se encuentran escasamente diversificadas. Aproximadamente el 60% de las exportaciones corresponden solamente al rubro cárnico. Por otra parte, si tomamos los 9 principales rubros de exportación, constituyen cerca del 97% del total exportado.



Fuente: Uruguay XXI

El destino de la carne uruguaya se ha concentrado en China progresivamente. Del total de la carne exportada por Uruguay en 2021, el 61% tuvo China como destino mientras que en 2015 fue a China el 34% de la carne exportada y en 2001 el monto de carne exportado era insignificante. El principal mercado desplazado ha sido Estados Unidos, quien en 2001 concentraba el 61% del total exportado y hoy representa el 10%. En otros rubros relevantes, el mercado chino actualmente concentra el 27% de la celulosa y el 45% de la soja (Uruguay XXI).

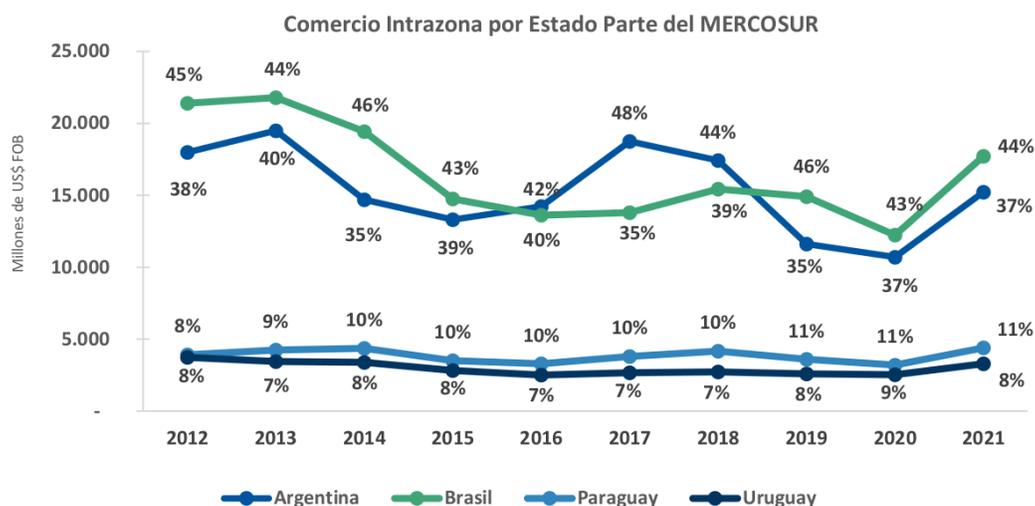
En materia de rubros de importación, en 2021 se destacaron los productos tecnológicos (USD 278 millones; 14% del total), los insumos químicos para el agro (USD 225 millones; 11%) y los productos de vestimenta y calzado (USD 210 millones; 10,5%) (Uruguay XXI). La principal empresa uruguaya importadora fue ANTEL.

Si discriminamos las importaciones según categoría de uso económico, tenemos que en el promedio 2018-2020, un 34% del total fueron bienes de consumo, un 31% bienes de capital, un 27% bienes intermedios y un 7% piezas y accesorios para bienes de capital (Cámara de Industrias del Uruguay).

Intercambio con el Mercosur

El comercio intrazona del Mercosur (importaciones de los Estados Parte de origen Mercosur) alcanzó en 2021 un total de USD 40.612 millones. Si bien subió respecto a 2020, se ubica por debajo de años como 2012 o 2013 en el que el comercio intrazona fue de USD 47 mil y USD 49 mil millones respectivamente (Mercosur).

En la siguiente gráfica se visualiza la participación de cada Estado parte en el comercio intrazona.



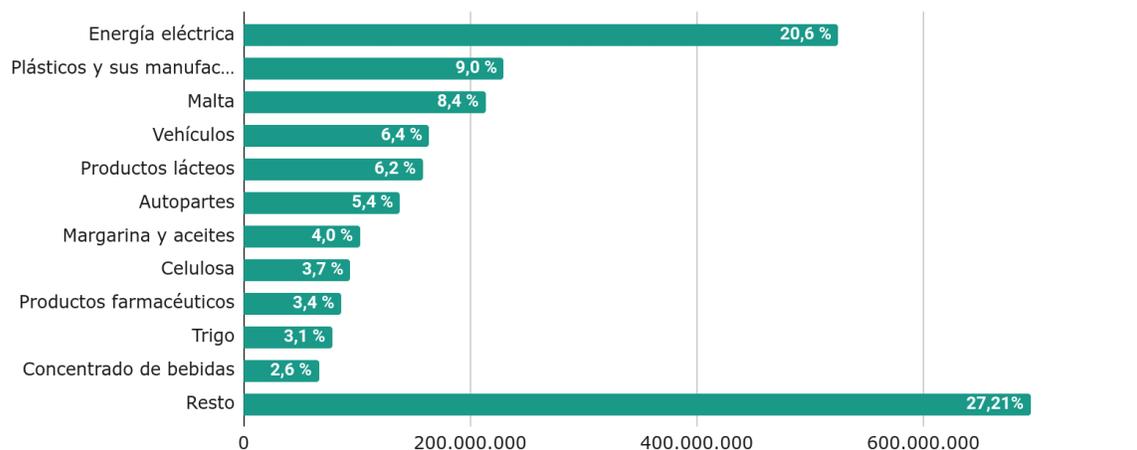
Fuente: Mercosur

Entre los productos que más se destacan en el comercio intrazona están los vehículos, la energía eléctrica, los granos y el hierro (Mercosur).

En el caso de Uruguay, entre sus exportaciones al Mercosur se destacan la energía, con un excepcional 20% del total exportado (USD 525 millones), seguido por “plásticos y sus manufacturas” (9%; USD 230 millones), Malta (8,4%; USD 213 millones), vehículos (6,4%; USD 164 millones), productos lácteos (6,2%; USD 158 millones) y autopartes (5,4%; USD 138 millones) (Uruguay XXI).

La estructura exportadora hacia el Mercosur se encuentra notoriamente diversificada y con productos de mayor complejidad tecnológica que la orientada hacia China. Los 10 primeros productos ocupan el 70% del total de la canasta, y si exceptuamos a la energía eléctrica (que tuvo un salto excepcional en 2021), los 10 primeros rubros resultan el 50%, lo que contrasta con el nivel de concentración observado en el mercado chino.

Exportaciones al Mercosur 2021 (% del total; USD)



Fuente: Uruguay XXI

En materia de importaciones desde el bloque, en primer lugar se destacan los vehículos con cerca del 9% del total importado, seguido de la carne bovina (4%), la carne porcina (3%), granos (2,2%) y la yerba mate (1,8%) (Mercosur).

