



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

La política comercial de Uruguay frente a China: la visión de los empresarios

Lic. María Eugenia Pereira Martínez

Director: Dr. Ignacio Bartesaghi

Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales

Instituto de Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata

Índice

Agradecimientos	6
Introducción	7
Marco teórico – metodológico	10
Problema	10
Objetivos	12
Justificación	12
Marco Teórico	13
Hipótesis	14
Pregunta de investigación	14
Metodología	14
Desarrollo del marco teórico	17
Política Comercial	17
Actores participantes en la política comercial	38
La política comercial de China	43
Deng Xiaoping y la apertura económica	44
Jiang Zemin y el ingreso a la OMC	46
El ascenso pacífico de Hu Jintao	52
Xi Jinping y la Nueva Ruta de la Seda	53
China y América Latina: relacionamiento político y comercial	59
Relacionamiento político	61
Foro CELAC – China	61
Asociaciones estratégicas	64
Memorándum de Entendimiento sobre la cooperación en la Franja y la Ruta	67
La agenda pendiente	69
Relacionamiento comercial	70
Tratados de Libre Comercio de China con ALC	73
Ferias China - LAC	85
Inversión china en la región	87
La Política Comercial de Uruguay	91
Comercio exterior de Uruguay	92
Principales definiciones de la política comercial uruguaya	98
Uruguay en el ámbito multilateral	98
Uruguay en el ámbito regional	100
Actores intervinientes en la política comercial	106
Vinculación de los actores entre sí	115
China y Uruguay: relacionamiento político y comercial	117

Relacionamiento político.....	117
Asociación Estratégica	123
Adhesión a la Franja y la Ruta.....	124
Relacionamiento comercial	126
Comercio exterior de Uruguay con China.....	126
Inversiones chinas en Uruguay	134
La propuesta de firma de TLC entre Uruguay y China	136
Posición del sector privado frente a China	143
Desarrollo de la metodología	143
Posición del sector privado frente a la política comercial de Uruguay con China.....	148
Conclusiones	169
Bibliografía.....	177

Índice de tablas

Tabla 1- Temas OMC+ y OMCX	26
Tabla 2 - Rondas de negociación en el marco del GATT	30
Tabla 3 - Aumento de las consolidaciones en la Ronda Uruguay	32
Tabla 4 - Medidas de Defensa Comercial frente a una práctica desleal	35
Tabla 5 - Acuerdos de Libre Comercio de China	52
Tabla 6 - Mecanismos de relacionamiento de China con América Latina	60
Tabla 7- Niveles de Asociación propuestos por China	65
Tabla 8 - Status de Asociaciones otorgadas por China a países de LAC	66
Tabla 9 - Memorándum de Entendimiento sobre la cooperación en el marco del BRI..	69
Tabla 10 - Variación de la importancia como socio comercial de China y Estados Unidos con ALC.	72
Tabla 11 - Desgravación arancelaria en los TLC de China con Chile, Perú y Costa Rica	75
Tabla 12 - Exportaciones de bienes chilenos a China.....	78
Tabla 13 - Exportaciones de bienes peruanos a China	83
Tabla 14 - Cumbres Empresariales China - LAC	86
Tabla 15 - Evolución de las exportaciones por tipo de bien	93
Tabla 15 – Acuerdos comerciales de Uruguay	103
Tabla 17 – Principales interacciones diplomáticas entre Uruguay y China entre el 2010 y el 2020.....	120
Tabla 18 – Características del Memorandum de Entendimiento entre China y Uruguay para la cooperación en el marco de la Franja y la Ruta	125
Tabla 19 - Evolución de los principales bienes exportados a nivel subpartida entre 2015 y el 2019.....	130
Tabla 20 - Arancel de ingreso al mercado chino pagado por los principales productos uruguayos y por su competencia.....	131
Tabla 21 - Indicadores de los principales capítulos importados por Uruguay desde China	132
Tabla 22 - Cantidad de empresas de Uruguay que participaron en el comercio exterior con China entre 2001 y 2019	134
Tabla 23 - Capitales chinos instalados en Uruguay	135
Tabla 24 - Promedio de la percepción de confianza de China como socio comercial..	147
Tabla 25 - Promedio de valoración sobre la política comercial de Uruguay con China entre el 2001 y el 2020.....	151
Tabla 26 - Respuesta por sector a la pregunta ¿Considera que es necesario que Uruguay estreche su relación comercial con China?	153
Tabla 27 - Respuesta a pregunta: ¿Cuál cree que es la mejor forma de concretar un mayor acercamiento con China y que impacte en la relación comercial?	157
Tabla 28 - Respuesta la pregunta: ¿Qué tan a favor estaría de que se firmase un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China? desagregado por sector.	161
Tabla 29 - Respuesta a pregunta ¿Considera que la política comercial actual de Uruguay frente a China representa y contempla los intereses de su empresa o sector?	166

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Acuerdos Comerciales Regionales en vigor (1948 - 2020).....	29
Gráfico 2 – Evolución de los aranceles consolidados, NMF y aplicados de los países de la OMC.....	33
Gráfico 3 - Tasa de crecimiento anual del PBI a precios constantes	44
Gráfico 4 - Aranceles consolidados y NMF de China, promedio simple	48
Gráfico 5 - Evolución del comercio de ALC con China en el período 2001 - 2019	71
Gráfico 6 – Evolución del comercio de bienes de Chile con China	77
Gráfico 7 - Evolución del comercio de bienes de Perú con China	80
Gráfico 8 – Evolución del comercio de bienes de Costa Rica con China.....	84
Gráfico 9 - Evolución de los principales capítulos exportados por Costa Rica a China	85
Gráfico 10 - Inversión Extranjera Directa china en ALC y sus diferentes mediciones ..	88
Gráfico 11 - Comercio Exterior de bienes de Uruguay entre 2001 y 2019 (sin zonas francas).....	92
Gráfico 12 - Evolución de los principales destinos de exportación de bienes de Uruguay (2001 -2019).....	94
Gráfico 13 -Evolución de los principales bienes exportados (2001 - 2019).....	95
Gráfico 14 - Evolución de los principales orígenes de importaciones de bienes de Uruguay (2001 - 2019).....	96
Gráfico 15 - Evolución de los principales capítulos del S.A. importados entre el 2001 y el 2019.....	97
Gráfico 16 - Visita de los presidentes uruguayos a China.....	119
Gráfico 17 -Evolución del comercio exterior de Uruguay con China (2001 - 2019) ...	127
Gráfico 18 - Evolución de las exportaciones de los principales capítulos de Uruguay a China entre 2001 y 2019	129
Gráfico 19 - Perfil de las empresas que participaron en la encuesta	145
Gráfico 20 - ¿Qué percepción de confianza le genera China como socio comercial?..	146
Gráfico 21 - Valoración de como considera que han sido las relaciones bilaterales entre Uruguay y China entre el 2001 - 2020 por área.....	149
Gráfico 22 - Respuesta a la pregunta: ¿Cómo evalúa la política comercial de Uruguay con China entre el 2001 y el 2020?.....	150
Gráfico 23 - Respuesta a pregunta: ¿Considera que es necesario que Uruguay estreche su relación comercial con China?	152
Gráfico 24 - Respuesta a la pregunta: ¿En qué sectores cree usted que se puede beneficiar Uruguay ante un mayor acercamiento comercial con China?	154
Gráfico 25 - Respuesta a pregunta: ¿En qué sectores cree usted que se podría perjudicar Uruguay ante un mayor acercamiento comercial con China?	156
Gráfico 26 - Respuesta a pregunta: ¿Qué tan a favor estaría de que se firmase un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China?.....	160
Gráfico 27 - Respuesta a pregunta: De los siguientes temas que podrían ser negociados en un potencial acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China, ¿Cómo evalúa los mismos según los intereses de su empresa/sector?	163
Gráfico 28 - Respuesta a pregunta: De negociarse un acuerdo de libre comercio con China, considera que:.....	165

Agradecimientos

La elaboración de una tesis es un camino complejo que por lo general requiere de muchas horas de dedicación y esfuerzo. Si bien todas las palabras escritas son de mi entera autoría y responsabilidad, el resultado final de este trabajo fue posible por la colaboración de muchas personas que de diferentes maneras aportaron su granito de arena. A todos los que alguna vez me preguntaron por el avance de la investigación, me escucharon en mis momentos de bloqueo y disfrutaron observando los progresos: ¡Muchas gracias!

Un especial reconocimiento merece mi director de tesis, el Dr. Ignacio Bartesaghi, quien no solo me ha acompañado durante este proceso de investigación, sino que ha sido el principal promotor de mi desarrollo académico y crecimiento laboral. Espero ansiosa todos los proyectos que nos permitirán continuar trabajando juntos en el futuro.

Esta tesis cuenta con el aporte de más de 150 empresarios que amablemente accedieron a responder la encuesta, así como cuatro referentes de diferentes Cámaras sectoriales que tuvieron la cortesía de reunirse conmigo. Es por esto que agradezco profundamente el tiempo que le dedicaron a todos ellos, pero en especial a Teresa Aishemberg (UEU), Cesar Bourdiel (CIU), Ana Laura Fernández (CNCS) y Nicolás Potrie (CCUCH). Sus aportes fueron claves para el desarrollo de la temática.

Al IRI, sus docentes y funcionarios, y en especial a mis compañeros de generación que siempre me hicieron sentir como en casa, aun estando en otro país. Este camino fue mucho más fácil y divertido gracias a ustedes.

