

# Flexibilización ¿para qué? Apuntes sobre la política exterior uruguaya hacia el Mercosur (2015-2022)

Nastasia Barceló  Programa de Estudios Internacionales de la Universidad de la República, Uruguay  
nastasiabsevergnini@gmail.com

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.12034>

## RESUMEN

En diálogo con el abordaje constructivista de las relaciones internacionales, este artículo analiza comparativamente las propuestas de flexibilización del Mercado Común del Sur (Mercosur) entre 2015 y 2022 impulsadas por los gobiernos uruguayos de la época. Se adoptó esta periodización, que abarca dos administraciones —el segundo gobierno de Tabaré Vázquez (Frente Amplio, 2015-2020) y los dos primeros años del gobierno de Luis Lacalle Pou (PN, 2020-2022)—, para profundizar en los fundamentos esgrimidos desde ambas administraciones en pro de la *flexibilización*. Se busca comprender en qué medida difiere el contenido de cada demanda, en sus respectivos contextos históricos, para estudiar si existe o no un *giro* en la proyección de la política exterior uruguaya hacia el bloque. Se concluye que el reclamo de *flexibilización* ha sido una constante en la política exterior de los gobiernos uruguayos de, al menos, las últimas dos décadas: lo único que ha variado es la forma de perfilar dichos reclamos en cada contexto.

**Palabras clave:** Uruguay; política exterior; Mercosur; flexibilización.

## What is Flexibility For? Uruguayan Foreign Policy towards Mercosur (2015 – 2022)

### ABSTRACT

In dialogue with the constructivist approach to International Relations, I conduct a comparative analysis of the Uruguayan government's proposals for the flexibilization of the Southern Common Market (Mercosur) between 2015 and 2022. This periodization, which covers two administrations — the second government of Tabaré Vázquez (Frente Amplio, 2015-2020) and the first two years of the government of Luis Lacalle Pou (PN, 2020-2022) —, was adopted seeking to delve deeper into the rationale put forward by both administrations in favor of flexibilization. The paper aims to understand to what extent the content of each demand differs in their respective historical contexts, in order to study whether or not there was a shift in the projection of Uruguayan foreign policy towards the bloc. I show that the demand for flexibilization has been a constant in Uruguayan foreign policy for at least two decades—the only thing that has varied is the way in which these demands have been outlined in their specific context.

**Keywords:** Uruguay; Foreign Policy; Mercosur; flexibilization.

## Flexibilidade para quê? Notas sobre a política externa uruguaia para o Mercosul (2015-2022)

### RESUMO

Em diálogo com a abordagem construtivista das Relações Internacionais, este artigo analisa comparativamente as propostas de flexibilização do Mercado Comum do Sul (Mercosul) entre 2015 e 2022 promovidas pelos governos uruguaios da época. Essa periodização, que abrange dois governos — o segundo governo de Tabaré Vázquez (Frente Amplio, FA, 2015-2020) e os dois primeiros anos do governo de Luis Lacalle Pou (PN, 2020-2022) —, foi adotada para aprofundar os fundamentos utilizados por ambas as administrações a favor da *flexibilização*. Busco compreender em que medida difere o conteúdo de cada demanda, em seus respectivos contextos históricos, para estudar se há ou não uma *virada* na projeção da política externa uruguaia em relação ao bloco. Concluo que a demanda por *flexibilização* tem sido uma constante na política externa dos governos uruguaios pelo menos nas últimas duas décadas: a única coisa que mudou foi a forma de delinear essas demandas em cada contexto.

**Palavras-chave:** Uruguai; política externa; Mercosul; flexibilização.

## Introducción

La demanda de *flexibilización* en el funcionamiento del bloque y el debate a propósito del arancel externo común (AEC) configuran dos de los asuntos que han hegemonizado los debates políticos al más alto nivel en el Mercado Común del

Sur (Mercosur). Incluso después de que Uruguay rechazara la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2006 (Porzecanski, 2010), tras una intensa articulación entre sectores populares que veían con preocupación los impactos de un acuerdo de esta naturaleza, la demanda por flexibilizar adquirió nuevas connotaciones políticas, y hasta lingüísticas.<sup>1</sup> Dicho pedido busca mantener viva una pauta que había sido rechazada paulatinamente, tanto en el interior de la sociedad civil uruguaya organizada como entre los Estados parte.

Como se ha señalado en varias oportunidades, las demandas uruguayas en torno a la *flexibilización* del bloque no deberían ser presentadas como una novedad en términos políticos, ya que son de larga data y han estado signadas por coyunturas históricas muy diversas. Las causas profundas del rumbo que asumió el bloque en cada coyuntura estuvieron más relacionadas con las restricciones sistémicas del contexto internacional y con los intereses nacionales de los Estados parte —en especial, de los socios más poderosos— que con intenciones reales de integración. De este modo, “si se quiere trascender la búsqueda lineal de cómo respaldar los relatos políticos del presente, en un sentido u otro, lo que surge como más consistente es evitar simplificaciones” (Caetano, 2021). Con este objetivo, el de evitar “simplificar”, es importante *calar hondo* en los acontecimientos y sus implicaciones.

Fundamentalmente, la flexibilización implica derogar las normas que mantienen al bloque como una *unión aduanera* (UA). Esta fue establecida jurídicamente el 31 de diciembre de 1994, con la firma del Protocolo de Ouro Preto que, además de conferirle “personalidad jurídica internacional” al Mercosur, “permite el libre tránsito entre los Estados parte, de casi la totalidad de la producción con un arancel externo común (AEC) ante a terceros países” (Barrenengoa & Barceló, 2021a, p. 24). Desde las teorías de la integración regional, la UA se entiende como la segunda fase de los esquemas de cooperación e integración económica: “la unión aduanera que establece un arancel que pagarán por los productos provenientes de terceros países; ello implica

1 Frenkel (2022) señala que, en los últimos años, especialmente desde 2016, el lenguaje de la integración pasó a estar marcado por metáforas como “flexibilización” y “distintas velocidades”. Es decir, ya no se discute si priorizar o no las negociaciones externas con otros bloques, sino la forma de llevarlo a cabo: “negociando todo juntos o habilitando la firma individual, por fuera del Mercosur. Incluso en Paraguay ya no cierran la puerta a un acuerdo comercial con China, siempre que se haga en bloque y que no implique condicionamientos políticos, por ejemplo, que Asunción asuma la política de “una sola China” y corte vínculos con Taiwán” (p. 2).

que los Estados miembros forman una sola entidad en el ámbito del comercio internacional” (Malamud, 2011, p. 8). Por lo tanto, aquí se entiende que su disolución implicaría abandonar la posibilidad de tener una política comercial común y coordinada entre los socios del bloque. Asimismo, la propuesta de flexibilizar también conlleva la derogación de la Decisión 32/00 del Consejo del Mercado Común (CMC), del 28 de junio de 2000, que plantea “reafirmar el compromiso de los Estados Parte 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/CMC/DEC. núm. 32/00). De concretarse, Peña (2022) señala que se dejarían de lado las reglas fundamentales sobre las que fue construido el Mercosur:

Si eventualmente se concretara un acuerdo bilateral entre un país miembro del Mercosur y un tercer país, especialmente si fuera con uno relevante en el sistema comercial global y que no fuera país miembro de la ALADI, ello podría abrir una crisis, incluso profunda, que eventualmente derivaría en una fragmentación formal del Mercosur o lo conduciría a una situación de irrelevancia definitiva. (p. 1)

Ahora bien, en términos históricos y conceptuales, la propuesta de flexibilización implicaría retrotraer al bloque a la fase inicial del *regionalismo abierto*, con la diferencia de que en la primera década existía “un horizonte de expectativas” sobre el futuro del Mercosur (Koselleck, 2006). A partir de esas expectativas, transitaría por distintos estadios hasta llegar al mercado común (Barrenengoa & Barceló, 2021a, p. 24). Aunque el contexto actual dista mucho de aquel de la década de 1990, el auge del proyecto de *globalización neoliberal* en toda la región<sup>2</sup> muestra, por el contrario, una *crisis sistémica* (Sanahuja & López, 2020).

En el sistema político uruguayo, ante el argumento sobre las dificultades del bloque para negociar con terceros o para concertar intereses y posturas en foros multilaterales, reemergió la demanda de flexibilizar bajo nuevos ropajes, como el del “sinceramiento” o la “modernización” entre los más destacados.

2 En la década de 1990, se llevó a cabo una serie de negociaciones profundamente asimétricas con el mundo desarrollado, en el contexto del regionalismo abierto, que invocaba la *interdependencia compleja*. De ese modelo emergió una región cada vez más pobre, menos participante en las corrientes mundiales de comercio y con un rumbo perdido en materia de integración. Solo se acataba la presión del mundo desarrollado, que convirtió la integración en negociación de TLC (Vieira, 2005).