Inversiones de China en Uruguay

Si bien no existe un stock relevante de Inversión Extranjera Directa china en Uruguay, si se encuentran instaladas algunas empresas de porte según consigna Uruguay XXI. Entre ellas se destacan:

- Frigorífico Florida (industria cárnica)
- Rondatel S.A. (industria cárnica)
- Lorsinal S.A. (industria cárnica)
- AXION Comercialización de Combustibles y Lubricantes SA. (energía)
- Parkedal (textil)
- ZTE Corporation (telecomunicaciones)
- Nidera uruguay (comercio de granos, semillas y oleaginosas)
- Huawei (tecnología)
- Terminales Graneleras uruguayas S.A. (transporte)
- Cosco Uruguay S.A. (transporte)
- Syngenta (industria química)
- Transgrain Logistic Services Uruguay S.A. (transporte y almacenamiento)

Propiedad de la canasta exportadora y fuga de excedentes

Otros aspectos relevantes de nuestro relacionamiento con el resto del mundo son la propiedad del sector exportador y la formación de activos en el exterior como forma de canalización de parte de las divisas generadas por nuestras exportaciones de bienes y servicios. En cuanto a lo primero, tenemos que la canasta exportadora ha atravesado un fuerte proceso de extranjerización. Mientras que en 2003 casi el 80% del valor exportado correspondía a capitales uruguayos, para 2019 solo el 31% del valor exportado corresponde a empresas nacionales y el resto está bajo control de capitales internacionales, fundamentalmente brasileños y europeos. En cuanto a lo segundo, en simultáneo a la fase de crecimiento que vivió Uruguay entre 2005 y 2019, los activos del sector privado en el exterior treparon a cerca del 50% del PBI nacional. Durante la pandemia y en el marco del actual gobierno y el repunte de los precios de exportación, volvió a dinamizarse el crecimiento de los activos en el exterior.

Balance inicial de impactos de un eventual TLC con China

Un TLC o Área de Libre Comercio es un acuerdo en base al cual cada país miembro se empeña en eliminar las tarifas aduaneras en relación con su contraparte mientras mantiene la competencia de decidir la suma de tarifas a imponer a los países externos al Acuerdo. Habitualmente regido por normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se establece la eliminación total o parcial de los aranceles para las exportaciones e importaciones de los bienes y servicios provenientes de los países miembros o firmantes. En el caso del TLC Uruguay-China, si bien aún no hay mayores detalles sobre los términos de la negociación ni del estudio de pre-factibilidad, se ha indicado que se podría tratar de un TLC de tercera generación, por lo que podría incluir otras dimensiones como la relativa a las inversiones, compras públicas, propiedad intelectual, entre otras.

Veamos lo siguiente para comprender mejor la dinámica eventual de avanzar hacia un TLC. Una vez acordada el área de libre circulación de bienes y servicios, habrá comercio en dos direcciones. Si el intercambio es entre productos manufacturados se denomina comercio intraindustrial; en cambio, si se trata de un intercambio de manufacturas por alimentos se denomina comercio interindustrial. En ese sentido, Krugman señala que hay que tener en cuenta cuatro aspectos:

- 1) El comercio interindustrial (manufacturas por alimentos) refleja la ventaja comparativa; la que en realidad refleja la gran mayoría del comercio internacional.
- 2) El comercio intraindustrial (manufacturas por manufacturas) no refleja en realidad las ventajas comparativas, si no la economía de escala si la hay; pues son estas las que impiden que cada país produzca la totalidad de los bienes en cuestión, de hecho, a raíz de su existencia se puede llegar a constituir una fuente independiente de comercio internacional.
- 3) El patrón de comercio intraindustrial suele ser impredecible, pues en realidad solo sabemos que producen diferentes productos y serán un conjunto de factores multidimensionales los que determinen los detalles del intercambio.
- 4) La importancia relativa del comercio intraindustrial e interindustrial depende de lo similares (o no) que sean los países -en nuestro caso, claramente se presentan enormes diferencias- nos referimos a sus relaciones de capital y trabajo, hasta el punto de la especialización, pues todo el comercio se basa en las ventajas comparativas de los países socios.

Cabe señalar que buena parte del comercio mundial es el comercio intraindustrial. Es más, se aprecia cómo a lo largo del tiempo, los países industrializados se han hecho progresivamente

similares en sus contenidos tecnológicos y en sus dotaciones de capital y niveles de calificación. Dicho de otra manera, los países más importantes desde el punto de vista del volumen y valor comercializado son similares en cuanto sofisticación tecnológica; la mayoría del comercio entre dichos países se explica en gran medida por dinámicas dentro de la industria en doble dirección que por las ventajas comparativas que puedan surgir a partir de la especialización interindustrial.

Está claro que el comercio intraindustrial es importante porque produce ganancias adicionales que exceden a los de las ventajas comparativas ya que permite ampliar los mercados o acceder a mercados más grandes. En teoría, el comercio intraindustrial, si bien puede reducir el número de productos que produce (e incrementar los bienes disponibles que consume internamente), al reducir las “variedades” puede producir a mayor escala, con mayor productividad (y a menores costos). Sin embargo, supongamos que el comercio intraindustrial es la fuente dominante de ganancias del comercio, tal cual sucede (y posiblemente sucedería) entre China y nuestro país; ocurrirá que dado que las economías de escala y la diferenciación de producto son importantes, las ganancias derivadas, como así los efectos, serán también grandes.

Tal es así, que las economías externas, que no son otra cosa que, economías de escala que se producen en la industria y no a nivel de empresa; éstas pasan a ser muy importantes, pues un país puede conservar su nivel de industrialización (y sus ventajas) incluso aunque el otro país pudiera producir los mismos bienes más baratos, es decir, cuando las economías externas son importantes, es concebible que los países puedan perder con el comercio.

Todas estas cuestiones son elementos claves a la hora de analizar el impacto de un posible acuerdo comercial con China. Porque no se trata exclusivamente de lograr un consenso total o parcial en materia arancelaria, sino que se requiere estudiar profundamente sus consecuencias dadas las asimetrías, el nivel de sofisticación tecnológica y, fundamentalmente, el patrón de comercio entre ambos. Y es a partir de allí que se pueden considerar otras dimensiones -más allá de la económica- abarcando temas vinculados con aspectos logísticos, geopolíticos, ambientales como así también distributivos.

Mapeo de impactos

Para un panorama general de cómo esperan que repercuta un TLC con China en el sector industrial contamos con una consulta realizada por la Cámara de Industrias del Uruguay, en la cual resultó que el 42% respondió que el impacto de un TLC con China será “Muy positivo” (13%) o “positivo” (29%) y el 27% respondió que será “muy negativo” (10%) o “negativo” (17%), mientras que el 28% lo consideró “neutro”.⁶

⁶<http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/91898/1/innova.front/informacion-adicional-sobre-los-impactos-en-el-sector-de-un-posible-tlc-con-china.html>

Los sectores notoriamente beneficiados con el TLC con China son los vinculados a la carne, cuero, lana, miel, arroz y madera. Sectores de bienes de origen primario y de bajo contenido tecnológico. En efecto, desde el punto de vista comercial, China aplica elevados aranceles a las importaciones. A pesar de que el país asiático se adhirió a la OMC, incluso los agropecuarios son de los más elevados. Por otro lado, las importaciones están sujetas a IVA, en general, ubicándose en el orden de 16%.