A mis amigos, y sobre todo a mi familia, por siempre apoyarme en todos los proyectos que emprendo. Gracias por permitirme vivir la pasión que el estudio de estos temas me genera y acompañarme de forma incondicional.

Introducción

Para un país como Uruguay, la gestión de las relaciones bilaterales con un país como China son claves, dada la importancia que el país asiático representa para la economía mundial. Los cambios que ha experimentado dicho país en las últimas décadas lo ha posicionado como uno de los principales mercados de importación y exportación, y ha reconfigurado las dinámicas del comercio internacional.

Uruguay no quedó ajena a este fenómeno. China es hoy el principal socio comercial este país, y dicho acercamiento, que en primer lugar se ha dado mediante el comercio, ha abierto las puertas para el estrechamiento de los lazos en otras áreas. Dada la importancia que representa, es posible encontrar estudios que analizan las relaciones bilaterales entre las partes desde diferentes enfoques: algunos más enfocados en temas como los políticos, o en temas económicos, de cooperación, asuntos culturales, de migraciones, entre otros. Son numerosos los estudios en donde se puede ver reflejada la evolución de las relaciones políticas y comerciales entre ambos países. Sin embargo, es más difícil encontrar estudios que aborden el tema desde la óptica empresarial. A pesar de que el comercio ha sido el motor impulsó las relaciones bilaterales, y se dé por entendido que las empresas jugaron un rol fundamental en el mismo, los análisis que se realizan no suelen incorporar las visiones del sector empresarial frente al mercado chino.

Este trabajo pretende ser un aporte al campo de estudio desde una mirada que se enfoca en el sector privado, por lo que si bien se buscará entender a nivel más estatal cuales han sido los principales motores que han dinamizado las relaciones, se intentará determinar qué opinión tiene el sector empresarial frente a la política comercial desplegada por parte de Uruguay hacia China.

En el primer capítulo se desarrolla los aspectos metodológicos utilizados para llevar adelante esta investigación. En el mismo se define los objetivos, pregunta de investigación e hipótesis que marcarán el rumbo de esta tesis. A su vez, se podrá encontrar los detalles del estudio campo que se realizó con el fin de recolectar datos en el sector empresarial que aporten al desarrollo de la investigación.

Durante el segundo capítulo se profundizan los temas incluidos en el marco teórico de este trabajo, que se centrará en dos grandes ejes: la política comercial de los países, y los actores que participan en dicha política comercial. Al hablar de política comercial, el estudio se enfoca en los factores que determinan la formulación de la política comercial de un país. En este sentido, se explican los instrumentos más utilizados en la política comercial como son las barreras arancelarias y no arancelarias. Desde el momento que Uruguay y China son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ambos países se someten a acuerdos firmados en este marco que condicionan también su accionar en el comercio internacional. Debido a esto, se explica las implicancias y oportunidades que tiene para los integrantes de este foro a la hora de relacionarse a nivel comercial. Finalmente se explican los diferentes actores que pueden participar en la formulación de la política comercial de un país con el fin de introducir al sector empresarial en el proceso de toma de decisiones en la política comercial.

El tercer capítulo se centra en la política comercial de China. Para ello, se hace un recorrido histórico de los principales hitos que la han marcado, desde la llegada de Deng Xiaoping hasta la actualidad. La metodología que se utilizó para elaborar esta sección fue comentar los aportes divididos temporalmente por cada Presidente de China. Por ello se comienza, en primer lugar, con los planes de apertura económica planteados por Deng Xiaoping. En segundo lugar, se habla del ingreso a la OMC durante el mandato de Jiang Zemin y sus impactos en la política comercial de este país. En tercera instancia, se menciona el ascenso pacífico de Hu Jintao, para finalizar con el mandato de Xi Jinping y la estrategia desplegada en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

El relacionamiento político y comercial de China con América Latina se encuentra comprendido en el capítulo cuarto de este trabajo. En el mismo se exploran las principales interacciones políticas que este país ha tenido con la región, en donde se mencionan las instancias en el marco del Foro CELAC – China, las diferentes asociaciones estratégicas otorgadas por el país asiático, y las implicancias del proyecto de la Franja y la Ruta en esta región. A nivel comercial, además de mostrar las particularidades del comercio bilateral entre las partes, se estudian los tres acuerdos de libre comercio que tiene con países de ALC, se muestran las características de la inversión china en el continente latinoamericano.

El quinto capítulo desarrolla la política comercial de Uruguay. En éste se puede ver la estructura del comercio exterior del país, las principales definiciones de la política comercial uruguaya y los actores que intervienen en la formulación de la misma. Este apartado busca explicar cómo la estrategia de inserción internacional responde a varios factores, entre los que se encuentran la estructura productiva, su comercio exterior y el tamaño de su mercado. Asimismo, se desarrolla sobre los diferentes actores que podrían participar siguiendo el modelo de Putnam de las dos mesas de negociación para determinar el rol que juega el sector empresarial y los mecanismos de interacción que tienen con el negociador principal. También se explica el rol que tiene el proceso de integración regional denominado Mercosur en la estrategia de este país.

El capítulo seis se enfoca en las relaciones bilaterales entre China y Uruguay. Al igual que en la sección cuatro, este apartado se analizan las relaciones desde dos ópticas: la política y la comercial. Si bien el carácter de esta investigación es de corte comercial, la intensificación de los temas en la agenda internacional ha hecho que cada vez se vuelva más difícil analizar un tema sin que el mismo se vea condicionado por otras variables, de tal forma que se procedió en primera instancia a enmarcar el relacionamiento político de ambos Estados, para luego dar paso al análisis a nivel comercial. Sobre este último, se muestran las características del comercio bilateral y su crecimiento en los últimos años (hecho que ubica a China como el principal socio comercial de Uruguay), así como las inversiones chinas en territorio uruguayo. Finalmente se analizan las posiciones de varios actores frente a lo que sería la negociación de un tratado de libre comercio entre las partes.

El capítulo siete se enfoca en determinar la opinión del sector privado frente a la política comercial de Uruguay con China. En el mismo se muestran los principales resultados de la encuesta realizada a más de 150 empresarios, a la vez que se comparte la posición de representantes de las principales cámaras del país sobre el relacionamiento bilateral. La tesis culmina con un capítulo de conclusiones en donde se retoma lo planteado en el marco teórico con el fin de responder la pregunta de investigación y comprobar la hipótesis.

Marco teórico – metodológico

Problema

En 1978 China da inicio a un proceso de apertura y reforma que comenzó a sentar las bases para la construcción del país que conocemos en la actualidad. Dicho fenómeno estuvo compuesto por varios hitos que marcaron el proceso de su transformación de su economía, de su sociedad y de su participación en el comercio internacional, entre otros. Estos cambios no solo tuvieron un impacto en la agenda doméstica del país, sino que también se vieron reflejados en su posicionamiento en el sistema internacional en donde ha cobrado un rol cada vez más relevante en la esfera internacional siendo considerado un *global player*.

En relación a su posición en el comercio internacional, desde el comienzo de su apertura al mundo (pero principalmente desde su ingreso a la OMC), China se ha ido consolidando como uno de los más importantes jugadores. En el año 2019, China fue el principal exportador de bienes y el segundo país con mayores importaciones de bienes detrás de Estados Unidos. Por otro lado, para dicho año, fue el segundo importador de servicios y el quinto exportador de mayor importancia¹. Gran parte de esto es explicado por la necesidad de este país de abastecer a su poblado mercado interno, sus características estructurales que lo vuelven competitivo en varias industrias, las políticas de atracción de inversiones, entre otros que hacen que China llegue con sus productos a todas las regiones del planeta.

En América Latina y el Caribe (ALC) la estrategia de relacionamiento con Beijing no ha sido uniforme, sino que cada país ha configurado las formas de acercamiento a ese país según sus intereses. Es por eso que se pueden encontrar algunos Estados que han adoptado en sus estrategias de inserción internacional políticas de acercamiento más activas (firma de acuerdos de libre comercio, o firma de acuerdo de atracción de inversiones, por nombrar algunos), mientras que otros Estados han escogido el camino de un relacionamiento más conservador o menos proactivo (Rosales y Kuwayama, 2012). A su

¹ Según datos obtenidos en TradeMap

vez, se debe mencionar que aún existen países en ALC que no mantienen relaciones diplomáticas con China continental.

De todas las interacciones que hay entre los países de América Latina y el Caribe con China, el comercio ocupa un rol importante en la agenda. En las últimas dos décadas es posible ver cómo Beijing ha ganado más espacio como socio comercial, especialmente en los países de Sudamérica (Oviedo, 2015). Este fenómeno no estuvo exento de polémicas: la fuerte demanda de materias primas por parte del país asiático tuvo un efecto de reprimarización en las economías latinoamericanas, mientras que el aumento de las importaciones de productos chinos puso en riesgo a muchas industrias nacionales.

Uruguay no ha sido ajena a esta situación. China ha desplazado como principal socio comercial a mercados tradicionales, para ubicarse como el principal destino de las exportaciones y uno de los principales orígenes de las importaciones (todo esto sin gozar de beneficios arancelarios que si obtienen otros mercados en los que se negociaron preferencias con el Mercosur). Este suceso ha iniciado el debate de cuál debe ser la forma de relacionarse con este país en materia comercial y si es necesario explorar nuevos instrumentos que conduzcan hacia un mayor acercamiento (Bartesaghi & Melgar, 2019).