Aunque con divergencias en el seno del oficialismo frenteamplista, a lo largo de sus quince años de gobierno (2005-2020), la demanda por una transformación en el interior del bloque persistió en la coalición de izquierda y se consolidó con más fuerza en el tercer periodo de gobierno del Frente Amplio (FA).

A continuación, se analizan las principales iniciativas presentadas sobre flexibilización por el eje Presidencia-Relaciones Exteriores entre 2015 y 2020, desde los discursos y la proyección de ideas, tanto hacia adentro como hacia el bloque. Para ello, se lleva a cabo una reseña analítica de los principales *hechos históricos* que determinaron las posturas de los gobiernos uruguayos en el marco cronológico usado aquí: primero, en la proyección de política exterior de la tercera administración frenteamplista y, posteriormente, en los primeros años de gobierno de la coalición *multicolor*, en la que el Partido Nacional tiene mayoría. El artículo cierra con un apartado de reflexiones finales, que retoman el análisis histórico y conceptual, y presentan algunas conclusiones en procura de comprender, de manera crítica, la propuesta uruguaya de flexibilización y sus posibilidades de concretarla dentro del sistema político uruguayo.

## Constructivismo: teoría de base para el análisis

Como señala el abordaje constructivista de las teorías de las relaciones internacionales, el proceso de creación de un sistema internacional —y regional— responde a *lógicas de socialización* de los agentes internacionales, en los que esas *ideas y conocimientos* —mutables en la media y *larga duración*<sup>3</sup>— tienen un enorme peso. De acuerdo con Emanuel Adler, dichas lógicas “implican la difusión de significados de país a país, desde procesos políticos y diplomáticos que incluyen negociación, persuasión y coerción” (1999, p. 16). En ese sentido, los *discursos* son los principales canales de difusión de tales ideas, no por ser considerados una realidad en sí mismos, sino porque la construyen y, a su vez, estos son influidos por ella.

3 El constructivismo, en cuanto abordaje teórico-metodológico, otorga mayor relevancia a la historia y al contexto en que ocurren los fenómenos sociales para interpretar los procesos. Es decir, si bien cada agente mantiene grados de autonomía y no es plenamente determinado por la estructura sistémica, está orientada fuertemente su actitud. Entonces, el contexto es importante, pero no determinante. Se recuerda que este abordaje de las relaciones internacionales explica la influencia de factores no materiales en la política internacional y considera la posibilidad de cambio y transformación en el sistema. Como destaca Adler (1999), el constructivismo representa el intento por construir un puente entre teorías divergentes, como las positivistas-materialistas y las realistas-reflectivistas.

Asimismo, es relevante tener en cuenta que el constructivismo estudia las interacciones entre los agentes del sistema internacional (fundamentalmente Estados y organizaciones internacionales)<sup>4</sup> en función de tres niveles de relacionamiento: 1) estructural (macroestructura), 2) individual (interno) y 3) entre los Estados o microestructural, en el que se dan dinámicas de formación recíproca de intereses e identidades (Wendt, 1999, pp. 147-150, citado en Barrenengoa & Barceló, 2021b). En términos metodológicos, y dado que este artículo se refiere, en gran medida, a las relaciones de Uruguay con los Estados del Mercosur, el concepto de *microestructura* como nivel de estudio de las interrelaciones es de utilidad, ya que no excluye los efectos causales y coconstitutivos (existir por la existencia del otro, al que constituyen) de la estructura ni del nivel interno.

En este sentido, tanto Adler y Pouliot (2019) como Checkel (1998) plantean que las definiciones de *identidad* e *interés nacional* dependen, sobre todo, de las relaciones de “entendimientos intersubjetivos” dentro del país, en vínculo con los agentes externos. Estas responden a las lógicas de poder y distribución de conocimiento, que también son internas a sus respectivas sociedades (Barrenengoa & Barceló, 2021b, p. 71). Los autores explican que la *identidad* del agente estatal —en este caso, el Estado uruguayo— depende un poco de su propia voluntad y accionar, pero se suma su percepción sobre cómo lo ven los agentes del sistema internacional. En función de esa visión del *otro*, se constituye también la identidad propia.

Las identidades tienen cierta permanencia. Asimismo, como destaca Wendt (1999), si bien es difícil transformarlas a corto plazo, son la única variable que los agentes, algunas veces, pueden manipular. Desde la formación del bloque, en 1991, Uruguay asumió la pertenencia al proceso de integración y se identificó con sus objetivos y valores. Pero la posibilidad de cambio ha constituido una constante que, como se verá, en los últimos años llevó a profundizar los reclamos uruguayos por la apertura y la flexibilización. El planteamiento de esta propuesta, a nivel microestructural, implica lo que Wendt ha denominado *autorreflexión crítica*. Ello podría generar una transformación en la identidad del

4 “Para la teoría constructivista existen diferencias en cuanto a qué agentes son los principales en el sistema internacional. El Estado es el agente menos cuestionado en cuanto sujeto de las RI. Las OIS son crecientemente reconocidas en tal categoría, pero su aceptación viene ligada a que son creadas y conducidas, mayoritariamente, por los Estados” (Adler, 1999, citado en Barrenengoa & Barceló, 2021, p. 71).

agente y en cómo es percibido por los otros Estados. Pero ¿cuándo y en qué condiciones se pone en práctica esta capacidad creativa? Sobre este aspecto, el autor explica que, para que se produzca tal autorreflexión, las sanciones impuestas por aquellos con los que interactuó con papeles anteriores no pueden ser mayores que las recompensas (Wendt, 2005).

Este abordaje teórico de las relaciones internacionales implica entender la identidad del agente como una realidad en transformación, es decir, como un fenómeno esencialmente histórico. En este sentido, el constructivismo reconoce la centralidad del uso de fuentes históricas para el análisis del discurso, el relevamiento de medios de prensa y de opinión pública, así como los comunicados o notas de oficiales —en este caso, de Presidencia y Cancillería—, que serán la base para acceder a los debates y discursos enmarcados en el periodo indicado (Pereyra-Doval & Actis, 2012; Barceló, 2022). Por lo tanto, para tratar los debates en torno a la idea de *flexibilización* en cada contexto, se utilizan los informes generados desde el Observatorio de la Política Exterior Uruguay (OPEU).<sup>5</sup> Estos son mensuales y tienen la virtud de sintetizar una amplia variedad de fuentes primarias —sobre todo, de prensa escrita del Uruguay con tirada nacional— con respecto a temas de la política exterior. En ellos participan actores estatales y no estatales privados que representan los distintos *grupos de interés* en la economía uruguaya, por ejemplo, el sector agroindustrial. También se destaca que la organización por “asunto” y espacio geográfico —por ejemplo, “regionales y hemisféricos”, “multilaterales”, “bilaterales”— facilitó la búsqueda de noticias que contuvieran información sobre la relación entre Uruguay y el Mercosur, o entre Uruguay y cada uno de sus socios de manera bilateral.

## Modernizar (flexibilizar) durante el tercer gobierno frenteamplista

En la 48.<sup>a</sup> Cumbre del Mercosur, que se llevó a cabo el 16 y 17 de julio de 2015, en Brasilia, el entonces presidente Tabaré Vázquez hizo referencia, en su intervención, a las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea. Allí afirmó que estas requieren “claridad en la definición y coherencia en la acción”, y agregó que para Uruguay “es de vital importancia que a esas reuniones se concurra

5 Los documentos emitidos mensualmente por el OPEU son elaborados por un equipo de investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, dirigido por el docente Diego Hernández. <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.wordpress.com/>

como bloque” (*La República*, 18 de julio de 2015, citado en OPEU, 2015). Vázquez hizo hincapié en el dilatado calendario de negociaciones de dicho acuerdo y llamó a eliminar completamente las barreras al comercio entre los países miembro, así como a agilizar la agenda exterior del bloque. También en aquella ocasión, durante la reunión del CMC, las delegaciones de Argentina y Venezuela cuestionaron severamente el llamado de Uruguay a un “sinceramiento” del Mercosur. Luego, en la reunión privada de jefes y jefas de Estado, la presidenta argentina, Cristina Fernández, exigió que esa expresión no se incluyera en la declaración final (*Semanario Búsqueda*, 23 julio, 2015, citado en OPEU, 2015, p. 3).