En lo que refiere a aranceles, en exportaciones, durante el año 2020 se pagaron aproximadamente US\$ 322 millones en aranceles por el total de los productos exportados, de estos, US\$ 137 millones corresponden al mercado chino. En 2021, solo en el mercado chino se pagaron USD 240 millones, de los cuáles USD 188 millones fueron en el rubro carne vacuna (El Observador⁷). El rubro que paga la mayor parte de los aranceles, y por tanto, quien sería más beneficiado con el abatimiento de estos. Si bien la celulosa no paga aranceles en el mercado chino, si lo hacen otros productos de la cadena forestal como la madera contrachapada. En los productos de exportación a China, Uruguay compite con países que cuentan con condiciones de acceso preferenciales al mercado chino como Australia y Nueva Zelanda, y en la región Chile, Perú y Costa Rica.

Si tomamos como referencia el año 2020, el promedio de aranceles que paga Uruguay por el conjunto de sus exportaciones (las que tienen arancel y las que no) es del 2,6% del total. Si únicamente se toma el promedio de aquellas que tienen un arancel superior a 0%, el promedio de aranceles pagados es del 9%. Si únicamente se toman las exportaciones a China, la tasa arancel promedio es del 6%.

El sector cárnico, en su rubro de mayor exportación “carne deshuesada, de bovinos, congelada” paga un arancel de 12%, mientras Australia paga un 3,5% y Nueva Zelanda 0%. La leche en polvo paga un arancel del 10%, mientras Australia un 4,2% y Nueva Zelanda un 0%. El cuero por su parte ingresa con entre un 5 y 7% de arancel, mientras países con acuerdos preferenciales ingresan con 0%. El sector lanero, que tiene por principal destino China, paga un arancel muy alto (38%), sin embargo otros socios pagan el mismo arancel, lo que indica que China no suele incluir a este sector entre los que serían desgravados de arancel en la negociación. En el caso del arroz, Uruguay paga un arancel del 65%, pero este es similar al que pagan otros competidores dada lo sensible del sector para la economía china. Lo mismo ocurre con el maíz y el trigo. (Cámara de Industrias de Uruguay⁸)

⁷<https://www.elobservador.com.uy/nota/la-vision-de-los-agroexportadores-sobre-un-tlc-entre-china-y-uruguay-202272214350>

⁸ CIU, 2021. Posibles impactos sobre la industria manufacturera nacional ante un eventual acuerdo comercial China-Uruguay.

En lo que respecta a aranceles en importaciones; en 2020 Uruguay cobró aranceles (Tasa Global Arancelaria) por un total de US\$ 294 millones, de estos, el 41% (US\$ 120 millones) corresponden a productos provenientes de China.

De acuerdo Torres (2016) , Uruguay en la actualidad no aplica la estructura del Arancel Externo Común (AEC) en su totalidad, ya que existen diferentes regímenes (lista nacional de excepciones, bienes de capital, bienes intermedios e insumos agropecuarios) que hacen que el arancel efectivamente aplicado por Uruguay difiera del AEC. La reducción de los aranceles aplicados a productos chinos provocaría un desplazamiento de las importaciones tanto extrazona como intrazona, así como de producción doméstica a favor de las importaciones de origen chino.

Más concretamente, es posible identificar al menos dos canales de afectación principales. En primer lugar los sectores industriales que quedarán desprotegidos a las importaciones chinas. El decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Jorge Xavier, señaló en una conferencia organizada por el Instituto de Economía, que la “siderúrgica, metalúrgica, textil, calzado, automotriz, vidrio, plástico, vestimenta, cosmética” van a estar comprometidos por la firma de un eventual acuerdo y que es necesario contemplarlo porque se trata de sectores intensivos en mano de obra. Al cierre de su exposición llamó la atención además sobre los posibles impactos sobre el empleo y las relaciones laborales que podría acarrear el tratado. En segundo lugar, los sectores productivos que hoy dirigen el grueso de sus exportaciones al Mercosur y podrían enfrentar una eventual caída del actual tratamiento comercial que reciben en el marco del bloque regional. El mercado regional es de suma importancia para Uruguay, ya que es el destino de la gran mayoría de las exportaciones de productos industriales. Mientras que el 90% de lo exportado por Uruguay a países de extrazona corresponde a productos primarios y basados en recursos naturales, estos solo representan el 54% del total exportado a los países del Mercosur.

Un investigación del año 2016 estima en aproximadamente 38.000 los puestos de trabajo potencialmente afectados por un TLC entre el Mercosur y China (textil-vestimenta; química; caucho y plástico; maquinaria eléctrica; papel y cartón; metalurgia; automotriz; muebles) (Torres, 2016)⁹.

En cuanto a los intereses defensivos de la industria uruguaya, la consulta realizada por la CIU arroja que un 16% de los encuestados identifica al sector “plástico y sus manufacturas” como candidato a requerir un mantenimiento de aranceles, lo sigue con un 7% el sector de la bebida, la carne (6%), “cacao y sus preparaciones” (6%), “papel y cartón” (6%), productos químicos

⁹ Torres, S. 2016. Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China.

(4%), “aluminio y sus manufacturas” (4%). El 43% hizo referencia a otros rubros. (Cámara de Industrias del Uruguay¹⁰)

Entre los instrumentos que deberían considerarse según los industriales para compensar las pérdidas, se ubica la “devolución de tributos y otros incentivos” (19%), “mejorar costos operativos y de tarifas” (9%), “limitar compras públicas a la producción nacional” (9%), entre otros. Respecto a este último aspecto, el 45% de los consultados respondió que de concretarse un TLC con China, sus ventas orientadas a las compras públicas serán afectadas negativamente en algún grado.

Según informe de la CIU¹¹, el sector manufacturero de bienes de consumo tiene potenciales amenazas en varias de las ramas ya mencionadas dada la caída de aranceles de importación: calzado (31% de arancel promedio); vestimenta (20%); fabricación de tejidos y telas de punto (20%); maletas, bolsos de mano y talabartería (20%); fabricación de cacao (20%) ; bebidas malteadas (20%); productos de panadería (18%); pastas y fideos (16%); alcohol etílico y otras bebidas fermentadas (20%); bebidas no alcohólicas; procesamiento y conservación de frutas (14%); asientos de madera y de plástico y muebles de metal (18%); sector plástico (18%); jabones y detergentes (17%); papel y cartón (16%); actividades de impresión (16%); productos farmacéuticos (10%).