A la hora de formular una política comercial el Estado uruguayo tiene la responsabilidad de velar por sus intereses, los que deben contemplar la situación de muchos actores domésticos que se verán influenciados (en mayor o menor medida) por las acciones que se llevan adelante en el escenario internacional (Fernández Luzuriaga, 2010). Dentro de estos actores se pueden encontrar los empresarios, los sindicatos y otros grupos de presión que se sientan involucrados (Quijano, 2002).

Este trabajo busca estudiar la política comercial de Uruguay frente a China desde la posición de sus empresarios. Dado que el foco de esta investigación es el comercio, resulta interesante poder determinar cuál es la posición del sector privado frente a China. Para ello se procederá a estudiar en primer lugar, la articulación entre los actores domésticos y la política comercial de un país (Putnam, 1988, Ostry, 2002, Gibbs, 2007), para luego determinar cuál es la posición del sector empresarial uruguayo frente a la política comercial de este país con China.

Objetivos

Objetivo General:

Identificar la opinión del sector empresarial uruguayo frente a China para establecer como sus intereses se relacionan con la formulación de la política comercial del Uruguay.

Objetivos específicos:

- Desarrollar el proceso de apertura y principales definiciones de la política comercial china para determinar su importancia en el comercio internacional y en el comercio con Uruguay.
- Identificar los objetivos y mecanismos de relacionamiento que tiene China con América Latina para contextualizar la importancia que el país asiático le da a la región a nivel comercial y así poder enmarcar las relaciones bilaterales entre Uruguay y China.
- Detallar la política comercial de Uruguay y la estructura del comercio exterior del país para identificar qué rol juegan los diferentes actores del sector empresarial en la inserción internacional del país.
- Analizar las relaciones comerciales de Uruguay con China para determinar cuáles fueron los principales temas de la agenda bilateral que pueden haber influenciado la política comercial del país.
- Evaluar la opinión del sector empresarial uruguayo para identificar la visión de los empresarios de diferentes sectores frente a la política comercial de Uruguay China.

Justificación

Esta tesis tratará la política comercial de Uruguay frente a China debido a la importancia que el gigante asiático tiene en el comercio exterior del mencionado país. En los últimos años, la RPCH se ha convertido en el principal socio comercial del país sudamericano, superando a socios regionales tradicionales. En el 2019, las exportaciones hacia China representaron el 27,5% del total de colocaciones lo que lo ubicó como el primer destino de las ventas al exterior uruguayas, mientras que las importaciones constituyeron el

15,8% de los ingresos de productos provenientes del extranjero (segundo origen de las importaciones)².

A pesar de que existen varios ámbitos de interacciones entre China y Uruguay (cooperación técnica, política, inversiones, etc.) el comercio es uno de los ejes que definen la evolución de las relaciones bilaterales en donde los empresarios juegan un rol fundamental. Pero a pesar de que existen varios estudios de referencia sobre cómo ha ido evolucionando a nivel interestatal dicho relacionamiento, la posición de los actores domésticos que participan en los intercambios comerciales es un aspecto menos analizado. Dentro de este marco, es que esta tesis plantea la necesidad de estudiar cual es la posición del sector empresarial uruguayo frente a China y su influencia en la política comercial del Uruguay.

Marco Teórico

Para la realización del marco teórico se procedió a analizar la bibliografía existente sobre dos ejes. En primer lugar, se estudiaron los componentes de la política comercial de un país. Para ello se hizo una breve mención sobre cómo han evolucionado las teorías del comercio internacional, para luego enfocarse en cómo funcionan los diferentes instrumentos de la política comercial de un país y el marco regulatorio multilateral (OMC) que permite aplicar dichos instrumentos.

Las definiciones relacionadas con la política comercial de un país que participa activamente de la OMC están relacionadas a los compromisos que asumieron y que pueden asumir en el futuro dentro de este ámbito. Aspectos relacionados a la suba de los aranceles, medidas no arancelarias que se pueden aplicar, o medidas de defensa comercial, encuentran su marco de referencia en el ámbito multilateral.

En segundo lugar, se estudió la participación de los diferentes actores en la formulación de la política comercial, teniendo en cuenta lo formulado por Putnam (1988) en cuanto a la interacción de los actores de la política doméstica a la hora de formular políticas

² Según datos obtenidos en TradeMap.

exteriores de los países. En este apartado, se menciona la importancia que tiene los empresarios en dicha interacción, y cómo sus intereses se ven representados en la inserción internacional de los países.

Pregunta de investigación

En el proceso de investigación se intenta responder la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo visualizan los empresarios uruguayos a China la política comercial de Uruguay frente a dicho país en el período 2001 - 2019?

Hipótesis

La política comercial de Uruguay con China entre los años 2001 y 2019 priorizó a los sectores de la economía con intereses en materia de inserción internacional más defensivos que aquellos más ofensivos y esto se puede identificar en la posición de los empresarios frente a la política comercial de Uruguay frente a China.

Metodología

Delimitación del objeto de estudio:

El enfoque de este trabajo es descriptivo ya que se centra en determinar la posición del sector empresarial uruguayo frente a China en su dimensión comercial y la relación de dicha postura frente a la formulación de la política comercial de Uruguay. Para completar el estudio de investigación se usa el método de encuestas que serán complementadas con entrevistas semi estructuradas.

La variable independiente de esta investigación es China, mientras que la variable dependiente es la política comercial de Uruguay y la posición del sector empresarial frente a la misma. Si bien se mencionan aspectos políticos y diplomáticos de la relación bilateral de los países, las mismas serán con el fin de contextualizar el escenario en el que se enmarcan las relaciones comerciales.

En una primera instancia se analizó la política comercial de China, haciendo énfasis en el relacionamiento con América Latina y el Caribe. En esta etapa, se buscó entender cómo se canalizan las relaciones bilaterales de China con dicha región con el fin de comprender en qué estado se encuentran y cuáles son las posiciones que han llevado adelante los vecinos.

A continuación, se hará foco en la política comercial de Uruguay, sus bases y actores, para entender el proceso de formulación de la misma. Finalmente se buscó contemplar la mirada de los empresarios sobre la política comercial uruguaya con respecto a China en su rol de socio comercial, con el fin de definir los intereses y posiciones de este actor.

Corte temporal

El estudio está limitado entre los años 2001 (año en el China ingresa a la OMC) y 2019. La incorporación del gigante asiático al organismo multilateral de comercio es un hecho de suma importancia dado el rol que este país comenzará a jugar en el comercio internacional. Con la adhesión al máximo órgano de comercio, la política comercial de China queda condicionada a los acuerdos contraídos dentro de este ámbito (GATT, GATS, ADPIC, entre otros).

Este ingreso va a ser una de las acciones que se encuentran enmarcadas en la política que se estaba llevando adelante por parte del gobierno chino de "Going Global", y que tendrá su reflejo en el incremento de los intercambios comerciales de este país con el resto del mundo. Según datos de TradeMap, en el año 2001 China ocupaba el puesto número 6 como principal exportador e importador a nivel mundial (por detrás de Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia y Reino Unido), mientras que para el año 2019, el país asiático se ubicaba como el principal exportador y el segundo a nivel de importaciones.

El incremento de la presencia de China en las transacciones internacionales se vio también reflejado en el comercio exterior de mercancías uruguayo. En el período 2001 – 2019 las exportaciones (sin contabilizar las operaciones realizadas mediante zonas francas) crecieron 1988% pasando de 102.859 a 2.147.303 dólares americanos. Al observar las importaciones, también se puede detectar un aumento considerable en los

montos de bienes adquiridos de origen chino, presentando una variación positiva de 978% al comparar los años de referencia. Este incremento en el comercio exterior ha hecho que el gigante asiático sea en los últimos años el principal socio comercial para Uruguay, superando a socios tradicionales como Brasil, Argentina o a la Unión Europea y Estados Unidos.

Fuentes

Para la realización de este trabajo se utilizarán fuentes primarias y secundarias para la recolección de datos vinculados al comercio, las relaciones diplomáticas bilaterales, sobre la visión de los empresarios y su vinculación con la política comercial.

En cuanto a los datos primarios, la recolección de los mismos contó con dos componentes: una encuesta a empresarios y entrevistas a representantes de los sectores empresariales del país. En relación a la encuesta, la misma fue descriptiva ya que buscó describir la posición de los empresarios uruguayos frente a la política comercial de Uruguay con China. La misma se realizó mediante un formulario on-line que se distribuyó vía mail y que tuvo preguntas cerradas.

Asimismo, se realizaron entrevistas a referentes de las principales cámaras y asociaciones empresariales con el fin de contar los insumos recogidos en la misma como una variable de control. Las entrevistas fueron semi estructuradas, y se realizaron mediante videollamada debido a la situación sanitaria.

Por su parte, las fuentes secundarias se basaron en un relevamiento de las declaraciones oficiales de los países, los acuerdos firmados, y las iniciativas presentadas. Para los datos de comercio exterior se utilizaron las bases de datos de comercio exterior provistas por organismos internacionales como la UNCTAD y OMC, así como información provista por el Banco Mundial. Se complementó la información con bases de datos uruguayas como SmatDATA y Penta-transacción para obtener información más detallada del comercio exterior uruguayo.

Desarrollo del marco teórico

Política Comercial

El comercio es una de las formas de interacción que puede existir entre los Estados, y que a su vez puede ayudar a que se deriven relaciones políticas más profundas entre los países. Cooper (1972) sostiene que, dentro de la política exterior de un país, se encuentra la política comercial. Este autor hace una distinción entre lo que se denomina política exterior alta y política exterior baja, siendo esta última donde normalmente se puede encontrar a los asuntos vinculados con el comercio y las inversiones. Sin embargo, sostiene el mencionado autor, que los temas vinculados a las relaciones económicas de los países han cobrado una mayor relevancia en la agenda internacional en las últimas décadas, especialmente cuando se empieza a ver que decisiones estrictamente comerciales tienen efectos políticos.