En el mismo año, Uruguay, a través de la Cancillería, anunció que se plantearía una actualización de la Resolución 32/00 del Mercosur, norma que impone a los países miembro que la búsqueda de acuerdos con otras naciones o bloques económicos sean mediante una negociación conjunta (OPEU, 2015). Sobre este asunto, el canciller Rodolfo Nin Novoa expresó que “el mundo viene cambiando”, y destacó la necesidad que tendría el Uruguay de convencer a los demás miembros de que pueden ser beneficiosos ciertos acuerdos puntuales, según los requerimientos de cada país. Algunos meses después de la cumbre en la capital brasileña, el canciller fue más allá, e insistió en la posibilidad de “flexibilizar esa norma, que además no fue internalizada por ningún país” (“Nin Novoa quiere más libertad para negociar fuera del Mercosur”, 2015). Asimismo, señaló que ello no significaba que Uruguay quisiera retirarse del Mercosur sino, en cambio, buscaba “dinamizar” el bloque. En ambos momentos, Uruguay intentó persuadir a los demás Estados sobre la importancia de flexibilizar la norma 32/00, siempre teniendo en cuenta la situación país a país.

En el primer semestre de 2016, Uruguay asumió la presidencia *pro tempore* del bloque. Aquí vale recordar que la situación política, sobre todo en Brasil, era cada vez más tensa y, en gran medida, muy incierta. El juicio político<sup>6</sup> a

6 El contexto de crisis política se profundizó durante las elecciones nacionales de 2014. Estas produjeron un efecto *polarizador* sobre la sociedad, durante y después de la campaña, e intensificaron la conflictividad social. La proximidad en el resultado electoral de la segunda vuelta entre Dilma Rousseff por el Partido de los Trabajadores (51.64 %) y Aécio Neves (48.36 %) por el Partido de la Social Democracia Brasileña —tres puntos de diferencia— contribuyó a profundizar la polarización política y social que se venía vislumbrando en el país con la emergencia de las manifestaciones en junio de 2013. La posterior destitución de Rousseff se dio en medio de nuevas luchas, que comenzaron a aparecer en la clase laboral y en las periferias de las grandes ciudades tras el impacto de la crisis internacional. Esta provocó una disminución del crecimiento económico e inflación; por lo tanto, fue difícil sostener el impulso de inversiones privadas y públicas. Sumado a eso, la reducción de la tasa de ganancias en los principales sectores empresariales erosionó la posibilidad, para Dilma, de construir un pacto con la burguesía industrial (Goldstein, 2016).

la presidenta Dilma Rousseff avanzaba en ambas cámaras legislativas y desde Uruguay se observaba con perplejidad la trama de negociaciones y acuerdos que se tejían en torno a su destitución.

En ese contexto, el 14 de marzo, en la apertura de la XXXVI sesión plenaria del Parlamento del Mercosur, al tiempo que se condenaba el proceso llevado a cabo en el juicio político a Rousseff, el canciller Nin Novoa anunciaba los objetivos de la presidencia *pro tempore* de Uruguay. Si bien hubo varios temas destacables de su alocución, el primer asunto abordado fue la voluntad de “modernizar” la Resolución 32/00, el desafío de “avanzar” en los históricos reclamos uruguayos al respecto, y la imperiosidad de proponer acciones concretas para modificar la resolución. En esa ocasión, el Gobierno llamó a quebrar la “lógica del inmovilismo negociador”, asociado con mecanismos poco flexibles a la hora de establecer acuerdos extrazona (*La República*, citado por OPEU, 2016a, p. 3). En la reunión del CMC llevada a cabo ese mismo día, el director de Integración de Cancillería, Gabriel Bellón, presentó un proyecto de decisión en el mismo sentido de la propuesta de Nin, en procura de reformar la resolución que obliga a negociar en bloque. Según diversas fuentes, tal proyecto habría sido recibido con reticencias por los representantes de Brasil y Paraguay; mientras que los argentinos no se expresaron al respecto (*La Diaria*, 15 de marzo de 2016; *La República*, 14 de marzo de 2016; MRREE, 14 de marzo de 2016, citados por OPEU, 2016a).

Durante la cumbre, que recordó y celebró los 25 años de constitución del Mercosur, el 26 de marzo de 2016 en Montevideo (Uruguay), solicitó nuevamente “mayor apertura”, aunque con menos relieve que en instancias anteriores (a lo largo del primer año del segundo gobierno de Vázquez). Es decir, aunque la demanda uruguaya por flexibilizar se mantuvo, el tono cambió: “en primer lugar, es imperioso profundizar nuestro relacionamiento al interior del bloque, teniendo como central la esencia comercial y, en segunda instancia, el Mercosur se debe un replanteo de su inserción en el sistema internacional” (*La República*, 1.º de abril de 2016, citado por OPEU, 2016b, p. 3). La prioridad volvió a ser “optimizar” la relación en el interior del bloque.

Aquí la consideración del contexto no resulta menor. Si bien el Gobierno moderó el tono de su postura, lo hizo cuando las negociaciones con Chile para

la firma de un tratado de libre comercio (TLC)<sup>7</sup> avanzaban y se consolidaban, tanto en lo *microestructural* (en la relación bilateral) como en lo interno de la sociedad uruguaya, aunque no sin polémicas.

Entre marzo y septiembre de ese año, el juicio político a la presidenta de Brasil monopolizó la agenda del bloque. De cierta manera, el debate político-ideológico en torno a si podía ser considerado un “proceso justo y legítimo” ocupó a políticos, académicos y, por qué no, al ambiente artístico del país, así como al resto de la región que mantiene fuertes lazos de interdependencia con Brasil y el Mercosur. El Gobierno brasileño fue asumido de forma interina por el vicepresidente Michel Temer, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño, quien desde los primeros meses presentó una postura alejada de los anhelos históricos de Brasil de ser un líder o *paymaster* del proceso de integración sudamericano. El reordenamiento de las fuerzas políticas, siempre en disputa, representó en el bloque una nueva coyuntura, donde la región dejó de ser prioridad para el interés nacional brasileño, lo que coincidió con el gobierno de Mauricio Macri en Argentina en la aquiescencia —o acercamiento— de posturas frente a las grandes potencias, sobre todo, con los Estados Unidos de Donald Trump (Barrenengoa & Barceló, 2021a).

Como se indicó atrás, Uruguay no había abandonado su histórica demanda, aunque sí la forma de expresarla ante sus socios. Sin embargo, esta nueva coyuntura política regional —y hemisférica— configuró la *tormenta perfecta* para retomarla con más fuerza.

El 17 de octubre de 2016, el presidente Vázquez emitió un comunicado que buscaba el aval para “flexibilizar” el Mercosur, en particular para habilitar la negociación de acuerdos con economías extrazona de forma individual. Reapareció la palabra *flexibilizar*, en vez de *modernizar*, con un claro sentido programático y político: Uruguay defiende al Mercosur, y al bloque como proceso de integración regional indispensable, pero también sostiene que cada país pueda realizar acuerdos bilaterales con terceros. Sobre este punto, Vázquez recordó la experiencia del tratado con México, cuyas negociaciones fueron autorizadas por los demás países del bloque. Como era de preverse, el comunicado provocó reacciones diversas entre los socios del Mercosur.

7 El Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Chile se suscribió el 4 de octubre de 2016. Sobre su impacto en la economía uruguaya, véase Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay (2018).

En el caso de Argentina, el presidente Macri remarcó que “preferiría que los acuerdos los hagamos todos juntos desde el Mercosur, pero tenemos la mayor apertura para entender las necesidades de nuestros hermanos de Uruguay” (*El País*, 20 de octubre de 2016, citado en OPEU, 2016c, p. 4). Por su parte, el vicescanciller de Paraguay, Rigoberto Gauto, coincidió con Uruguay: “la posición uruguaya es atendible y hartamente razonable [...] por lo que tenemos que sentarnos a analizar” (*El País*, 21 de octubre de 2016, citado en OPEU, 2016c, p. 4). Desde Brasil no se realizaron declaraciones, aunque trascendió que la postura en Itamaraty sería más reticente que la de los otros socios. Como se ve más adelante, esa postura se ha mantenido, con matices, hasta la actualidad.

De manera concomitante, en octubre de 2016, el presidente Vázquez, tras una misión oficial a China, comunicó el inicio de negociaciones para la firma de un TLC. En dicho viaje, el mandatario fue recibido por el presidente Xi Jinping, con quien firmó el establecimiento de una asociación estratégica entre los dos países, y suscribió dieciséis acuerdos de cooperación en diversas áreas. Se indicó el 2018 como fecha deseada para finalizar el acuerdo, que coincidía con los treinta años del comienzo de relaciones diplomáticas entre ambos países. Aquí se presenta otro de los factores importantes a la hora de identificar una coyuntura compleja y de transición dentro del sistema, que impactó en la forma en que el Mercosur se relaciona: la proyección de poder de China hacia América Latina, en especial hacia América del Sur y hacia Mercosur (Perrotta & Porcelli, 2016; Bernal-Meza, 2019; Caetano & Pose, 2020).