En los bienes intermedios los sectores amenazados identificados por el estudio son: aceites de soja (20% de arancel promedio); cacao en polvo (14%); alimentos para perros y gatos (14%); artículos sanitarios de porcelana (18%); productos químicos (13%); plástico (15%); vidrio (11%); sector siderúrgico (12%).

En el rubro de los bienes de capital también se registran potenciales amenazas, que se concentran en las autopartes (que tienen aranceles de entre 14% y 16%), en productos de plomo (con aranceles de 18%) y en vehículos (donde el arancel es del 23%).

El efecto de la caída de aranceles afectará tanto a la producción nacional como a la competitividad de los productos que elaboran los socios del Mercosur para el mercado uruguayo.

¹⁰ Encuesta entre empresas industriales sobre un TLC con China “Posibles impactos sobre la Industria manufacturera nacional ante un eventual acuerdo comercial China-Uruguay.” Equipos Consultores y Cámara de Industrias del Uruguay. Diciembre 2021

¹¹ CIU, 2021. Posibles impactos sobre la industria manufacturera nacional ante un eventual acuerdo comercial China-Uruguay.

Elementos primarios para un posicionamiento

La firma o no de un TLC con China, y que este sea o no en el marco del Mercosur, es una decisión trascendental, del tipo que afecta el devenir nacional. Por tanto no puede abordarse desde un imperativo aperturista como la panacea de todos nuestros problemas. La discusión en torno a eso debe a su vez ir más allá de un mero balance de sectores ganadores y perdedores, para ser asumida como un debate de rango estratégico vinculado directamente con el proyecto de nación.

Los países requieren del acceso a divisas para sostener los procesos de crecimiento y desarrollo. Estas se obtienen fundamentalmente a través de los sectores exportadores pero como resultado del esfuerzo y el trabajo conjunto de toda la sociedad, desde maestras hasta policías, pasando por quienes construyen las casas, atienden enfermos, transportan personas y bienes, desarrollan la ciencia o manejan las grúas portuarias.

El conjunto de la estructura económica de un país (el empleo, los salarios, el Estado, las empresas orientadas al mercado interno, el sistema educativo y de seguridad social, etc.) está estrechamente vinculado con el devenir del sector externo. Un sector externo primarizado y concentrado determina una serie de riesgos y condicionantes que nos afectan como país. Nos vuelve vulnerables a los avatares que puedan ocurrir en unos pocos bienes o mercados y nos traslada una dinámica de crecimiento-estancamiento cíclica y espasmódica, en tanto depende de bienes primarios que tienen altos niveles de volatilidad en sus precios. A su vez favorece un esquema de distribución del ingreso concentrador y una estructura productiva que no incentiva la diseminación de tecnología y los procesos de investigación y desarrollo en el conjunto del entramado empresarial y nos aleja de los niveles de inversión científica de los países de mayor nivel productivo.

El esquema de crecimiento sostenido en la exportación de bienes con base en recursos naturales entraña contradicciones que deben ser resueltas. Una de ellas, tal vez la fundamental, es que el mecanismo de “derrame” de la riqueza primario-exportadora, sin un plan de gestión de esos recursos extraordinarios, acaba siendo la sobrevaluación cambiaria (o el llamado atraso cambiario), lo que produce un uso ineficiente de esos recursos, incentivando importaciones, dificultando el desarrollo de otros sectores con capacidad de competir internacionalmente y favoreciendo la formación de activos en el exterior por parte del sector privado. Se trata además de un esquema de crecimiento que tiene límites ya que no puede expandirse el territorio uruguayo para seguir ampliando el área agrícola, forestal o ganadera, y profundizar la intensidad de la producción presiona crecientemente el ambiente.

Además de lo anterior, presenta serios riesgos en el horizonte temporal. Los bienes basados en recursos naturales, y en particular los agrarios, están sujetos a su potencial obsolescencia por la vía del desarrollo de la tecnología. Un caso específico de ello es la eventualidad del desarrollo

de carnes de laboratorio a precios menores a las carnes de pasturas, lo que nos pone ante el riesgo de la obsolescencia de cadenas exportadoras enteras en el mediano y largo plazo.

Uruguay precisa de una estrategia de desarrollo, y en función de eso definir si un TLC con China es compatible con dicha estrategia; o qué tipo de TLC sí es compatible y cuál no. No se trata de discutir dicotómicamente TLC sí o TLC no, sino habilitar un debate de fondo dadas las implicancias de la decisión. Por el momento no se conocen los estudios de impacto hechos en el marco de los intercambios con la contraparte china y los trascendidos de prensa hablan de cálculos que estiman un efecto situado en un incremento del 1% del PBI por única vez

Tampoco se han planteado cuáles serían las medidas compensatorias para los sectores que podrían quebrar con este Tratado, ni tampoco se han valorado correctamente los riesgos de debilitar el Mercosur. Tampoco aparecen propuestas para cuidar la disponibilidad de materias primas para la industria uruguaya que un TLC con China podría encarecer o incluso desviar completamente hacia los mercados externos. Parece ausente también una dimensión ambiental, que evalúe la sostenibilidad de la intensificación en el uso de los recursos naturales. En suma, se nos ha propuesto un debate unidimensional, donde la sola idea del “aperturismo” resulta suficiente para justificar la pertinencia del Tratado y para el cual además no contamos con la información mínima necesaria.

Con estos elementos sobre la mesa, es posible identificar algunos ejes que entendemos claves para integrar a la discusión. En primer lugar, lograr una visión integral y balanceada que evite quedar capturados por los intereses particulares de quienes resultarán nítidamente beneficiados con la firma del TLC. En segundo lugar, es necesario incorporar al debate qué mecanismos se aplicarían para dar un uso soberano, orientado al desarrollo y a mitigar impactos negativos, de las ganancias extraordinarias que se producirán en el sector agroexportador. Aquí se requiere avanzar en instrumentos específicos, ya sea por la vía impositiva, la constitución de “fondos soberanos”, como tienen otros países que han logrado apalancar su desarrollo sobre la base de recursos naturales, entre otras alternativas.

En tercer lugar, la discusión sobre la inserción internacional inevitablemente debe retomar la dimensión regional y preguntarse por una estrategia que nos permita volver a dinamizar el proceso de integración regional, analizando las dificultades para el avance de los objetivos propuestos en el Tratado de Asunción y proponiendo una agenda activa al respecto, a conciencia de que la integración regional continúa siendo un factor estratégico en un mundo donde la disgregación de los países chicos los transforma en piezas insignificantes del concierto mundial.