La discusión sobre el rumbo de la política comercial de cada uno de los países gana mayor relevancia si se considera que existen diversos autores que relacionan el crecimiento económico con el comercio. Este es el caso de las escuelas clásicas y neo clásicas del comercio internacional en donde se pregonaba que un aumento del libre comercio conducía a una expansión de la producción que derivaba en un aumento del bienestar. Uno de sus propulsores, David Ricardo, proponía que cada país debía aprovechar las ventajas comparativas que poseían y que los iba a conducir hacia una especialización económica de alguno de sus sectores productivos. El modelo propuesto por el mencionado autor se basaba en que el trabajo era el único factor de producción, por lo que, bajo esta hipótesis, la diferencia entre la mano de obra de los países componía la ventaja comparativa.

Sin embargo, esto es fácilmente discutible ya que existen otras diferencias relativas a la dotación de recursos que pueden condicionar el intercambio de los países. Los aportes de los economistas Eli Heckscher y Bertil Ohlin (al que luego se le sumará Stoppel Samuelson) complejizan el modelo con la incorporación al análisis de las dotaciones de recursos relativas (trabajo, capital, recursos naturales), pero continúan basándose en los beneficios que surgen de la especialización entre países diferentes (OMC, 2008).

Basados en estas teorías, se puede decir que los países más desarrollados exportarán manufacturas (e importarán productos no elaborados), mientras que los países en desarrollo importarán las manufacturas mientras exportarán los productos no elaborados, debido a las diferencias que nacen del precio relativo de sus factores. Bajo este supuesto estaríamos frente a un escenario en el que los países desarrollados y en desarrollo se complementarían perfectamente. Sin embargo, los datos que arrojan las estadísticas del comercio exterior demuestran una fuerte presencia del comercio intraindustrial (intercambio de bienes de la misma industria entre los países), dando lugar a nuevo tipo de relacionamiento comercial. A modo de ejemplo, esto se ve reflejado en el comercio intra Unión Europea, por ejemplo (Steinberg, 2000).

Los críticos de las teorías clásicas, basan sus postulados en que los modelos recién mencionados se hacen bajo el supuesto de que los mercados funcionan en competencia perfecta, pleno empleo, perfecta movilidad de la mano de obra en la interna de los países, y factores de producción que no se movilizan entre los mercados (Gibbs, 2007). A su vez, existen críticos que manifiestan que el libre comercio puede tener un efecto negativo. Este es caso de Chang (2015) que manifiesta que el supuesto de HOS parte de la base de que el supuesto de que todos los países son igualmente capaces en materia productiva no es completamente trasladable a la realidad, así como la movilidad del factor mano de obra dentro de la economía de un país no es automática ni perfecta.

Las dinámicas actuales del comercio internacional han llevado a que los autores busquen formular aportes que de alguna forma logren ser más representativos de la realidad de los flujos de comercio. Corrientes que incorporan el estudio de las economías de escala, los mercados de competencia no perfecta, el comercio intraindustrial, o la generación de las cadenas globales de valor buscan explicar cómo funcionan los intercambios comerciales en el tiempo presente (Gibbs, 2007, OMC, 2008). El desarrollo de nuevas teorías para demostrar que las ventajas comparativas es un concepto correcto, pero no suficiente (dado el nivel de simplificación que proponen) buscan dar respuesta a dos grandes temas: por qué se comercia y como deben actuar las políticas comerciales en este nuevo esquema (Palmieri, 2019).

En la década de los 80, enmarcada en las nuevas teorías del comercio, se encuentra la corriente que habla sobre la Política Comercial Estratégica. Steinberg (2000) define a la misma como: "como aquella política comercial que un gobierno instrumenta mediante la intervención y la regulación y que va destinada a modificar la interacción estratégica que se produce en determinados sectores entre empresas nacionales y extranjeras en el ámbito internacional. Estas acciones, que suelen instrumentarse a través de la política industrial, intentan favorecer a las empresas nacionales frente a sus rivales extranjeras". Según el mencionado autor, esto habilitaría a los Estados a generar políticas industriales en donde se habiliten los subsidios a la exportación (puede ser mediante una inversión en investigación y desarrollo, por ejemplo), con el fin de generar ventajas competitivas en donde antes no lo había. Sin embargo, como menciona Ferrando (2012), existen aspectos que complejizan el asunto, como por ejemplo, determinar cuáles son los sectores estratégicos, de qué forma se deben dar los subsidios, y si estos finalmente terminan resolviendo la falla del mercado que impulsó inicialmente a tomar esta medida.

A su vez, se debe tener en cuenta que no todos los países tomarán las mismas estrategias a la hora de elaborar su política comercial ya que su posición en el sistema (así como su matriz productiva) condicionarán la misma. El estructuralismo nacido a partir de la década de los 50 en América Latina, y en donde se desarrollarán la idea del centro y la periferia que dará lugar a la teoría de la dependencia, explica el deterioro de los términos de intercambio entre los países en desarrollo (periferia, exportadores de bienes primarios) frente a los países desarrollados (centro, exportadores de manufacturas) (Palmieri, 2019). Este pensamiento, que será contrario a la escuela clásica y neoclásica, será la base para que Prebisch (1950) y Singer (1950) postulasen que el reparto en el comercio internacional no es equitativo, sino que los países del centro (desarrollados) se verán más privilegiados, mientras que los países ubicados en la periferia verán comprometido su crecimiento y desarrollo económico.

A su vez, las teorías antes mencionadas, parten de la base de que el bien comercializado se fabrica íntegramente dentro un solo territorio aduanero y que luego será exportado. Sin embargo, en las últimas décadas, se ha hecho notoria una re organización de las cadenas de producción caracterizada por la fragmentación de las mismas. Este suceso se puede explicar por el avance de la globalización, de la tecnología de la información, los menores costos en el transporte internacional, la liberalización comercial y crecimiento de la

Inversión Extranjera Directa (IED). Este fenómeno es conocido como Cadenas Globales de Valor (CGV) y se basa en un sistema en el que las empresas diseñan y distribuyen su producción en diferentes partes del globo, fomentando de esta forma el comercio de productos intermedios o insumos entre los diferentes países. Según Palmieri (2019) este modelo se diferencia de las teorías clásicas debido a que los países no organizan su producción en torno a industrias, sino que lo hacen en actividades productivas. En este modelo, las empresas cobran un rol fundamental ya que son las que coordinan todo el proceso productivo.

Para Bianchi y Spak (2013), las CGV tienen dos consecuencias directas en el comercio internacional: el primero de ellos tiene que ver con la medición del comercio y el segundo con la formulación de las políticas comerciales. Sobre el primero mencionan que los métodos tradicionales para contabilizar el comercio resultan inadecuados si se pretende analizar el comercio relacionado con las CGV. Esto se debe a que no se está especificando los insumos que componen dicho bien y que tienen un origen diferente al país de exportación. Los autores mencionan que una forma de mejorar esto sería mediante la medición del valor agregado, es decir, midiendo el contenido local de cada país que participó en la producción del bien. Esto permitiría identificar el rol de las importaciones en ese producto final, ver el papel de los diferentes mercados participantes y las dinámicas que entre ellos se generan. En segundo lugar, las CGV ponen en cuestionamiento algunos de los instrumentos clásicos de la política comercial, como por ejemplos los derechos anti dumping o las políticas proteccionistas que pueden frenar o enlentecer el flujo dentro de las cadenas. Si se tiene en cuenta el peso de los insumos y productos intermedios en la elaboración del bien de exportación, cualquier medida que impacte sobre las importaciones tendrá un efecto sobre las exportaciones también.

Mientras que el sustento teórico que avala el no intervencionismo (y que parte de la base de que el comercio permite satisfacer las necesidades de los ciudadanos de aquellos productos que no se producen allí, por lo que tiene un efecto sobre el bienestar) se encuentra presente desde los postulados de Adam Smith en 1776 (Steinberg, 2000), cada vez más es posible encontrar postulados que cuestionan cuán libre debe ser el comercio, y por consecuencia, cómo deben formular sus políticas comerciales los países. Chang (2015) menciona que es indudable la importancia del comercio internacional, pero que

eso no se debe confundir con que el libre comercio es la mejor forma de practicar el comercio internacional.

Por otro lado, Turmo (2006) menciona que la controversia entre el proteccionismo y el libre cambio ha sido uno de los temas de debate entre los estudiosos del tema. Puntualmente, este autor indica que tradicionalmente el librecambismo ha sido una postura más académica, mientras que los gestores políticos han sostenido con más firmeza el proteccionismo; sin embargo, el avance de la globalización y el impulso que la misma ha generado ha colocado a la liberalización comercial en las agendas políticas de los países. Muchas veces, estas intervenciones de los Estados apuntan a reducir las fallas del mercado y a potenciar (mediante la protección) a los sectores estratégicos de esos países.