Asimismo, es interesante notar cómo Uruguay, con sus cuestionamientos y las acciones concretas que fue adoptando en ese quinquenio a partir de las reacciones de sus socios, movilizó la agenda mercosuriana y generó debates presentes —con matices— hasta el día de hoy. Después de la misión, el gobierno de Vázquez se adelantó a las posibles objeciones y la Cancillería emitió un comunicado en el que aseguraba que, ante un posible acuerdo con China, aunque los productos provenientes de ese origen ingresaran al territorio nacional sin abonar arancel, persistiría “la exigencia de pagar el impuesto de importación aplicable en el territorio de los demás países” (*El País*, 29 de octubre de 2016, citado en OPEU, 2016c, p. 4).

Los impactos ante los anuncios uruguayos para negociar por fuera del Mercosur no se hicieron esperar. A inicios de 2017, trascendió que el Gobierno de China no autorizaría la firma de un TLC con Uruguay si eso generase alguna

contradicción con Brasil (“China no firmará TLC con Uruguay sin aval de Brasil”, 2017). En este escenario, el ministro de Economía, Danilo Astori —quien además tuvo una postura favorable a este tipo de acuerdos desde el primer gobierno frenteamplista—, señaló que se aspiraría a concretar un acuerdo y “mesa de diálogo” con Brasil por los importantes beneficios que podría generar para Uruguay. No obstante, la presidencia de Michel Temer —que, por esos años, desde 2016, contaba con muy baja popularidad, la más baja de la historia de la cuarta república— dio a conocer su malestar con la iniciativa uruguaya de negociar de forma unilateral con China (Feliú, 2018). Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, se emitió un comunicado en ese sentido. Más específicamente el 18 de octubre de 2016, se anunció que “Tabaré Vázquez y Xi Jinping acordaron avanzar rápidamente en un tratado de libre comercio”. Allí se destaca como objetivo el establecimiento de una *asociación estratégica*<sup>8</sup> entre ambos países.

Corresponde un breve paréntesis para señalar que, a pesar de las transformaciones políticas tras la destitución de Rousseff y la reorientación de política exterior brasileña hacia la región durante el mandato interino de Temer, la postura brasileña —contraria a la *flexibilización*— se mantuvo en el tiempo y prácticamente fue sostenida a partir de los mismos argumentos. Itamaraty, una institución con una arraigada tradición de profesionalización del servicio exterior, que se remonta al periodo de formación nacional, mantiene ciertos lineamientos y directrices en la larga duración.<sup>9</sup> En este sentido, la búsqueda de autonomía ha constituido la identidad internacional de Brasil. Esta se resignificó

8 Como explica Thomas Wilkins (2012), a diferencia de las relaciones estándares, las asociaciones estratégicas tienen un carácter multidimensional, porque incorporan tanto a gobiernos como a actores no estatales (empresariales, sindicales, movimientos sociales, entre otros) y tratan agendas diversas: políticas, sociales, de cooperación tecnológica y en áreas sensibles como la seguridad y defensa internacionales.

9 Uno de los cancilleres más destacados de la historia de la política exterior brasileña, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, afirmaba que el vector central de la diplomacia brasileña estaba dado por una coherencia sostenida en el tiempo. Esta se tradujo en la búsqueda de una estrategia autonómica en el sistema internacional mediante la adopción de diversas tácticas para su consecución. En este sentido, y desde una perspectiva sociohistórica, la búsqueda de autonomía en política exterior ha sido una prioridad estratégica de los gobiernos de Brasil desde mediados de la década de 1980, en el proceso de redemocratización. Sin embargo, su expresión táctica ha variado considerablemente. La literatura de política exterior brasileña indica tres “tácticas ideales típicas”: por el distanciamiento de Brasil en relación con los Estados dominantes, con énfasis en la soberanía; por la participación en organizaciones y regímenes internacionales; por la diversificación de sus relaciones y alianzas con actores externos (Barrrengoa & Barceló, 2021; Vigevani & Cepaluni, 2016). El abandono de la búsqueda de mayor autonomía, a través del liderazgo brasileño en la región, constituye un marcado paréntesis en la historia diplomática (Frenkel, 2018; Barrrengoa & Barceló, 2021). Por ello, junto con Barrrengoa, se señala que “echar por tierra construcciones históricas de la política regional, como el Mercosur, no constituye en la estrategia más atinada por parte de las políticas exteriores de los Estados parte, sino que, por el contrario, tiende a fragmentar aún más y a perjudicar a la región y a los Estados” (2021, p. 8).

a través de distintos modelos de política exterior, de acuerdo con el contexto externo y las necesidades internas (Vigevani & Cepaluni, 2016).

Durante algunos meses, tras la firme oposición brasileña, la demanda uruguaya de modernización o flexibilización se diluyó en otras pautas que protagonizaron la agenda internacional del Gobierno. Durante el periodo en que se realizaron las negociaciones en torno a un posible TLC con China, con respecto al *nivel microestructural* —es decir, la relación de Uruguay con países específicos—, tanto los debates en torno al estudio de prefactibilidad como la posterior renegociación tuvieron impactos en los vínculos con los otros Estados parte del bloque. En este sentido, la Cumbre del Mercosur, celebrada en Mendoza (Argentina), entre el 17 y 21 de julio de 2017, puede considerarse un hito en todo este proceso. El presidente Vázquez viajó acompañado de los ministros Astori y Nin Novoa.

En su discurso, se centró en la necesidad de “reformular el Mercosur” con una mirada estratégica, y con “sinceramiento responsable y eficaz”. Para ello, presentó seis medidas “concretas”: 1) avanzar en la labor del grupo de fortalecimiento económico-comercial, 2) perfeccionar y fortalecer el Focem, 3) incorporar a Bolivia al Mercosur, 4) llegar a una pronta concreción del acuerdo con la Unión Europea, 5) jerarquizar y sistematizar las relaciones con China y 6) acordar mecanismos que permitieran a los Estados parte del Mercosur interactuar con la Alianza del Pacífico. También propuso fijar un plazo para “actualizar o reformular lo que sea necesario y continuar avanzando en el bloque” (*La Diaria*, 22 de julio de 2017, citado en OPEU, 2017a, p. 3). La firme postura de la delegación uruguaya quedó expresada en la reunión del CMC, cuando el canciller afirmó que se intentaría avanzar en un proceso de “sinceramiento del Mercosur”. Como método para demostrar tal compromiso, Uruguay detectó 78 medidas paraarancelarias que impedían el comercio intrarregional en el Mercosur (*El País*, 18 de julio de 2017, citado en OPEU, 2017a).

Si se analiza el contenido de ese discurso desde la perspectiva constructivista de las relaciones internacionales, es posible percibir que, en esta ocasión, la delegación uruguaya dio un paso más lejos de lo que podría esperarse de un socio menor del bloque. Más allá de sus históricos reclamos, ya conocidos por todos, no había actuado antes *fijando plazos* o estableciendo prioridades que marcaran la agenda. Este revés en el accionar de la diplomacia uruguaya influyó en cómo lo percibían los demás agentes. Como fue mencionado, la identidad

del agente estatal depende un poco de su propia voluntad y accionar, pero se suma su percepción sobre cómo lo ven otros agentes del sistema. En función de esa visión del otro, se constituye también la identidad propia (Adler & Pouliot, 2019).

Entre febrero y junio de 2017, también se llevaron adelante debates y estudios técnicos internos que buscaban fortalecer los argumentos de la demanda uruguaya de flexibilización. Para comprenderlos, primero se debe tener en cuenta qué se esperaba, en materia de inserción internacional, de un nuevo gobierno del FA. Algunas expectativas eran creadas, por un lado, desde el fracaso de las negociaciones del TLC con Estados Unidos, entre 2005 y 2006, y la afirmación de la *identidad mercosuriana* del Uruguay en ese bienio; por otro lado, del programa nacional del FA (2015-2020). Aprobado en un congreso del partido en noviembre de 2014, el documento fue denominado: *Bases programáticas tercer gobierno nacional del Frente Amplio 2015-2020*. En el análisis “Uruguay en la región y en el mundo” se plantea:

La inserción del Uruguay en el mundo será impulsada desde la plataforma Mercosur. Por ello se fomentará una agenda externa común del bloque, consolidando y fortaleciendo las Instituciones Regionales. La propuesta programática del Frente Amplio busca desarrollar una política exterior que tenga como objetivo una proyección internacional de Uruguay priorizando la integración regional para su inserción en el mundo. (Comisión Nacional del Programa de Frente Amplio, 2014, p. 140)

Y en la sección “El Uruguay integrado”, se menciona: “Las negociaciones comerciales de inserción internacional deberán plantearse desde la Agenda Externa del Mercosur” (Comisión Nacional del Programa de Frente Amplio, 2014, p. 146).

De lo expuesto en los fragmentos citados, se puede extraer una conclusión: el FA se posicionaba favorable a que la inserción del Uruguay fuera impulsada desde el Mercosur. Es decir, la agenda externa de negociaciones con el resto del mundo debía ser consensuada primero, y junto, con el bloque (Comisión Nacional del Programa de Frente Amplio, 2014, p. 145). De esta manera, se reconoce que el Mercosur ejercería un rol clave en la política exterior del país, para lograr el desarrollo nacional.