Es un riesgo ser desplazados del comercio mundial por las barreras arancelarias o los efectos de una estructura importadora y productiva encarecida por un proteccionismo que en determinadas áreas ya no tiene fundamentos; también es un riesgo el aperturismo irrestricto que puede destruir capacidades productivas nacionales a cambio de beneficios que no logran

compensar las pérdidas o se canalizan hacia beneficios de los sectores más ricos y a usos no alineados con las necesidades nacionales. Entre esos extremos hay un camino posible a transitar en materia de inserción internacional, que a su vez se despliegue en coherencia con los desafíos estratégicos que tenemos como nación y como región.

Nuestro país necesita desarrollar una matriz de crecimiento orientada a dotar de mayor contenido tecnológico y valor agregado aprovechando sus recursos y capacidades, de tal modo de diversificar y mejorar su canasta exportadora. Uruguay debe crecer en forma sostenida, pero también desarrollarse, contemplando en su estrategia de inserción internacional la dimensión política, social y ambiental. La política exterior debe ser un instrumento para promover y desarrollar un modelo de desarrollo nacional con justicia social.

Anexos

A. El “trilema” de Rodrik y otros elementos relevantes para problematizar la inserción internacional

El destacado economista Dani Rodrik, plantea en su último libro “La Paradoja de la Globalización”¹² un marco conceptual con la idea de una encrucijada que enfrentan los países en materia de política exterior; habla de un “trilema político”, entre soberanía nacional, inserción internacional y democracia.

Según su análisis, solamente dos de las tres premisas son compatibles al mismo tiempo. De modo sencillo, plantea que profundizar dos de ellos, lleva irremediablemente a debilitar el tercero. Por ejemplo, profundizar la soberanía nacional -sus instituciones- y ampliar las bases democráticas, en el sentido de la sensibilidad a las demandas sociales, implica retroceder en términos de inserción internacional, contrariamente a que si se profundiza la inserción internacional, en democracia, conlleva al debilitamiento de las instituciones nacionales como tales.

Autores inspirados en estas ideas hablan de la “democracia disminuida” (G. Majone 2002), quienes afirman que en un mundo de economía mundial integradora, los encargados de promover políticas nacionales se ven seriamente limitados en su capacidad para proveer servicios públicos que demanda la ciudadanía, señalando que “...las únicas políticas públicas posibles son aquellas que facilitan el comercio internacional y la movilidad de capitales, y las alternativas a esta situación —autarquía o un gobierno mundial que alinearía el poder político y el económico— son o demasiado costosas o políticamente imposibles”.

Resulta evidente que en una economía mundial “integradora” la efectividad de algunos instrumentos de política se erosiona considerablemente. Parece razonable pensar que el poder político tiene fronteras geográficas, en tanto, que el poder económico goza de total libertad. En efecto, “puede demostrarse que la demanda por mayor transparencia en la toma de decisiones públicas, la búsqueda de nuevas formas de rendición de cuentas y la creciente confianza en la persuasión más que en las tradicionales formas de coerción gubernamental están relacionadas, al menos en parte, con el proceso de creciente interdependencia económica y política entre las naciones” (Majone, 1996a).

Nos proponemos reflexionar en torno a bajo qué condiciones podría existir una mayor integración al mundo, sin interferir en la formulación de políticas nacionales. ¿Es el costo de la

¹² Rodrick, D. (2012) "La Paradoja de la Globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial". Antoni Bosch

inserción internacional, la pérdida de soberanía o de discrecionalidad para la profundización democrática? Esta es la encrucijada que plantea Rodrik y a la cuál debemos dar respuesta. Este trabajo intenta resolverlo sobre la base de que la integración debe estar condicionada a fines y cometidos sociales, es decir, debe ser entendida y desarrollada como parte de la agenda de política pública de los gobiernos.

Quizá de este modo adquiera mayor sentido lo de “política de masas” que refiere Rodrik al hablar de los desafíos que enfrentan los países. Aquí radica en buena medida una de las necesarias dimensiones a considerar, pero sobre todo a privilegiar en las decisiones de inserción internacional –de corte geopolítico, pero profundamente democratizante-, es decir, en particular, lo vinculado a construir un sistema democrático caracterizado por un alto grado de movilización política y por instituciones que le responden a los grupos movilizados.

Afirma Rodrik que (2012:180):

Si queremos verdadera integración económica internacional, tenemos que irnos con el Estado-nación, en cuyo caso el dominio de la política tendrá que restringirse significativamente, o irnos con la política de masas, en cuyo caso tendremos que abandonar el Estado-nación a favor del federalismo mundial. Si queremos regímenes con alta participación política, tenemos que escoger entre el estado-nación y la integración económica internacional. Si queremos mantener el Estado-nación, tenemos que escoger entre la política de masas y la integración económica internacional

Es decir, la hiperglobalización –como le llama Rodrik- y el estado-nación, funcionarían bien en un mundo friedmaniano en el que los únicos servicios que proveen los gobiernos son aquellos que garantizan el buen funcionamiento de los mercados. En este mundo, según Rodrik, “el objetivo de los gobiernos es ganar la confianza de los mercados para poder atraer comercio y entradas de capital: austeridad, gobiernos pequeños, mercados laborales flexibles, desregulación, privatización y apertura comercial”.

De este modo, cuando se apunta a tres objetivos: la inserción internacional comercial, mantener la soberanía nacional y la democracia, se desemboca en contradicciones inevitables, ya que los avances hacia una de esas metas, exige renuncias en las otras. Este “Trilema” ha ayudado a comprender las causas, pero sobre todo a pensar en clave de política.

En nuestra región, casi todos los países, con diferente énfasis, insisten en insertarse en la economía global, lo cual exige inevitablemente ir eliminando las barreras o trabas al comercio, es decir, reducir las regulaciones y costos al comercio de bienes y de factores productivos (capital y trabajo). En efecto, transitar ese camino, supone redefinir el papel del Estado y su gobierno, aplicando medidas para atraer inversores y promover exportaciones.

Pero esas acciones tienen consecuencias, y una de las más evidentes ha sido la reducción del Estado, por ejemplo, transitando el camino de las privatizaciones o la extranjerización de los

recursos naturales. Sin embargo, este proceso se produce simultáneamente con el debilitamiento de las instituciones nacionales pues en la mayoría de los casos, esto, se logra, orientado por incentivar el ingreso de capitales de inversión, lo cual en ocasiones, está de la mano de exoneraciones o subsidios; a lo que se suma, el creciente interés por estimular el ingreso de nuevos bienes y servicios.

En este contexto en general, las reacciones del pueblo son ignoradas, y en algunos casos enfrentadas, dicho de otro modo, la democracia se deteriora. El “trilema” de Rodrik advierte sobre esta problemática. Así pues, en los albores del año 2007, Eduardo Gudynas, investigador en D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad en América Latina) ya advertía que “...mientras que los defensores de la globalización convencional proclaman sus beneficios, tanto económicos como políticos, en América Latina se suman los conflictos con la democracia y la autonomía nacional que genera la apertura al comercio y las finanzas mundiales. Adentrarse en la globalización exige renunciaciones, y aunque poco se hable de ellas, entre las más dolorosas están el debilitamiento del Estado y la democracia...”.