Los debates sobre qué postura deben tomar los países a la hora de diseñar su política comercial se potencian si se tiene en cuenta que los cambios en el comercio de los últimos años han ayudado a reducir la desigualdad de ingresos entre los distintos países a nivel general (esto se explica por la performance de países como China, India o Brasil que crecieron más rápido que los países desarrollados), pero que también ha marcado una polarización de la distribución de los ingresos dentro de los países (UNCTAD, 2019). Para mitigar estos efectos, la UNCTAD propone que, ante el aumento de esta desigualdad, las políticas comerciales no deben ser únicamente eficientes, sino que deben buscar atender a esos grupos perjudicados o que cuentan con mayores desafíos para insertarse en el mercado global como las pequeñas y medianas empresas (PYMES), mujeres y jóvenes.

A su vez, todas estas medidas recién mencionadas deben llevarse a cabo orientadas en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Desde el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), hasta el lanzamiento de los ODS, se habla de cómo el comercio internacional puede contribuir a la disminución de la pobreza, a la inclusión social, y mejora en la calidad especialmente en los países más pobres, de generarse estrategias correctas que permitan a este tipo de países potenciarse en el sistema internacional de comercio (Gibbs, 2007).

Por su parte, se debe tener en cuenta que la formulación de la política comercial de cada Estado está sujeta a diversos factores dentro de los que podemos encontrar los

compromisos comerciales internacionales adquiridos, las reglas impuestas por el sistema multilateral del comercio, y cada vez más, diversos actores en la interna que influyen, que serán detallados en las próximas páginas.

Instrumentos de la política comercial

La política comercial de un país reúne todos aquellos instrumentos que se encuentran a la disposición de un Estado para coordinar, planificar y mantener sus relaciones comerciales con terceros países. Estos instrumentos pueden ser medidas que se aplican en frontera, pero también comprende aquellas medidas que involucran acciones tras la frontera. Asimismo, existen diversas decisiones, muchas de ellas políticas, que pueden delinear y formar la política exterior de un país (la disposición a firmar acuerdos comerciales, si se aplican medidas restrictivas cuantitativas del comercio internacional, por nombrar algunas).

Krugman y Obstfel (2006) definen dentro de los instrumentos de política comercial a los aranceles como la manifestación más usual de los mismos. Los aranceles efectivamente aplicados pueden ser *ad valorem* (se cobra un porcentaje sobre el valor de los bienes) fijos (una cantidad exigida por cantidad de producto importado), o mixtos (combinación de las dos primeras opciones).

Cuando se explican los flujos de comercio, inevitablemente tenemos que hablar de los aranceles como primera barrera a sortear a la hora de comercializar. A pesar de que la evidencia empírica demuestra que el beneficio es mayor cuando se emplea el libre comercio (las barreras arancelarias tienden a cero), también es cierto que los países suelen recurrir a barreras para protegerse, o, mejor dicho, para proteger actores domésticos (Milner, 1999).

La razón por la que los países aplican este tipo de medidas tiene que ver, para Krugman y Obstfel (2006), con que permiten obtener ingresos para los gobiernos, así como también proteger a sectores nacionales. Sobre los aranceles, Milner (1999) menciona que han sido el instrumento de política comercial más utilizado, a pensar que el uso del mismo ha ido decreciendo posterior a la segunda guerra mundial gracias a la creación de negociaciones a nivel multilateral (primero el GATT y luego la OMC) que se han enfocado en la

reducción de este tipo de barreras, mediante la realización de rondas enfocadas en bajar el promedio de la protección arancelaria de los miembros participantes.

El análisis de los perfiles arancelarios de los países demuestra que, resultado de esas negociaciones, los países desarrollados cuentan con una protección arancelaria menor que los países en desarrollo. Según Milner (1999) esto tiene que ver con que los aranceles son un impuesto fácil de recolectar (especialmente en aquellas economías más informales y con menos capacidad institucional). Sin embargo, también tiene que ver con el hecho de que el sistema multilateral de comercio busca contemplar las diferencias de desarrollo relativas entre sus miembros con el fin de minimizar los efectos negativos que la rápida apertura de mercados puede acarrear. Sobre este tema, Stiglitz (2008) menciona que para los países en desarrollo la liberalización del comercio crea costos de ajustes (empresas que deben comenzar a competir con importaciones y que deban reducir su producción, por ejemplo).

La pérdida de importancia del arancel es también mencionada por Krugman y Obstfeld (2006) quienes señalan que en los tiempos modernos los aranceles han perdido relevancia dando lugar a la aplicación de otras medidas como las cuotas de importación o las restricciones a las exportaciones, subsidios a la exportación o exigencia de contenido nacional. Todas estas medidas que no involucran el cobro de un arancel en frontera, son conocidas como las barreras no arancelarias (BNA). De acuerdo a estos autores, las barreras (tanto arancelarias como no arancelarias) al comercio tienden a disminuir el bienestar nacional global en la mayoría de sus aplicaciones en los países chicos, pero pueden tener efectos ambiguos en los países grandes.

También se debe considerar que la regulación del comercio mediante BNA tiende a generar desigualdades entre los países, como es el caso de las normas específicas de calidad o de composición sobre los productos, en donde se puede encontrar que algunos países en desarrollo (PED) pueden tener dificultades a la hora de poder cumplir los requerimientos de acceso al mercado, volviéndose éstas una carga aún más fuerte que las medidas arancelarias (UNCTAD, 2019).

Con el surgimiento de las organizaciones internacionales, el comercio entre los Estados pasó a tener un espacio de negociación y discusión. Para aquellos países que son

miembros del sistema multilateral de comercio, estos instrumentos (los correspondientes a las BA como a las BNA) se encuentran regulados por los acuerdos alcanzados que se han llevado a cabo en este marco. Dichos acuerdos marcan las reglas sobre cuáles son las acciones permitidas para los países en materia de política comercial. Por este motivo, resulta fundamental para poder comprender el margen de acción que tienen los Estados, entender el origen, funcionamiento y principios que rigen en este ámbito.

El sistema multilateral de comercio y los acuerdos regionales

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial las organizaciones internacionales han jugado un rol importante en la organización del sistema internacional. La conferencia de Brettons Woods dio paso al surgimiento de instituciones que van a regular en diferentes ámbitos las interacciones de los Estados, como por ejemplo el surgimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). La creación de la Organización de las Naciones Unidas también se ubica en esta época a la que se la suele conocer como el período de institucionalización.

En el plano comercial, se debe mencionar que hubo un intento de crear una organización que atendieran los temas que involucraban a los intercambios comerciales de mercancías que se iba a denominar Organización Internacional de Comercio, pero que finalmente no llegó a ver la luz tras la negativa del Congreso de Estados Unidos (Bartesaghi & Pérez, 2010, Santarcángelo & Padin, 2018).

Sin embargo, en el 1947, nace el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), que comienza a regular a las políticas comerciales de los países, y propone instancias de negociación organizadas en rondas. Desde su creación, y hasta que nace la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, se llevaron a cabo ocho rondas en las que los temas fueron avanzando desde el tratamiento de aranceles, hasta la negociación de barreras no arancelarias.

Sin embargo, el GATT era un acuerdo provisional, por lo que con la finalización de la Ronda Uruguay nace la Organización Mundial del Comercio, institucionalizando de esta forma el comercio internacional de los países. La OMC adoptará el GATT (que fue

actualizado en 1994) como uno de sus acuerdos fundamentales, pero también comenzará a regular otros temas como el comercio de servicios (mediante el Acuerdo General del Comercio de Servicios, o GATS), y la propiedad intelectual en los asuntos relativos al comercio (ADPIC). Este marco jurídico será la base por la cual los países regularán sus relaciones comerciales. A su vez, la novel organización va a proveer de un sistema de solución de diferencias, asistencia técnica a los países en desarrollo (PED), supervisión a las políticas comerciales de los países, además de constituir un foro de negociación (Santarcángelo & Padin, 2018).

Con la creación de la OMC, se puede ver que los países se encuentran desarrollando estrategias a nivel multilateral (en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha), mientras que a su vez a nivel bilateral y plurilateral avanzan en negociaciones de acuerdos que generan un marco de preferencias arancelarias, pero no sólo complejizarían la agenda de relaciones internacionales de los países también se haría visible a la hora de firmar acuerdos de libre comercio. Es así como se comienzan a tratar otros temas relativos al comercio internacional y que no necesariamente involucran el comercio de mercancías o servicios, sino que aspectos de la propiedad intelectual, compras públicas, medio ambiente, inversiones, género, pymes, transparencia, o comercio electrónico empiezan a formar parte del paquete de negociaciones que pueden llevar adelante los países.

Dado la variedad de temas que pueden ser parte de los acuerdos, es que se comienza a hablar de OMC+ y OMCx para diferenciar si los tópicos cuentan con un acuerdo dentro del ámbito multilateral previo (OMC plus o OMC+), o si no existe regulación alguna dentro del sistema multilateral (OMC extra o OMCx). Horn, Mavroids y Sapir (2010) definen de la siguiente manera los términos recién mencionados:

- OMC+: La construcción de compromisos sobre los ya acordados a nivel multilateral, por ejemplo, una nueva reducción de los aranceles.
- OMCx: compromisos que abordan cuestiones que van más allá del mandato actual de la OMC, por ejemplo, las normas laborales.

Los autores recién mencionados realizan una clasificación sobre los distintos temas negociados tomando como base los compromisos adquiridos en los acuerdos comerciales

de Estados Unidos y la Unión Europea. En la siguiente tabla se puede apreciar la variedad de aspectos tratados.