Internamente, los actores políticos del núcleo duro del Gobierno y la postura de algunos sectores privados, que toman cuerpo en sus agremiaciones, hicieron referencia a la política exterior. Durante la tradicional Exposición Rural del Prado (Expo Prado), Nin Novoa presentó la conferencia titulada “Los mercados internacionales para las carnes uruguayas”. En ella sugirió que los países del Mercosur realizaran una revisión del tratado original del bloque:

El Mercosur tiene una dinámica en la cual cada una de las resoluciones que se van tomando significa un replanteo de las normas. Lo que yo digo es que sería bueno hacer un ejercicio de evaluación del Mercosur después de 25 años de funcionamiento, a la luz de los acontecimientos que pasan en el mundo, que muchos tratados internacionales de comercio se están replanteando. (*La Diaria*, 8 de septiembre de 2017, citado en OPEU, 2017b, p. 5)

Este discurso podría ser interpretado como un guiño al sector de la economía, representado, en gran medida, por la Asociación Rural del Uruguay (ARU), que tradicionalmente ha tenido una postura muy crítica sobre el Mercosur. Esos grupos de intereses, como advierten Adler (1999) y Checkel (1998), tienen capacidad de agencia para definir qué es identidad e *interés nacional*. Por lo tanto, los entendimientos intersubjetivos dentro del país responden a las lógicas de poder y distribución de conocimiento, que también son internas a la sociedad.

Si se hiciera un breve repaso de los discursos emitidos por los vocales de la ARU en la Expo Prado en los últimos años, se identificarían varias referencias negativas al bloque, así como la orientación de la política exterior de los gobiernos del FA. Por ejemplo, en la edición de 2009, el ingeniero agrónomo Manuel Lussich, directivo de ARU, advirtió sobre la tendencia desfavorable en los precios internacionales de los productos primarios —ese año, la seca y las “altas tarifas eléctricas” habían complicado la cría en lechería y ganadería—, el deterioro en rutas y caminos, y destacó cómo “un Mercosur ineficiente forma parte de una coyuntura desfavorable para el sector” (“Un repaso por los últimos diez años de discursos de la Asociación Rural en la Expo Prado”, 2017).

En las ediciones de 2015 y 2016, en un contexto de descenso de los precios internacionales de las *commodities*, el vocal de la ARU señaló que Uruguay, en su relacionamiento internacional, “había dormido la siesta, el país estaba

atado al tambaleante Mercosur y no avanzaba en el TISA; 660 millones de dólares en pago de aranceles. Insumos importados cada vez más caros, empresas en rojo, aumento de endeudamiento y déficit fiscal” (“Un repaso por los últimos diez años de discursos de la Asociación Rural en la Expo Prado”, 2017). En contrapartida, destacó cómo “el libre comercio y la competencia constituyen la mejor herramienta para la justa asignación de los recursos”. Más allá de las coincidencias en los discursos de la ARU y el Gobierno, la afirmación de una postura *más crítica* del Estado uruguayo con relación al Mercosur no solo se distinguía de la política exterior anterior —en la gestión de José Mujica—, sino que se aproxima a la plataforma del Partido Nacional (PN), de cara a las elecciones de 2019. Así, se destacaba el relieve dado a la referencia sobre el “mal funcionamiento del Mercosur” (PN, 2019). Por lo tanto, tales coincidencias en las *prácticas discursivas* (en el sentido atribuido por Emanuel Adler<sup>10</sup>) del Gobierno con los sectores empresariales nucleados en la ARU se vinculan, desde una perspectiva relacionada con la formación identitaria y con la proyección de intereses del agente en cuestión.

Con matices y diferentes *intensidades*, la demanda uruguaya por modernización continuó hasta finales del tercer gobierno del FA. Asimismo, debe señalarse que la agenda de negociaciones con la Unión Europea quedó en un segundo plano, sobre todo en el último año de mandato de Vázquez. Durante la Cumbre LIII, realizada en Montevideo el 17 y 18 de diciembre de 2018, a la que asistieron todos los presidentes del Mercosur, el discurso de Vázquez fue mucho más mesurado y prudente. Esto tal vez se debió a que los avances en torno a concretar el acuerdo con la Unión Europea presentaban un *horizonte de expectativas* amplio y prometedor para la economía del país. Asimismo, desde la Cancillería y el Ministerio de Economía también se moderó el tono de diálogo ante los países socios, tanto en ámbitos bilaterales como en los multilaterales. En dicha cumbre, Astori indicó que “el Mercosur ha sido capaz de avanzar en los últimos tres años en la eliminación de prácticas proteccionistas arancelarias y no arancelarias” y subrayó que aún “se debe revisar el arancel externo común del Mercosur, que ya tiene 23 años, para que converja en los niveles predominantes en los llamados países avanzados” (*La República*, 18 y 19 de diciembre de 2018; *El País*, 18 de diciembre de 2018, citado en OPEU, 2018, p. 3).

10 De acuerdo con Adler y Pouliot (2019), las prácticas discursivas son actos de discurso socialmente significativo, donde decir es hacer. Por tanto, el acto performativo del lenguaje, obviamente, debe tomarse en serio.

Es posible notar cómo, en los primeros años de gobierno, la apuesta por *modernizar* el Mercosur fue defendida como la mejor opción para los países menores que, de acuerdo con los actores gubernamentales, tenían derecho a negociar por fuera del bloque, de forma unilateral, con terceros. Los argumentos en torno a la necesidad de revisar la norma 32/00 y el AEC fueron ganando densidad política y técnica —a partir de las reacciones diplomáticas de cada país ante los pronunciamientos de Uruguay en las cumbres y reuniones del CMC y del Grupo Mercado Común y permitieron que la cancillería uruguaya cuestionara las medidas pararancelarias que bloqueaban el comercio intrarregional.

Entre 2015 y 2018 es posible constatar que Uruguay proyectó, con fuerte determinación política, la demanda de flexibilización en las diversas instancias de diálogo y decisión del Mercosur. Asimismo, el Gobierno buscó el respaldo de representantes de sectores económicos como el agro, que históricamente había sido crítico —con poquísimos argumentos en verdad— al funcionamiento del Mercosur. Las transformaciones políticas que se produjeron en el interior de Brasil configuraron un escenario de aproximación ideológica con la Argentina de Macri, caracterizado por Sanahuja y Caetano (2019) como un giro “liberal-conservador”. Ambos gobiernos, al menos desde el punto de vista discursivo, proyectaban una política exterior que debía *abrirse al mundo*. Ante esta coyuntura, se abrió la puerta a nuevos reclamos y políticas de flexibilización.

## La pauta de flexibilización durante el gobierno multicolor

Con el objetivo de desplazar al FA tras quince años de gobierno, los Partidos Nacional, Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente formaron la autodenominada Coalición Multicolor. Esta alianza electoral coyuntural aglutina a partidos que van desde el centro a la centroderecha y derecha, en un proyecto político-ideológico que se busca caracterizar en las páginas siguientes.

El viernes 1.º de noviembre de 2019, de cara a la segunda vuelta, se presentó ante la ciudadanía uruguaya un documento denominado *Compromiso por el país*. En tan solo 48 páginas, se describían las principales propuestas y principios que dicha alianza llegó a consensuar después de las elecciones nacionales,

en las que el entonces partido de Gobierno perdió aproximadamente diez puntos porcentuales de su caudal electoral. Se trata de un documento muy breve en su extensión y superficial en su contenido, pues no profundiza en ninguna de las temáticas que enumera. Específicamente sobre el plano internacional, en el punto número 5, “Inserción internacional: abrir mercados y hacer alianzas”, se hace referencia a que la política exterior del FA estuvo “ideologizada” y generó efectos negativos para el país. Este habría sido un elemento responsable de que “el país ha quedado encerrado en un Mercosur bloqueado y aislado del mundo” (*Compromiso por el país*, 2019, p. 16). Desde ese punto de partida y en busca de una política exterior presuntamente más racional, técnica y aparentemente desideologizada, es posible identificar con evidencias cómo se ha posicionado el Uruguay, en estos dos años, dentro del sistema de relaciones internacionales, muy especialmente en el Mercosur, que es lo que importa aquí.

Como señalan López Burián y Hernández (2020), el giro<sup>11</sup> en política exterior redefinió el “interés nacional” mediante la implementación de políticas más agresivas de apertura comercial y de captación de inversiones (y activos en general). Tales transformaciones implicaron insertar al país en los flujos globales de capital y buscar beneficios de una articulación directa con las potencias mundiales (Estados Unidos, Unión Europea y China). En este sentido, los autores destacan la pérdida de importancia relativa del Mercosur como plataforma de inserción internacional. Y podría agregarse de la integración regional como un camino para posicionarse de forma más *autónoma* en el mundo.