Es así que las propuestas económicas gubernamentales no discuten las implicancias negativas de la globalización, aunque se sufren sus consecuencias. Los procesos de integración regional dentro de América del Sur olvidan su potencial para permitir otra forma de inserción internacional, recuperando la autonomía frente a la globalización. Olvidan que en última instancia, se trata de redireccionar los objetivos de la integración o de la inserción en el mundo; desplazando las viejas recetas mercantilizadoras (interés económico) por la de fines y cometidos sociales (bienestar social).

Este “desplazamiento” no solo orienta con meridiana claridad hacia dónde apuntar las políticas públicas, sino que le dan sentido a los instrumentos de política comercial, porque (re)ordena el set de indicadores a considerar a la hora de evaluar el impacto de un acuerdo comercial (la idea de ganadores y perdedores se desvanece).

Otra arista del “trilema” puede asociarse a como se ordena la agenda de preferencias o de acuerdos de comercio: ¿qué tanto de intereses o de incentivos o de ideas orientan la política?

En su tesis de doctorado, Nicolás Pose¹³ advierte que uno de los principales temas en el campo de la política internacional es la incidencia de los actores económicos en los procesos de toma de decisiones de política económica exterior. De hecho resulta notorio que este ha sido el principal tema de estudios recientes sobre política comercial y negociaciones comerciales internacionales, que para hallar una respuesta a la orientación de las decisiones de gobierno, apelan a las preferencias de los agentes económicos y políticos como elemento central. Tal es así, que es posible a partir del análisis de los intereses y preferencias de actores relevantes de la

¹³ Tesis de Doctorado. “La política de las preferencias de la industria en Brasil y Argentina sobre la agenda de acuerdos de comercio preferencial de Mercosur. Intereses, incentivos distributivos e ideas”. Nicolás Pose Ferraro (2022).

política comercial e industrial de los países entender las dinámicas de integración y el tipo de acuerdo comercial que suscriben.

Incluso a nivel teórico, es posible encontrar una explicación a partir del análisis de varias de estas cuestiones vinculadas con las preferencias e intereses, como rol político en cuestiones de inserción internacional, alejadas de fines y cometidos sociales, en el mejor de los casos, en contradicción, lo cual refuerza la pugna distributiva de los actores económicos y gobierno. Más allá de ello, en ocasiones no resulta suficiente para dar cuenta de la construcción de preferencias de actores colectivos.

Como consecuencia, así lo expresa Pose, se opera “...mediante un mecanismo causal, que se desarrolla, bajo condiciones de crisis e incertidumbre, a partir de las actividades de técnicos y dirigentes de las organizaciones de cúpula industrial, de funcionarios gubernamentales, y de las asociaciones industriales sectoriales que integran las organizaciones de cúpula”. Incluso así puede comprenderse la dinámica del bloque regional que integra nuestro país.

La conformación del Mercosur se desarrolló en el seno de las ideas del *Consenso de Washington* bajo el impulso de un regionalismo abierto que entró en contradicción con las ideas más desarrollistas de entonces. Entre sus motivaciones y convicciones se planteaba las oportunidades y ventajas de negociar acuerdos comerciales con terceros países en forma conjunta, lo cual traía aparejado el fortalecimiento del bloque pero a su vez, las posibilidades de mejorar las capacidades negociadores con otros bloques.

De hecho, tras varios acuerdos previos, el Mercosur quedó habilitado para entablar acuerdos de derecho internacional con otros países o bloques de países. En este marco tuvo inicio su agenda de negociaciones extrazona, la que adquirió un carácter predominantemente atlántico, con foco en Estados Unidos y la Unión Europea.

Curiosamente y contrastando con la realidad de nuestros días, en el que nuestro país luce orgulloso negociando a espaldas del Mercosur; para aquellos días el bloque regional reclamaba participar como bloque en la mesa de negociaciones para la constitución del ALCA, liderada por EE.UU. (Phillips 2008). Más tarde, lo hizo, tras la firma del Acuerdo Marco Interregional de 1995, De esta forma, nuestro país, y el Mercosur, se orientaba a fortalecer la regionalización, que a la vez articulaba a nivel multilateral, lo que daba como resultado un panorama geopolítico complejo (Bouzas 1996; Grandi 2000).

La agenda mercosuriana lejos de agotarse, profundizaba su grado de institucionalización, dotando al bloque de mayores potencialidades de desarrollo regional y extrabloque. No obstante su debilitamiento surge como expresión de las contradicciones internas de los países miembros y sus diatribas sobre la perspectiva globalizadora. No fueron méritos de otros, sino deméritos propios que potenciaron el discurso paralizante del bloque, y dieron paso a que las preferencias e intereses económicos de esos actores pudieran tener terreno fértil, para

mercantilizar (aún más) el Mercosur. La idea de mayor integración y coordinación y complementación (con dimensión social) se perdía.

De modo que la cuestión hoy es cómo la inserción internacional formará parte (si es que alguna vez lo logra) de una política pública, persiguiendo fines y cometidos sociales. En un mundo cada vez más hiperglobalizado, pero geopolíticamente polarizado, la cuestión de la soberanía y la profundización democrática debe dejar atrás el interés corporativo como único factor explicativo de la integración y de los acuerdos comerciales. Se trata de construir más “política de masas y para las masas”.

Por otro lado, otro aspecto que no puede quedar invisibilizado en las discusiones y que contribuye de manera decisiva en las cuestiones aquí mencionadas, vinculadas a la orientación social de las políticas, es la necesaria perspectiva de género. Es imperativo poner “lentes de género” al análisis, porque en un mundo dominado por la explotación y el patriarcado (como factor reproductor y perpetuante) las desigualdades se multiplican y agudizan las brechas.

Hay que entender que en materia económica –incluso y en consonancia- en materia de inserción internacional, las acciones y políticas no son neutras en materia de género. En forma agregada hay que incorporar la interseccionalidad, porque los análisis y la evidencia es elocuente al respecto: hay diferencias aún entre países, y entre quintiles. Son necesarias políticas transversales.

Hay consenso en primer lugar en la necesidad de visibilizar el tema; es solamente a través de romper con la “ceguera” que se logra avanzar en la implementación de políticas o sensibilidades que otrora no entraban en agenda. La profundización del patrón de comercio internacional actual golpea más duramente a la mujer, porque se articula con la nueva teoría de las grandes cadenas de valor (GCV) donde segrega y empeora las condiciones de la mujer en el eslabonamiento.