Tabla 1- Temas OMC+ y OMCx

OMC+	OMCx
BA y BNA en productos industriales	Anti corrupción
BA y BNA en productos agrícolas	Políticas de competencia
Administración aduanera	Protección al consumidor
Aranceles a la exportación	Protección de datos
Medidas fitosanitarias	Medidas medioambientales
Barreras técnicas al comercio	Inversiones
Empresas públicas	Movimiento de capital
Antidumping	Regulaciones del mercado laboral
Medidas compensatorias	Propiedad intelectual (no comprendida dentro del ADPIC).
Ayuda estatal	Agricultura
Contratación pública	Audiovisual
Medidas de comercio relacionadas a la inversión	Protección civil
Comercio internacional de servicios	Políticas de innovación
Medidas de comercio relacionadas a la propiedad intelectual	Cooperación cultural
	Dialogo sobre política económica
	Educación
	Energía
	Asistencia financiera
	Salud
	Derechos Humanos
	Inmigración ilegal
	Drogas ilícitas
	Cooperación industrial
	Lavado de dinero
	Seguridad nuclear
	Administración pública
	Cooperación regional
	Investigación y tecnología
	Pequeñas y medianas empresas
	Estadísticas
	Terrorismo
	Visas y asilo

Fuente: adaptación de Horn, Mavroids y Sapir (2010). Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreement

Es importante aclarar que la ampliación del espectro de temas con potencial de ser negociados no implica que todos los acuerdos deban incluir un capítulo con estos temas. La profundidad de los diferentes acuerdos va a depender de las capacidades de cada uno de los Estados de comprometerse en dichos tópicos. Sin embargo, con el surgimiento de todos estos temas, queda en evidencia que los negociadores de los diferentes países tienen que estar en condiciones de poder afrontar temas cada vez más variados. Debido a esto, es que Gibbs (2007) aclara que las políticas comerciales están en constante revisión, y que las mismas se pueden ir redefiniendo en función del avance de las negociaciones mencionadas.

Sin embargo, se debe aclarar que la OMC actúa en base a ciertos principios compartidos entre los países (algunos de ellos heredados de las negociaciones en el marco del GATT) y que son los que marcarán y condicionarán el escenario en el que los países podrán implementar los instrumentos de política comercial. A continuación, se desarrollan cada uno de los mismos.

No discriminación

Este principio está presente desde la época del GATT y fue continuado con la creación de la OMC. La No Discriminación en el comercio internacional se ve reflejado principalmente en la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), en donde los países acuerdan otorgar a todos los miembros los mismos beneficios que le brindan a uno en particular, y en el Trato Nacional (TN) en donde se garantiza un igual trato para los nacionales y los extranjeros.

Las cláusulas recién mencionadas figuran en los distintos acuerdos multilaterales de la OMC:

	Nación Más Favorecida	Trato Nacional
GATT	Artículo 1	Artículo 3
GATS	Artículo 2	Artículo 17
ADPIC	Artículo 4	Artículo 3

Fuente: elaboración propia en base al GATT, GATS y ADPIC.

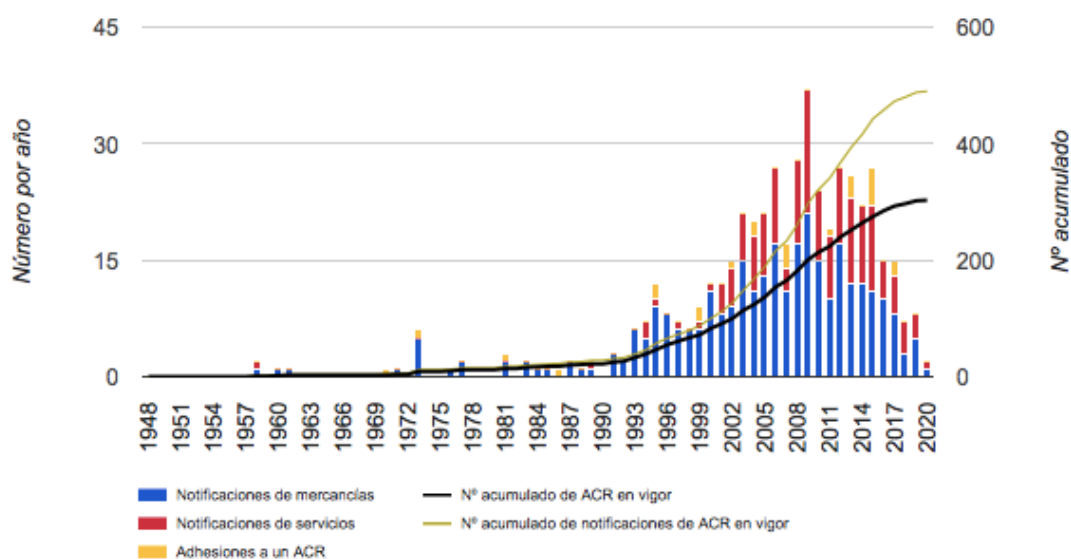
Sin embargo, los acuerdos prevén excepciones a la NMF que habilitan a que los países se otorguen preferencias arancelarias entre sí mediante negociaciones bilaterales. En este sentido, el GATT prevé en su artículo XXIV el establecimiento de uniones aduaneras (UA) y de zonas de libre comercio (ZLC) entre las partes contratantes. En el primero de los casos, se establece que “es la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero” mientras que el segundo caso se puede definir como “un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio” (GATT, 1947). Se debe mencionar que en el acuerdo que se negocian servicios también se incorpora la figura de la ZLC en el artículo V.

La firma de acuerdos regionales es un fenómeno que se va a volver especialmente popular durante la década de los noventa. Particularmente se va a comenzar a notar una tendencia hacia la firma de acuerdos que se notificaban como ZLC por sobre UA. A junio del 2020, las ZLC de bienes presentadas y en vigor en la OMC correspondían a 262, frente a las 29 uniones aduaneras según la base de datos de acuerdos regionales de la OMC³.

Si bien en un inicio las zonas de libre comercio negociaban únicamente bienes, hoy en día se observa que los acuerdos incluyen nuevas temáticas a ser negociadas, por lo que se reserva el uso del término tratado de libre comercio (TLC) para aquellos acuerdos que incorporan y negocian otras normas, además de las rebajas arancelarias (Bartesaghi, 2012). En la actualidad, los tratados de libre comercio pueden incluir capítulos tales como condiciones de acceso al mercado, compras públicas, propiedad intelectual, servicios, medio ambiente, medidas sanitarias y fitosanitarias, facilitación de comercio, entre otros. En este sentido, resulta menester aclarar que este trabajo utiliza la terminología TLC para referirse a zonas de libre comercio ampliadas, en donde se negocian otras normas relativas al comercio bilateral de las partes contratantes, además de los aranceles.

³ Acceda a la base de datos: www.rtais.wto.org

Gráfico 1 - Acuerdos Comerciales Regionales en vigor (1948 - 2020)



Fuente: www.wto.org

La negociación de los acuerdos comerciales regionales implicó una regularización de temas que van más allá de los tratados clásicos (como se mencionó anteriormente se negocian temas OMCx), pero también, abrió el debate sobre si la relativa facilidad para cerrar acuerdos en dicha modalidad no le quitaba el incentivo a las negociaciones en el ámbito multilateral, donde el formato establecido y la cantidad de países intervinientes dificultan la concreción de acuerdos (Turmo, 2006). El ejemplo más representativo en la actualidad es justamente el estado de la Ronda Doha, que se encuentra abierta desde el 2001 con pocas perspectivas de culminarse debido a las dificultades para alcanzar consensos. Sobre este tema, Ferrando (2012) declara que los acuerdos serían como el “Caballo de Troya” del multilateralismo.

Comercio más libre

El espíritu del sistema multilateral de comercio tiene que ver con liberalizar el comercio en la mayor medida posible. Para ello, es que se proponen negociaciones para que de manera gradual y progresiva se puedan ir reduciendo los obstáculos al comercio que aplican cada uno de los países miembros. En otras palabras, los miembros de la OMC se comprometen a adaptar sus políticas comerciales mediante la reducción de las trabas que

puedan generar desestimulo al comercio. Desde la época del GATT, el mecanismo que se acordó para ir reduciendo dichas barreras fue la realización de negociaciones multilaterales en formato de rondas, y donde el fin principal era mejorar las condiciones de acceso al mercado.

Durante el período del GATT (1947 – 1994) se produjeron ocho rondas de negociación en las que se puede apreciar una evolución de los temas tratados. Durante las mismas, se puede apreciar cómo aumentan la cantidad de temas negociados (siendo la Ronda Uruguay la que más temas abarca) así como de la cantidad de miembros participantes que decidían unirse a dicho acuerdo. La combinación de estos dos factores, sumados al mecanismo de negociación que adoptan estas rondas, explican porque las mismas se vuelven más extensas en el tiempo.

Tabla 2 - Rondas de negociación en el marco del GATT

Año	Lugar/denominación	Temas	Países
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy	Aranceles	13
1951	Torquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960 - 1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles	26
1964 - 1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles y medidas anti dumping	62
1973 - 1979	Ginebra (Ronda Tokio)	Aranceles, medidas no arancelarias, y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986 - 1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC, etc.	123

Fuente: www.wto.org

Durante el desarrollo de estas rondas se lograron disminuir los aranceles, especialmente de los productos no agrícolas (AMNA o NAMA por sus siglas en inglés). Pero a medida que avanzaba el comercio nuevos temas se fueron incorporando en el marco de las negociaciones, especialmente aquellos relativos al acceso al mercado, pero en temas no arancelarios.