Como fue analizado en un artículo reciente, en coautoría con Amanda Barrenengoa,<sup>12</sup> es importante remarcar que el actual Gobierno ha radicalizado

11 En estos años, se ha privilegiado la participación en ámbitos hemisféricos y la coordinación de posiciones en trato directo con Estados Unidos. Esto refuerza el alineamiento hegemónico en detrimento de las organizaciones de integración y cooperación regionales. López Burián y Hernández (2020) señalaron que existe una pérdida de importancia relativa de la región en la política exterior uruguaya. El reclamo por la apertura y la flexibilización del Mercosur, y su reposicionamiento frente al regionalismo mostrarían este movimiento.

12 En ese trabajo, además de analizar las posturas de los Estados parte con relación a la flexibilización de la norma 32-00, se buscó demostrar —a partir de ejemplos concretos, vinculados con el comercio exterior de productos de origen agropecuario— de qué manera países con condiciones estructurales más favorables (como el tamaño de su economía, su mercado interno, los volúmenes de producción) poseen mejores condiciones para negociar con potencias económicas. Allí nos preguntamos a quiénes favorece la flexibilización y a quiénes no. Teniendo en cuenta las evidentes diferencias en cuanto a las condiciones entre la industria agropecuaria uruguaya y la brasileña para negociar en el mercado internacional, señalamos las dificultades en torno a las asimetrías intrabloque en las relaciones comerciales con Estados como el chino y su inminente presencia en el comercio regional. A su vez, destacamos que,

su forma de posicionarse ante los socios del bloque, como quedó de manifiesto en las cumbres realizadas en este periodo. En ese sentido, es posible destacar algunos momentos clave de la diplomacia uruguaya —muy centrada en la figura del presidente de la República— como hitos decisivos a la hora de caracterizar la postura uruguaya en el Mercosur.

Uno de los acontecimientos más significativos se remonta a la cumbre de conmemoración de los treinta años del bloque, donde el presidente uruguayo, Luis Lacalle Pou, presentó la histórica demanda de Uruguay de avanzar en el “concierto internacional”. Allí anunció la propuesta formal de discutir la flexibilización, y aludió a que “no estamos dispuestos a que (el Mercosur) sea un corset” (Casa Rosada, 2021). También hizo hincapié en la idea de *libertad individual* para referirse a su país y a los individuos que representa:

No hay tiempo para grandes diálogos y comisiones, hay que hablar. Me voy a subir al concepto de pragmatismo, librado de ideologías, pensando en la libertad de desarrollo de los pueblos y teniendo como centro el individuo de cada uno de los países. Es con el Mercosur, pero también es con la libertad que cada uno de nuestros países necesita. (Lacalle Pou, 2021, citado en Barrenengoa & Barceló, 2021a, p. 27)

El tono del discurso presidencial de Lacalle Pou fue mucho más radical, con relación al lenguaje utilizado y la forma de transmitir la demanda uruguaya, que el de su antecesor. Caracterizó al Mercosur como un “lastre” para la economía de su país, señalando que “este gobierno siente que tiene que responder al clamor de los ciudadanos, obviamente que el Mercosur pesa en el concierto internacional, lo que no puede y no debe ser es un lastre” (Lacalle Pou, 2021, citado en Barrenengoa & Barceló, 2021a, p. 27).

Ahora bien, más allá de las transformaciones en el ámbito discursivo —que sin duda son muy importantes a la hora de pensar la proyección internacional y la formación identitaria de un actor de las relaciones internacionales—, en términos de contenido, la demanda uruguaya se mantuvo sin cambios significativos con respecto a la administración anterior. Como se vio atrás, durante

---

desde 2019, Brasil ha incurrido en transgresiones a la normativa Mercosur. Frente a ello, finalizamos con las siguientes interrogantes: “¿Es la flexibilización el camino para equiparar las desiguales condiciones que existen en el bloque? ¿Sería favorable a la consolidación y fortalecimiento del comercio mercosureño y su inserción internacional?” (Barrenengoa & Barceló, 2021a, p. 26).

el último gobierno del FA, se impulsaron iniciativas como el comienzo de conversaciones con el Gobierno chino en torno a las posibilidades de firmar un TLC (se llegó incluso a realizar un estudio de prefactibilidad), que no se llegó a concretar tras la oposición brasileña.

En el contexto actual, también se anunció el inicio de negociaciones “formales” con China. Más específicamente en septiembre de 2021, después de una serie de intercambios políticos intrabloque sobre la flexibilización, en conferencia de prensa, el presidente Lacalle Pou anunció que el gobierno recibió una “oferta formal de China para iniciar el análisis de factibilidad para avanzar” (OPEU, 2021a, p. 3). Tras el anuncio, el mandatario se reunió en la Torre Ejecutiva con representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria para informar sobre este avance. De acuerdo con la información divulgada desde la Cancillería, el estudio de factibilidad —que, según el propio Gobierno, que debería haber finalizado en 2021— fue coordinado por el embajador Fernando López Fabregat (Ministerio de Relaciones Exteriores) y el economista Juan Labraga (Ministerio de Economía y Finanzas), quien actuó como coordinador alterno, concluyó en julio de 2022 (*El País*, 8, 10, 11, 22, 24 y 28 de septiembre de 2021; *La República*, 7 de septiembre de 2021, citado en OPEU, 2021a).

Es decir, a tan solo cuatro años del fracaso de una propuesta similar, Uruguay retomaba con grandilocuencia discursiva la iniciativa de un estudio de factibilidad, acordando comisiones de trabajo y plazos para su consecución. Al igual que en años anteriores, los socios del Mercosur no demoraron en posicionarse. En Argentina, hubo diversas reacciones: el ministro de Desarrollo Productivo, Matías Kulfas, subrayó que Uruguay “puede hacer un acuerdo bilateral con China por fuera del Mercosur o puede seguir en el Mercosur” (*La República*, 9 de septiembre de 2021, citado en OPEU, 2021a, p. 3). El canciller, Santiago Cafiero, dijo: “nosotros somos importantes para Beijing, y ellos no van a oficializar un acuerdo que puede complicar la relación bilateral con Argentina” (*La República*, 27 de septiembre de 2021, citado en OPEU, 2021a, p. 3).

Un mes después, el canciller Bustillo mantuvo reuniones con el ministro de Brasil, Carlos Franca. En esa ocasión, se trataron los anuncios de un acuerdo entre Argentina y Brasil para reducir parcialmente el AEC de 10 %, y las posturas de los dos socios mayores del bloque sobre el inicio de exploración de un TLC de Uruguay con China. En este contexto, quedaron confrontadas dos

perspectivas sobre las necesidades que se imponen al bloque regional en la actualidad. Por un lado, el eje argentino-brasileño que, a pesar de las notables diferencias político-ideológicas de sus gobiernos, acordaron una postura común sobre reducir el AEC, a modo de generar mayor competitividad en el comercio regional con el resto del mundo. Esta estrategia implicaba continuar acordando dentro del bloque y, por lo tanto, armonizaba la legislación de los Estados parte. Por otro lado, reemergía la histórica propuesta uruguaya de flexibilizar que, a diferencia de la anterior, con el objetivo final —la negociación unilateral— que resultaba violatorio de los principios básicos consagrados en Asunción 1991 y en Ouro Preto 1994, sobre los que el Mercosur se construyó.

En noviembre de 2021, los ministerios de Relaciones Exteriores y Economía de Brasil anunciaron la decisión unilateral de reducir un 10 % los aranceles aplicados por Brasil a las importaciones de los productos extrazona. Así, se apartó del AEC del Mercosur. De acuerdo con el comunicado, estas tarifas serían reducidas temporalmente y de forma excepcional hasta el 31 de diciembre de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980 (OPEU, 2021b).

De manera concomitante al avance del acuerdo argentino-brasileño en torno al AEC, es posible notar la paralización de las negociaciones uruguayas del TLC con China. Si bien en febrero de 2022, Lacalle Pou negó enfáticamente que hubiera un estancamiento, es fundamental destacar que no se cumplieron los plazos para la entrega del informe de factibilidad y que al presente no se evidencian avances efectivos en ningún sentido. Dicho incumplimiento motivó la convocatoria al Parlamento del ministro Bustillo, impulsada por el diputado Daniel Caggiani (FA, oposición) y acordada con la oposición (OPEU, 2022).