La política económica y particularmente la inserción internacional no se puede llevar adelante sin incorporar los lentes de género, porque la realidad da cuenta de las desigualdades de género, y brindan evidencia de su coexistencia estructural incluso bajo otras variedades de capitalismo o de institucionalidades.

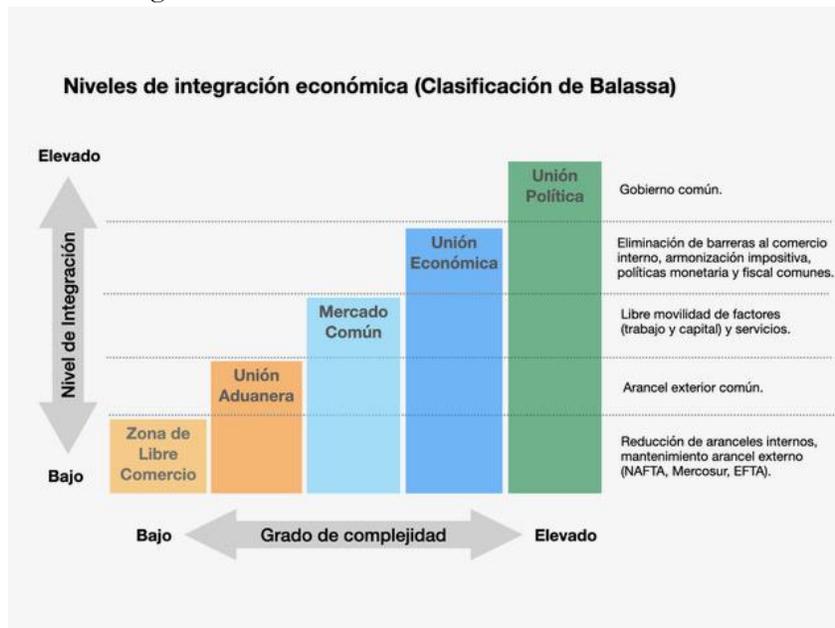
B. Tratados comerciales y de inversiones de Uruguay

El principal acuerdo comercial firmado por Uruguay es el propio Mercosur. Vigente desde 1991, el Mercosur es un bloque que agrupa a cerca de 300 millones de personas y una superficie de casi 15 millones de km² (más de tres veces la superficie de la Unión Europea). Si lo tomamos como una unidad, resulta en la quinta economía del mundo. Se trata de un bloque con amplias asimetrías, donde el socio mayor representa el 75% del PBI total, seguido de Argentina con el 21% y lejos Uruguay con el 3% y Paraguay con el 2%.

El Mercosur, según su propia web, se entiende como un proceso “dinámico y abierto”. El Tratado de Asunción (1991) que lo funda se propuso la creación de un Mercado Común y estableció como instrumentos para conseguirlo (1) “un programa de liberalización comercial” basada en rebajas arancelarias y eliminación de barreras no arancelarias entre los Estados Partes, (2) la “coordinación de políticas macroeconómicas”, (3) el arancel externo común y (4) la “adopción de acuerdos sectoriales” para “optimizar (...) los factores de producción y alcanzar escalas operativas eficientes”. Al momento aún no alcanza el estatus de Mercado Común y en los hechos funciona como una Unión Aduanera imperfecta.

Uruguay no aplica cabalmente la estructura del Arancel Externo Común (AEC). Hay diferentes excepciones (lista nacional de excepciones, bienes de capital, intermedios e insumos agropecuarios) que acaban produciendo un arancel efectivo inferior al AEC (Torres, 2016).

Fases del proceso de integración económica



Además de los cuatro socios fundacionales, Venezuela se incorporó al bloque aunque actualmente se encuentra suspendida y Bolivia se encuentra en proceso de adhesión.

La normativa 32/00 acordada en el Consejo del Mercado Común el año 2000 en Buenos Aires, que en su artículo 1 establece: “Reafirmar 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” y en su artículo 2: “los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales (...) que no hayan sido negociados por el MERCOSUR” impone a cada miembro la restricción de negociar por separado sin el aval del Mercosur. Uruguay ya solicitó la derogación de esta resolución en 2016, pero aún se mantiene vigente.

Entre los acuerdos comerciales suscritos por Uruguay con terceros países se destacan:

- Un TLC con México (ACE 60), para el cuál obtuvo una autorización especial desde el Mercosur. El acuerdo entró en vigencia en 2004.
- Un TLC con Chile (ACE 37). Firmado en 2016 y vigente desde 2018.

Desde el Mercosur Uruguay participa de diversos acuerdos comerciales, entre los que se destacan:

- TLC con Egipto (vigente desde 2017)
- TLC con Israel (vigente desde 2009)
- TLC con Singapur, (recientemente firmado)
- Desde el Mercosur se han desarrollado a su vez acuerdos comerciales con Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela, Cuba, México (sector automotriz), India y la Unión Unión Aduanera de África del Sur (Sudáfrica, Namibia, Botswana, Lesotho y Swazilandia)
 - Desde el Mercosur se están negociando a su vez
 - TLC con Unión Europea (primera ronda inició en el año 2000)
 - Acuerdo comercial con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), integrada por Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein
 - Acuerdo de libre comercio con Canadá.
 - Acuerdo de libre comercio con Corea del Sur
 - Existe a su vez un acuerdo suscrito pero aún sin vigencia entre el Mercosur y Palestina.

Uruguay cuenta además con acuerdos de promoción y protección de inversiones con 34 países, entre los que se destacan China, EUA, Alemania, España, Reino Unido, Finlandia, Francia, Israel y el propio Mercosur. En los mismos se establece usualmente trato nacional, trato de la nación más favorecida, garantías de pago ante expropiaciones y libre transferencia de utilidades.

Países con los que Uruguay tiene acuerdos de promoción y protección de inversiones



Fuente: elaboración propia en base a Uruguay XXI

Uruguay cuenta además con acuerdos para evitar la doble imposición sobre los ingresos obtenidos en cualquiera de los países involucrados con 24 países.

China por su parte, en nuestra región ya cuenta con Tratados de Libre Comercio con Perú, Costa Rica y Chile y se encuentra en negociaciones con Panamá. Además de ello, es relevante consignar que también cuenta con TLCs con Australia y Nueva Zelanda, países que disputan mercados similares al uruguayo en el país asiático.