El lanzamiento de la Ronda Uruguay (RU) tiene como particularidad la necesidad de dotar al comercio internacional de una institución que formalice los temas relacionados al comercio, ya no solo de bienes, sino también de servicios. El fin de la RU va a tener como uno de sus principales logros el acuerdo de Marrakech, en donde se establece la institucionalización del comercio mediante la creación de la OMC (Tamames & Huerta, 2010). Asimismo, se llegará a acuerdos que contemplan parcialmente los intereses de los países en desarrollo, como es el caso de la agricultura, pero también se avanzará en la regulación de temas sanitarios, medidas anti dumping, subvenciones y medidas compensatorias, y salvaguardias.

La OMC adoptó el mecanismo de negociación del GATT de Rondas, y tras un intento fallido de lanzar una nueva en Seattle, dio inicio a la instancia actual de negociación: Programa de Doha para el Desarrollo. La agenda de temas que abarca dicha instancia incluye 21 temas, algunos de ellos son: agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), textil y vestido, obstáculos técnicos al comercio, inversiones, anti dumping, valoración en aduana, normas de origen, subvenciones y medidas compensatorias, propiedad intelectual (OMC, 2015). Sin embargo, existen autores que se preguntan si realmente los temas negociados (y el modo previsto) no genera una mayor dificultad para los PED, cuestionando si realmente el nombre alusivo al desarrollo es correcto (Stiglitz, 2008).

Si bien las negociaciones en el marco de la OMC son cuestionadas debido a la dificultad para alcanzar acuerdos (se deben tomar por consenso), así como por la modalidad conocida como "todo único" en donde nada está acordado hasta que estén todos los temas resueltos, no se puede negar que los avances presentados en el marco del GATT y posteriormente con la garantía que la institucionalidad de la OMC propone, han

contribuido a disminuir las barreras, generar reglas claras y por ende, un comercio más libre.

Previsibilidad

Para que el comercio pueda ser una herramienta que fomente la inversión y que las empresas puedan tener cierta seguridad y estabilidad, la OMC propone trabajar en la transparencia de los mecanismos del comercio internacional. Para lograr ello, la OMC insiste en la consolidación de los aranceles.

La consolidación de los aranceles implica que los países se comprometan a establecer límites máximos en sus estructuras arancelarias. Este techo en el arancel, no puede ser aumentado sin ser negociado con los demás miembros, permitiría la compensación de las partes que se vieran afectadas por dicho incremento. Esta medida genera seguridad y transparencia en el comercio internacional, ya que todas las partes saben cuáles son los máximos a los que una mercancía se puede enfrentar en una operación de comercio exterior (OMC, 2015).

Tabla 3 - Aumento de las consolidaciones en la Ronda Uruguay

	Antes RU	Después RU
Países desarrollados	78	99
Países en desarrollo	21	73
Países en transición	73	98

Fuente: OMC (2015). Entender la OMC.

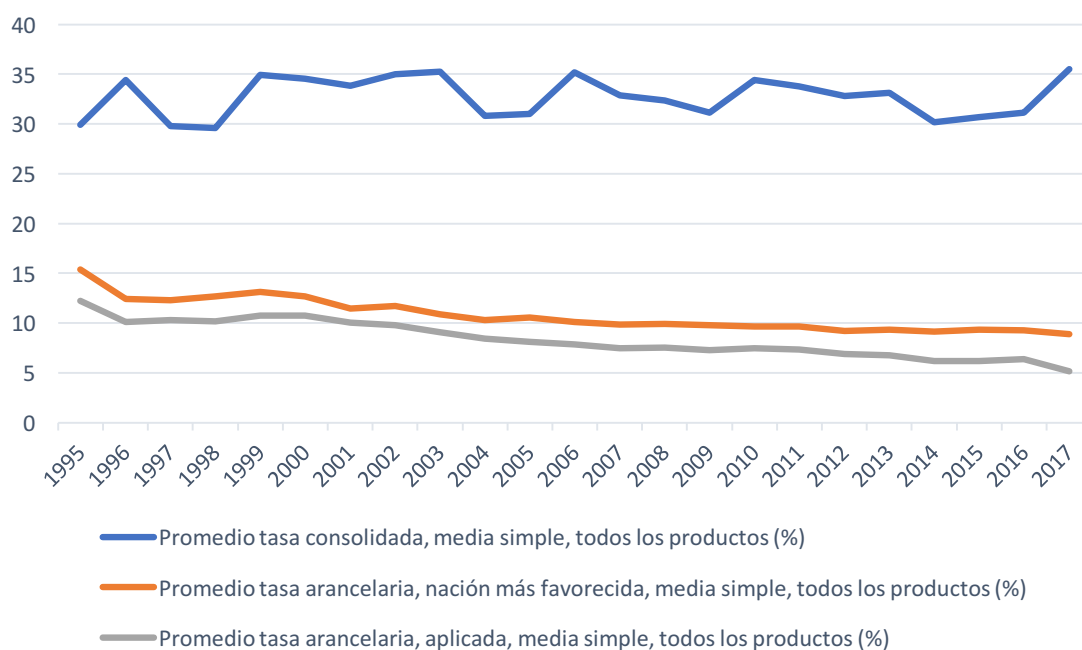
Estos aranceles no tienen que ser los que efectivamente aplican los países, sino que los aranceles efectivos o aplicados (conocidos como el arancel NMF) puede diferir del consolidado. Los aranceles NMF, en situaciones normales del comercio, pueden coincidir, pero nunca superar a los aranceles consolidados.

Las negociaciones de los acuerdos enmarcados dentro de las excepciones de la OMC que se profundizaron anteriormente, se realizan sobre la base del arancel NMF de los países.

El resultado final de las negociaciones va a dar lugar al arancel preferencial o efectivamente aplicado. Mientras los países tienen un arancel consolidado y NMF por línea del sistema armonizado, pueden existir varios aranceles preferenciales para el mismo producto dependiendo de los acuerdos que haya negociado el país en cuestión.

Gráfico 2 – Evolución de los aranceles consolidados, NMF y aplicados de los países de la OMC

(Calculado en base a un promedio simple de las líneas arancelarias)



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del Banco Mundial.

Como se observa en el gráfico 2, la diferencia entre el arancel consolidado (techo) y el arancel NMF sería el margen de acción de los países para poder maniobrar en su política comercial mediante la fijación de aranceles sin que esto suponga una violación a alguna de las normas del sistema multilateral de comercio.

Asimismo, con la creación de la OMC, se crea la supervisión de las diferentes políticas comerciales mediante los conocidos como Exámenes de Política Comercial. Dichos exámenes exponen los diferentes avances, medidas e instrumentos aplicados por los miembros, lo que contribuye a un mayor acceso de la información de manera más transparente.

Comercio leal y competitivo

La OMC desalienta aquellas prácticas que puedan distorsionar el justo y natural comercio entre las partes. En este sentido, dicho organismo internacional ha establecido cuales son aquellas prácticas que no están permitidas. Como se mencionó anteriormente, uno de los mayores esfuerzos del sistema multilateral de comercio fue el consolidar los aranceles y garantizar un trato equitativo para todos los miembros mediante la aplicación de los aranceles NMF y el TN. Estos, junto con la eliminación de las prácticas distorsivas, garantizan un entorno de negocios con las mismas reglas de juego.

La necesidad de desestimular algunas prácticas surge a raíz de que (por diferentes motivos) los Estados, o incluso las empresas, pueden llevar adelante algunas medidas que pueden generar distorsiones en el comercio internacional, como es el caso de la aplicación de subvenciones o dumping. Para ello, se han generado acuerdos que permiten regular estas medidas y habilitan a que los países apliquen medidas defensivas en el caso de que se vean afectados por dichas faltas. Estas medidas de defensa pueden llegar a superar el arancel consolidado por un tiempo determinado.

La OMC prevé este tipo de acciones cuando se está frente a un caso de dumping, ante la aplicación de subvenciones, y ante el aumento desmedido de las importaciones de un país con una afectación en una rama de la producción del país importador. Se debe aclarar que si bien en los tres ejemplos recién mencionados la OMC permite aplicar medidas de defensa comercial, solamente en los dos primeros casos (dumping y subvenciones), se puede calificar como prácticas desleales del comercio. En el caso de las medidas de salvaguardia la OMC dice: son "medidas destinadas a proteger a una determinada rama de producción contra un aumento imprevisto de las importaciones". Estas medidas se rigen generalmente por el artículo 19 del GATT. El Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido prevén distintos tipos de medidas de salvaguardia: "medidas de salvaguardia especial" en la esfera de la agricultura, y "medidas de salvaguardia de transición" en la esfera de los textiles y el vestido"⁴.

⁴ Fuente: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/safeguard_measures_s.htm

Tabla 4 - Medidas de Defensa Comercial frente a una práctica desleal

Práctica	Acción (extraídas del glosario de términos de la OMC)	Medida de Defensa Comercial	Acuerdo
Dumping	Exportación de productos a un precio inferior a su valor normal, es decir, a un precio inferior a aquél al que se venden en el mercado interno o en los de terceros países, o al costo de producción	Medidas Anti - Dumping	Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI de GATT (conocido como Acuerdo Antidumping)
Subvenciones	Hay dos tipos generales de subvenciones: las subvenciones a la exportación y las subvenciones internas. Las primeras constituyen un beneficio conferido a una empresa por el Gobierno que está supeditado a las exportaciones. Las segundas constituyen a un beneficio que no está directamente vinculado a la exportación.	Derechos Compensatorios	Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (se debe tener en cuenta que las subvenciones a la agricultura se mantienen al margen de este acuerdo).