Desde la oposición se cuestionó la falta de información sobre las negociaciones en torno al acuerdo, y que no “ha habido comunicados de autoridades del gobierno chino y tampoco comunicados conjuntos” (intervención de Caggiani en la sesión de la Comisión Permanente del 25 de febrero de 2022). Ante esto, Bustillo informó que “en los últimos días hubo contactos con China para terminar con la primera etapa del estudio de factibilidad” (intervención del canciller Bustillo en la sesión de la Comisión Permanente del 25 de febrero de 2022). Agregó que la situación de pandemia habría demorado el proceso de negociaciones. Asimismo, destacó que Uruguay mantiene informados a sus socios del Mercosur y que ve factible la culminación del estudio para 2022 (un

año después de lo previsto). Al finalizar la sesión, el diputado Caggiani dejó en evidencia su insatisfacción con la comparecencia del ministro: “Lo más asombroso de todo, que nos generó mucha preocupación, es que en realidad no hay una fecha para presentar el estudio de factibilidad, que es nada más ni nada menos que la parte más sencilla en todo este proceso” (*Montevideo Portal*, 25 de febrero de 2022, citado en OPEU, 2022, p. 3).

En este sentido, es relevante destacar que la Cámara de Industrias del Uruguay también había expresado su preocupación por la falta de novedades sobre las negociaciones (*La Diaria*, 12 de febrero de 2022, citado en OPEU, 2022). Washington Durán, quien dirige la Comisión de Comercio Exterior de la Cámara, explicó:

La preocupación es justamente la falta de noticias al respecto. Desde la Cámara de Industrias [del Uruguay, CIU] hemos hecho todos los aportes y la pelota está en la cancillería, no hemos tenido mucho retorno al trabajo presentado, no nos han hecho consultas ni preguntas o nos han dado algún detalle que pudiera generar dudas. Sabemos que el gobierno está trabajando en el tema, pero no tenemos más información que esa. (*La Diaria*, 12 de febrero de 2022, citado en OPEU, 2022, p. 3)

Han pasado más de ocho meses desde la sesión referida, pero pocas fueron las noticias sobre las negociaciones. Sí se han presenciado reuniones bilaterales entre autoridades uruguayas y brasileñas, donde la propuesta uruguaya de flexibilización no estuvo presente, al igual que en la 60.<sup>a</sup> cumbre del bloque, celebrada entre el 21 y 22 de julio en Asunción del Paraguay. Allí, Uruguay no respaldó y negó la firma a la declaración final de dicha instancia. Es decir, como en gobiernos anteriores, Uruguay no logró avanzar y consolidar sus demandas dentro del bloque, por desacuerdos con los otros Estados parte, en el nivel microestructural. A pesar de que en ambas administraciones se concretó un estudio de prefactibilidad —que, durante el gobierno actual, no ha sido debatido aún con actores del sistema político ni de la ciudadanía—, no hay indicios sobre las posibilidades concretas de alcanzar un acuerdo de la magnitud de un TLC con China.

Por cierto, sumado a los factores señalados hasta aquí, están los cambios geopolíticos ocasionados a partir de la guerra de Rusia en Ucrania. La creciente polarización entre Estados Unidos y China tiene impactos sobre la postura de

Uruguay y sus posibilidades de inserción internacional en los actuales contextos. Con China, el principal socio comercial dentro de los BRICS no parece muy realista pasar casi sin transición del apuro por firmar un TLC bilateral al distanciamiento efectivo que implicaría una asociación alineada con las posturas geopolíticas emergentes en la reciente cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Barceló, 2022). De igual manera, mientras sus vecinos, Argentina y Brasil, aun desde gobiernos tan diferentes, parecen converger con relación a los BRICS (Vadell, 2022), y un fuerte distanciamiento de esas posturas ya implica bastante más que la demanda en favor de una flexibilización de los vínculos dentro del Mercosur. “Con severas restricciones dentro de un contexto tan incierto en los mapas de la geopolítica y de la economía internacional, existen muchas razones para la prudencia en las definiciones de política exterior por parte del actual gobierno uruguayo” (Barceló, 2022, p. 3).

## Algunas consideraciones finales

El itinerario reseñado, que incluso podría extenderse más allá en el tiempo, pone de relieve que, más allá de estilos, las demandas de flexibilización han sido una constante en la política exterior de los gobiernos uruguayos de, al menos, las últimas dos décadas. En esa dirección, la afirmación discursiva que la actual administración del presidente Lacalle Pou ha marcado una inflexión al respecto no resulta consistente y choca con la evidencia de los planteos formales de la administración anterior, presidida por Tabaré Vázquez. Lo único que ha variado es la forma de perfilar dichos reclamos, con una estridencia especial y con un protagonismo inusual de la figura de Lacalle Pou, coherente con su estilo y con su reivindicación de una “diplomacia presidencial”.

Desde una perspectiva constructivista, la intensidad y los niveles en que se produjeron los debates vinculados a la flexibilización en el periodo estudiado tienden a sustentar la noción respecto a que el grado de discusión en torno a la propuesta uruguaya de flexibilización de la norma 32/00 del CMC fue intenso en la relación microestructural, es decir, con los Estados miembro del Mercosur. Sin embargo, en lo interno no lo fue tanto. La ausencia de un cuestionamiento concreto por parte de la sociedad civil organizada uruguaya ha implicado que de manera implícita se reconociera la compatibilidad entre ser parte del bloque y la posibilidad de negociar de forma unilateral con terceros. Ambos gobiernos se preocuparon por justificar —con diferentes estilos y argumentos— ante Brasil, Argentina y Paraguay dicha compatibilidad. Esto difiere de lo ocurrido en 2005-2006, cuando se negoció un TLC con Estados

Unidos. En esa coyuntura, el debate interno fue muy intenso, y se elaboraron varios estudios e informes técnicos no solo por burocracias estatales, sino por organizaciones de la sociedad civil. Eso permitió marcar posturas y alentar la movilización social sobre esos temas (Porzecanski, 2010).

Por otra parte, los resultados de este cambio de gestualidad presidencial, no de contenidos, no parecen ser muy positivos: contra las previsiones del Gobierno, que quería asociarse con Brasil y Paraguay para presionar a la “proteccionista” Argentina, lo ocurrido parece haber aislado a Uruguay frente a una nueva entente pragmática entre Argentina y Brasil y a la oposición de Paraguay, con su comercio exterior radicado fuertemente en la región. Por otra parte, las propuestas en materia de política extrarregional del Gobierno uruguayo tampoco han prosperado: su apuesta inicial a Trump ha caído en el olvido con la elección de Biden; su ampulosa propuesta de un TLC con China, como vimos, no parece avanzar en términos consistentes, más allá de los discursos y anuncios; incluso sus anuncios de apertura de negociaciones por un TLC con Turquía han devenido en el incidente protagonizado por el canciller turco en su reciente visita a Uruguay el 24 de abril, un día antes de la conmemoración del genocidio armenio.<sup>13</sup>

Desde la perspectiva teórica adoptada, debe señalarse que, cuando se planteó, primero desde el gobierno Vázquez y luego desde el gobierno Lacalle Pou, la discusión sobre el inicio de negociaciones con China sobre un eventual TLC, el debate microestructural en torno a la flexibilización resurgió con mayor intensidad y generó diversas reacciones entre los socios del bloque, entre las que se destaca el anuncio de un acuerdo entre Argentina y Brasil para reducir parcialmente el AEC del 10 %, en noviembre de 2021.

Desconocer esta línea de continuidad sobre los reclamos de Uruguay, como Estado, en procura de una mayor flexibilización del Mercosur —postura compartida por los distintos gobiernos desde la fundación del bloque en 1991, en especial, en los últimos 20 años— no solo no se funda en evidencias, sino que dificulta adoptar una política de Estado en la materia. Todos los partidos uruguayos —incluso una mayoría dentro del FA— podrían acompañar una postura razonable sobre este particular; no como un pretexto para romper con el

<sup>13</sup> Este incidente adquiere una significación simbólica muy especial, ya que el Uruguay fue el primer país en el mundo en reconocer el genocidio armenio en 1965 y la colonia es especialmente querida en el país.

Mercosur, sino como una propuesta para discutir en serio dentro del bloque. A este respecto, si lo que la actual administración realmente quiere es una salida de Uruguay del bloque —una suerte de *Uruexit*, como la han llamado líderes empresariales, muchos de ellos vinculados a los agronegocios, y analistas proclives a esta postura—, deberían sincerarse los debates y medirse las evaluaciones de impacto de todas sus implicancias. Si ese es en verdad el plan B oculto, habría que abrir los ojos y hacer bien las cuentas, así como medir las consecuencias estratégicas de ese paso en el futuro, cercano y distante.

Tampoco sería la primera vez que esa postura aparece en el sistema político, y en la sociedad de Uruguay. Hasta el presente, en todas las ocasiones en que se planteó de forma efectiva, los apoyos no fueron suficientes. Se debería considerar si los contextos actuales, tanto sistémicos como internos, resultan los más convenientes y apropiados para una medida de esa magnitud. Por citar un solo ejemplo en esa dirección: las recientes declaraciones del canciller Bustillo con respecto a que las dificultades se deben a que Uruguay es “rehén de la ambición de China” no parecen mínimamente persuasivas.