C. Estadísticas de comercio exterior

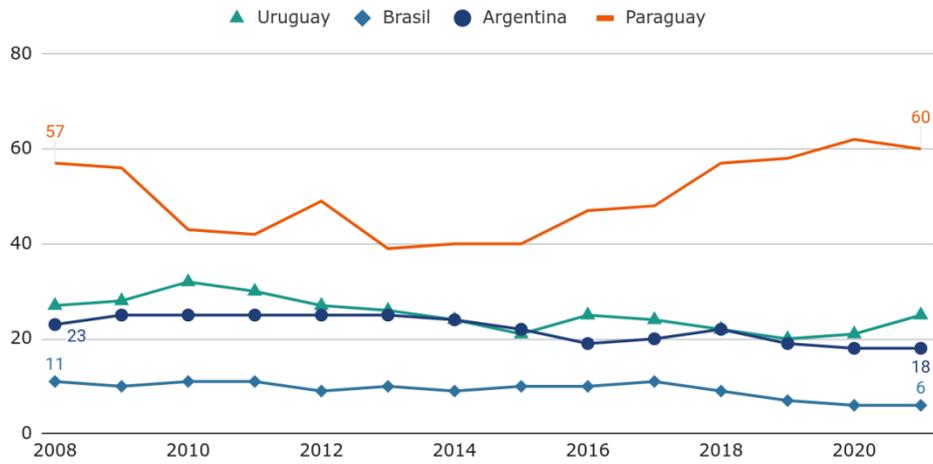
Importaciones por partidas (s/ petróleo) 2021 (USD corrientes; % del total)			
1	Vehículos automóviles y tractores, sus partes y accesorios	1.086.016.677	12,2%
2	Reactores nucleares, máquinas y artefactos mecánicos	1.012.921.899	11,3%
3	Máquinas, aparatos de grabación imagen y sonido	724.919.005	8,1%
4	Plásticos y sus manufacturas	572.747.494	6,4%
5	Abonos	442.019.272	4,9%
6	Productos diversos de la industria química	376.390.615	4,2%
7	Productos farmacéuticos	294.484.463	3,3%
8	Carne y despojos comestibles.	261.624.070	2,9%
9	Fundición, hierro y acero	217.640.140	2,4%
10	Muebles, aparatos de alumbrado, letreros	215.393.437	2,4%
	Resto	3.733.760.017	41,8%
	Total	8.937.917.089	100,0%

Fuente: Uruguay XXI

Importaciones por origen 2021 (s/ petróleo) (USD; %)			
1	Brasil	2.031.835.005	22,7%
2	China	1.995.784.826	22,3%
3	Argentina	1.280.084.417	14,3%
4	Estados Unidos de América	540.293.186	6,0%
5	Alemania	268.338.963	3,0%
6	España	222.896.452	2,5%
7	México	212.124.008	2,4%
8	Francia	191.349.221	2,1%
9	Italia	173.315.933	1,9%
10	India	139.193.102	1,6%
11	Resto	1.882.701.976	21,1%
	Total	8.937.917.089	100%

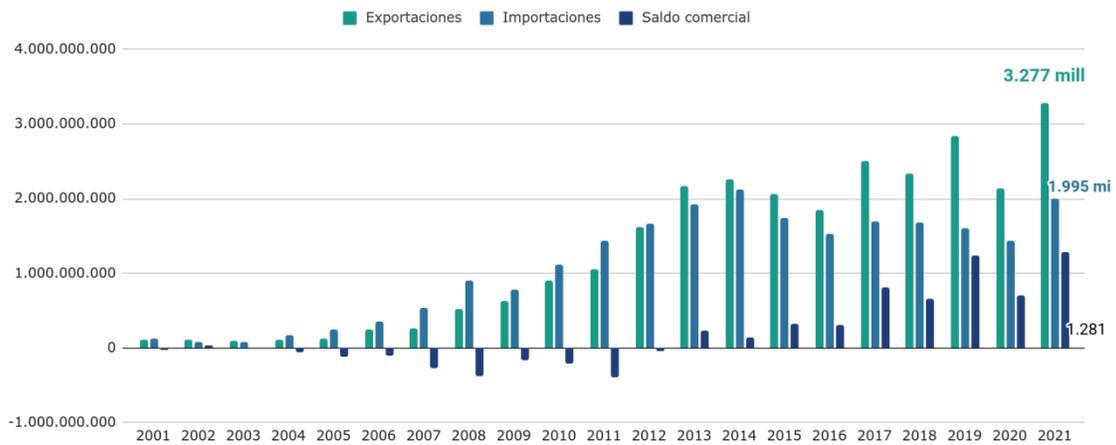
Fuente: Uruguay XXI

Exportaciones al Mercosur de sus socios (%)



Fuente: Mercosur

Intercambio comercial con China (USD corrientes)



Fuente: Uruguay XXI



Fuente: Uruguay XXI

A continuación se presenta tabla con el conjunto de bienes exportados al Mercosur, el valor y su peso relativo.

Exportaciones por productos al Mercosur 2021 (USD; %)		
Energía eléctrica	525.303.357	20,6 %
Plásticos y sus manufacturas	230.009.820	9,0 %
Malta	213.850.524	8,4 %
Vehículos	164.166.005	6,4 %
Productos lácteos	158.415.879	6,2 %
Autopartes	138.417.128	5,4 %
Margarina y aceites	102.861.621	4,0 %
Celulosa	94.506.944	3,7 %
Productos farmacéuticos	86.387.479	3,4 %
Trigo	78.426.785	3,1 %
Concentrado de bebidas	66.488.010	2,6 %
Carne bovina	62.983.995	2,5 %
Otros	65.195.123	2,6 %
Otros alimentos	62.213.539	2,4 %
Artículos de limpieza	58.844.193	2,3 %
Arroz	50.476.960	2,0 %
Pinturas, barnices y demás	49.094.172	1,9 %
Cebada sin procesar	46.718.760	1,8 %

Sustancias Químicas para el Agro	34.498.801	1,4 %
Cuero y sus manufacturas	30.492.005	1,2 %
Soja	23.344.939	0,9 %
Sustancias químicas	22.300.112	0,9 %
Cemento y cal	21.797.728	0,9 %
Subproductos cárnicos	20.299.850	0,8 %
Papel y cartón	19.340.878	0,8 %
Caucho	18.755.809	0,7 %
Carne ovina y caprina	14.140.793	0,6 %
Vestimenta, calzados y otros textiles	15.283.309	0,6 %
Otros productos agropecuarios	11.528.301	0,5 %
Pescados y productos del mar	11.394.399	0,4 %
Aceites de petróleo	11.321.286	0,4 %
Vino	10.560.096	0,4 %
Frutas cítricas	10.525.986	0,4 %
Piedras preciosas	7.002.920	0,3 %
Preparaciones de frutas, hortalizas y frutos	3.378.135	0,1 %
Aparatos e instrumentos médicos	3.128.650	0,1 %
Grasas de lana	2.418.539	0,1 %
Colas y Adhesivos	2.284.006	0,1 %
Alimento para animales	2.201.407	0,1 %
Madera y productos de madera	1.526.023	0,1 %
Lana y tejidos	1.171.259	0,0 %
Frutos y frutas no cítricas	479.984	0,0 %
Ganado en pie	72.925	0,0 %
Cannabis	27.460	0,0 %
Total	2.553.635.890	100,0 %

Fuente: Uruguay XXI