Una vez más, de acuerdo con el abordaje constructivista, es posible afirmar que el debate sobre la demanda uruguaya de flexibilización durante el periodo estudiado implicó un momento de *autorreflexión crítica* por dos razones: por un lado, cambió la forma en que el agente se vincula con sus socios; por otro, en particular entre la dirigencia política de los partidos con representación parlamentaria, se ha pasado a percibir cómo las sanciones impuestas por aquellos con los que “se interactuó con papeles anteriores” —es decir, en el ámbito del Mercosur— no resultan en todo caso mayores que las posibles *recompensas* (Wendt, 2005) que se obtendrían si se efectiviza la flexibilización para negociar de forma unilateral, por fuera del bloque.

## Referencias

- Adler, E. (1999). O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova*, (47), 201-246. <https://doi.org/10.1590/s0102-64451999000200011>
- Adler, E., & Pouliot, V. (2019). Prácticas internacionales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 15-49. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.2>
- Barceló, N. (2022, 6 de julio). La guerra en Ucrania como evento histórico transformador de la geopolítica internacional. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/7/la-guerra-en-ucrania-como-evento-historico-transformador-de-la-geopolitica-internacional/>

- Barrenengoa, A., & Barceló, N. (2021a). Las posturas en torno a la flexibilización del Mercosur, 30 años después: ¿Armonía de voces o concierto desafinado? *Conjuntura Austral*, 12(60), 19-34. [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.13249/pr.13249.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.13249/pr.13249.pdf)
- Barrenengoa, A., & Barceló, N. (2021b). La política exterior brasileña en relación al Sur global como práctica internacional (2003-2011): La autonomía como elemento constitutivo de la identidad internacional de Brasil. *EstuDAV-Estudios Avanzados*, (35), 69-82. <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/5325/26004056>
- Bernal-Meza, R. (2019). América Latina frente a un cambio de época. *Sí Somos Americanos*, 19(1), 85-109. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482019000100085>
- 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.
- Caetano, G. (2021). Mercosur: Entre las demandas de flexibilización y la diplomacia presidencial. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/7/mercosur-entre-las-demandas-de-flexibilizacion-y-la-diplomacia-presidencial/>
- Caetano, G., & Pose, N. (2020). Uruguay en el acuerdo UE-Mercosur: Economía política de posicionamientos e implicaciones. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 106. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/10272>
- Caetano, G., & Sanahuja, J. A. (2019). (De)construyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1).
- Casa Rosada Argentina. (2021, 26 de marzo). *Conmemoración por los 30 años del Mercosur* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=d6vcikUbkhQ>
- Checkel, J. (1998). The constructivist turn in international relations theory. *World Politics*, 50(2), 324-348.
- China no firmará TLC con Uruguay sin aval de Brasil. (2017, 20 de enero). *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/1/china-no-firmara-tlc-con-uruguay-sin-aval-de-brasil/>
- Comisión Nacional de Programa de Frente Amplio. (2014). *Bases programáticas tercer gobierno nacional del Frente Amplio 2015-2020*. <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/571/programa-nacional-frente-amplio-2015-2020-bases-programaticas-tercer-gobierno-nacional>
- Compromiso por el país*. (2019). <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>
- Feliú, P. (2018). Sobreviviendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción: El presidencialismo de coalición del Brasil de Temer. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 38(2). <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200181>
- Frenkel, A. (2018). El mundo según Bolsonaro: La nueva política exterior de Brasil. *Nueva Sociedad*. <https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>

- Frenkel, A. (2022). El Mercosur se dobla pero (aún) no se rompe. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/el-mercosur-y-su-crisis-de-identidad-se-dobla-pe-ro-aun-no-se-rompe/>
- Goldstein, A. (2016). La tormenta perfecta: Crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rousseff. *Análisis Político*, 29(88), 90-104.
- Koselleck, R. (2006). *Futuro passado: Contribuição à semântica dos tempos históricos*. Contraponto/Ed. PUC-Rio.
- Kratochwil, F. (2007). Re-thinking the inter in International Politics. *Millennium. Journal of International Studies*, 35(3), 495-511.
- López Burián, C., & Hernández, D. (2020). Uruguay. Los regionalismos y la Integración regional: El Partido Nacional, su neoherrerismo, y la desvinculación con la región como estrategia. *Cadernos de Campo*, (29), 97-124.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay. (2018). *Informe de evaluación del impacto del Acuerdo de Libre Comercio Uruguay-Chile*. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/impacto-tlc-uruguay---chile.pdf>
- Nin Novoa quiere más libertad para negociar fuera del Mercosur. (2015, 22 de diciembre). *El País*. <https://www.elpais.com.uy/informacion/nin-novoa-quiere-mas-libertad-para-negociar-fuera-del-mercosur>
- Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU). (2015, 3 de julio). Vázquez insiste con sinceramiento en cumbre del Mercosur. *Informe Mensual de Política Exterior Uruguay*, (3). <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2015/03/opecu-3-julio-2015.pdf>
- Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU). (2016a, 10 de marzo). Nin anuncia en Parlasur objetivos de la presidencia pro t empore. *Informe Mensual de Política Exterior Uruguay*, (10). <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2016/03/opecu-10-marzo-2016.pdf>
- Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU). (2016b, 11 de abril). Nin celebra 25 años del Mercosur y pide mayor apertura. *Informe Mensual de Política Exterior Uruguay*, (11). <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2016/03/opecu-11-abril-2016.pdf>
- Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU). (2016c, 17 de octubre). Gobierno busca aval para flexibilizar Mercosur. *Informe Mensual de Política Exterior Uruguay*, (17). <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2016/03/opecu-17-octubre-2016.pdf>
- Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU). (2017a, 26 de julio). Cumbre del Mercosur: Presentan medidas de revitalización. *Informe Mensual de Política*

- Exterior Uruguay*, (26). <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2017/03/opeu-26-jul-2017.pdf>
- Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU). (2017b, 28 de septiembre). Nin propuso que el Mercosur revise su tratado original. *Informe Mensual de Política Exterior Uruguay*, (28). <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2017/03/opeu-28-septiembre-2017.pdf>
- Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU). (2018, 2 de diciembre). LIII cumbre del Mercosur en Montevideo. *Informe Mensual de Política Exterior Uruguay*, (42). <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2019/01/opeu-n%C2%BA-42-dic-2018.pdf>
- Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU). (2021a, 5 de septiembre). Uruguay comunica interés de China en avanzar en TLC. *Informe Mensual de Política Exterior Uruguay*, (75). <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2021/10/opeu-no-75-set-2021.pdf>
- Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU). (2021b, diciembre). Lacalle Pou participa de la LIX cumbre del Mercosur. *Informe Mensual de Política Exterior Uruguay*, (78). <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2022/01/opeu-no-78-dic-2021.pdf>
- Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU). (2022, 8 de febrero). Inquietud en el Parlamento y la CIU por demora del TLC con China. *Informe Mensual de Política Exterior Uruguay*, (80). <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2022/04/opeu-no-80-feb-2022.pdf>
- Partido Nacional (PN). (2019). *Compromiso por el país*. <https://lacallepou.uy/programa/>
- Peña, F. (2022). *Una cuestión compleja para el futuro del Mercosur: Alternativas para encararla*. ICBC Fundación.
- Pereyra Doval, G., & Actis, E. (2012). Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil: Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula. En G. Pereyra Doval, & C. Moraso (Comps.), *Argentina y Brasil: Proyecciones internacionales, cooperación sur-sur e integración*. UNR Editora.
- Perrotta, D., & Porcelli, E. (2016) Mercosur 25 años: Desafíos en su nueva etapa. *Márgenes*, 2 (8), 53-87. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Porzecanski, R. (2010). *No voy en tren: Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*. Random House Mondadori.
- Sanahuja, J. A., & López Burian, C. (2020). Las derechas neopatriotas en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (126).
- Un repaso por los últimos diez años de discursos de la Asociación Rural en la Expo Prado. (2017, 27 de septiembre). *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/9/un-repaso-por-los-ultimos-diez-anos-de-discursos-de-la-asociacion-rural-en-la-expo-prado/>

- Vadell, J. (2022). China en América Latina y el Caribe y el actual reordenamiento político global. *Boletín de Clacso: Transiciones del siglo XXI y China*. <https://www.clacso.org/boletin-7-transiciones-del-siglo-xxi-y-china/>
- Vieira, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Papel Político*, (18), 235-290.
- Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2016). *A política externa brasileira. A busca da autonomia, de Sarney a Lula*. Unesp.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics* (8.ª ed.). University Press.
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1(1), 47.
- Wilkins, T. S. (2012). “Alignment”, not “alliance”—the shifting paradigm of international security cooperation: Toward a conceptual taxonomy of alignment. *Review of International Studies*, 38(1), 53-76.