Fuente: elaboración propia en base a www.omc.org

Si bien ambos casos suponen una falta, es importante poder diferenciar las prácticas para comprender cómo deberían actuar los Estados. En el caso del dumping (venta de un producto a un precio inferior al que se aplica normalmente al valor del propio mercado) es una acción llevada adelante por las empresas privadas. Por su parte, al hablar de subvenciones, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) contiene una definición del término “subvención”. En la misma se incluyen tres componentes básicos que deben aparecer para que se pueda considerar que estamos frente a una práctica de este tipo. En primer lugar, tiene que haber una contribución financiera. En segundo lugar, esta contribución tiene que ser brindada por un gobierno o cualquier ente público, y, en tercer lugar, la misma tiene que brindar un beneficio (Gallegos, 2015).

En cualquiera de los casos, los acuerdos multilaterales establecen que Estados deben ser capaces de demostrar el daño causado, y especialmente que haya una causalidad entre los sucesos (práctica distorsiva sobre el daño) para poder aplicar efectivamente una medida de defensa comercial. Los acuerdos prevén formas para poder medir el impacto de las prácticas. En el caso del Dumping, existen tres mecanismos establecidos por la OMC para constatar efectivamente la venta por debajo del valor normal, los cuales se detallan a continuación:

- Valor normal del producto (precio del bien, en operaciones comerciales normales, cuando está destinado al consumo en el mercado exportador).
- Valor normal basado en el precio de un tercer país.
- Valor reconstruido del producto.

En condiciones normales (cuando la OMC considera que se opera en una economía de mercado), basta con comprobar las diferencias en el valor normal del producto para que se pueda comprobar la existencia de esta falta. Sin embargo, no todos los países operan bajo el status de economía de mercado.

El caso más emblemático es el que tiene que ver con lo acordado en el protocolo de adhesión de China a la OMC. En el mismo se establece que el mercado chino tendrá quince años de transición hasta convertirse en una economía de mercado. Mientras dure ese período, los casos de dumping no podrán tomar como referencia el valor normal del producto en China debido a que no existen garantías de que el precio no obtenga su competitividad gracias a intervenciones estatales. En cambio, los países afectados deberán probar la existencia de dumping usando los otros dos mecanismos, lo que puede llevar, en muchos casos, a que se utilicen terceros mercados de referencia con los que no se pueda comparar. Es por esto que China viene llevando adelante una política importante para que se le otorgue finalmente el estatus de economía de mercado y pueda pasar a jugar con nuevas reglas, concesión que no ha sido brindada por las principales economías (Arabe y Sardelli, 2011).

Más ventajoso para los países menos adelantados

Más de las tres cuartas parte de los países que integran la OMC son países en desarrollo. En este sentido, y comprendiendo que el comercio puede ser un medio para alcanzar el desarrollo, esta institución propone flexibilidades y mecanismos de apoyo para que aquellos países menos adelantados puedan lograr una inserción justa en el sistema del comercio internacional.

La OMC utiliza la clasificación de sus miembros en países desarrollados (PD), países en desarrollo (PED). Dentro de estos últimos se pueden encontrar los países menos adelantados (PMA). En la página web de la OMC se deja bien explícito que cada miembro puede auto determinar su condición frente a la organización, pero que el resto de los miembros puede no aceptar dicha declaración⁵. Ubicarse dentro de las categorías de PED y PMA es fundamental para poder acceder a los tratos especiales y diferenciados, brindados por el GATT, el GATS, el ADPIC y más recientemente por el acuerdo de Facilitación de Comercio.

Se debe tener en cuenta que cuando se mencionan países en desarrollo existe una gran heterogeneidad, ya que dentro de este grupo se encuentra países con situaciones muy distintas en términos de crecimiento del PBI, de PBI per cápita, extensión territorial y participación en el comercio internacional. A su vez, se debe considerar que dentro de la OMC (ni tampoco en el GATT) se definían las condiciones necesarias para ser considerado como un PED, o o como un país menos adelantado (Brunetto, 2012). Dentro de los PMA se puede encontrar actualmente 36 países (de los cuales 27 se encuentran en el continente africano).

A su vez, se debe tener en cuenta que en 1979 se aprueba en el marco del GATT la "Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo" conocida como la Cláusula de Habilidad (CH). Dicha norma permite, en primer lugar, el otorgamiento de tratos diferenciados de los países desarrollados (PD) hacia los países en desarrollo. Por otro lado, permite que los países en desarrollo generen acuerdos entre sí con menores coberturas del universo arancelarios, así como mayores plazos de tiempos para el cumplimiento de los compromisos.

⁵ Acceda a la página: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/dlwho_s.htm

Esta cláusula es el fundamento jurídico en que se apoyan el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) por el que los países desarrollados les brindan a los países en desarrollo preferencias unilaterales, y del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC), en donde los países en desarrollo acuerdan beneficios en materia de acceso a mercados entre sí. De esta forma, se puede apreciar que la clasificación del tipo de país cobra especial importancia, especialmente a la hora de diseñar la política comercial de los países.

Sobre el aporte del comercio al desarrollo, Stiglitz & Charlton (2008) en su libro "Comercio justo para todos" menciona que los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay generan desequilibrios entre los PD y los PED. Tratar de corregir los mismos debió ser uno de los temas centrales de la entonces naciente OMC y que de alguna forma el programa de Doha para el desarrollo buscó contemplar. Sin embargo, estos mismos autores mencionan que al estudiar el mandato, si bien se reconocen progresos en temas que son claves para los PED como lo es la agricultura, aún seguían en desventaja. A su vez, se debe considerar en la agenda la ayuda que los PD deben brindar a los PED en concepto de asistencia para poder incorporar lo acordado de la Ronda – de cerrarse – de forma tal que puedan adaptarse a los cambios, pero también aprovechar las oportunidades.

Como se puede observar, el sistema multilateral ha ido avanzando y generando normas que regulan el comercio internacional de los países. Estas reglas intentan generar mayor previsibilidad, incentivar el comercio justo y leal, pero también reconocen que los países no se encuentran en las mismas condiciones a la hora de liberalizar sus mercados. Es por esto que los actores que toman las decisiones en cada uno de los Estados deben tener un pleno conocimiento de los deberes y obligaciones que el sistema genera para poder formular una política comercial acorde y estratégica.

Actores participantes en la política comercial

La política comercial de un país es una rama de la política exterior de los Estados. Es por este motivo que se puede usar como referencia los avances de los autores que estudian el proceso de formulación de la política exterior para poder analizar los actores

intervinientes. En este sentido, a la hora de definir los actores que participan en la toma de decisiones Van Klaveren (1992) menciona que si bien existen numerosos autores que participan en el proceso, los mismos pueden variar según el país que es objeto de estudio y el tiempo de referencia. No obstante, podemos observar a los Presidentes, los Ministros de Relaciones Exteriores, los Ministros de otras dependencias estatales (especialmente el caso de los Ministerios de Economía), los Parlamentos y los partidos políticos como actores que permanecen. El autor menciona también otros grupos de interés como sectores empresariales agremiados y los medios de prensa como actores capaces de contribuir a la formación de opinión pública sobre aspectos referidos a la política exterior de un país.

A su vez, Russell (1990: 256) destaca que es necesario tener presente que la adopción de una decisión se inscribe en lo que él denomina "marco decisorio" que es el que va a alimentar y condicionar el proceso. El mismo está compuesto por tres elementos:

- a) "Los estímulos y condicionamientos internos y domésticos;
- b) Las características generales del sistema político de ese país;
- c) El contexto específico de la decisión a tomar"

La mezcla de estos tres elementos dará como resultado la forma en la que se llevan adelante la toma de decisiones en cada país.

Tokatlian y Merke (2014: 247) mencionan que no son los Estados los que toman decisiones, sino los líderes del gobierno impulsados por el contexto de restricciones y ventajas que brinda el ambiente internacional, pero también influenciados por un contexto doméstico en el que conviven instituciones, actores e ideas que dan forma a las decisiones de política exterior. Estos autores definen para el caso de Argentina, que el Poder Ejecutivo, los gabinetes y burocracias, las provincias, el Poder Legislativo y los partidos políticos, y las elites, opinión pública y minorías son los actores intervinientes en el diseño y aplicación de la misma. En Uruguay, a pesar de la diversificación de la agenda de temas que se tratan en la órbita de las relaciones exteriores del país, y de la multiplicidad de actores que participan en la mismas, los gobiernos departamentales aun cuentan con una participación tímida en este aspecto.

Sobre cómo se conforma la política exterior de un país y los actores que intervienen, Luján (2010: 156-157)) establece tres modelos; el primero en donde el Presidente es quien

define la política internacional del país, mientras que es la Cancillería quien la coordina (además de estar a cargo del servicio exterior del país). En este escenario, el centro presidencial se apoya en cancillería para diseñar, y delega en ésta la creación de los insumos necesarios para que luego el Presidente evalúe. El segundo modelo se encuentra opuesto al primero, ya que, en este ejemplo el Presidente delega la conducción tácita de la política internacional entre varios actores gubernamentales. En este caso, se convierte en un modelo decisorio competitivo, no existe un diseño sistémico de la misma y su evaluación es casi inexistente. Finalmente, el tercer modelo es equidistante entre los modelos anteriores ya que prevé la posibilidad de que el Presidente asuma la dirección de la política internacional por momentos, pero que también derive la misma según el tema a otros organismos gubernamentales o agencias, admitiendo incluso la posibilidad del colegiado. Habrá tantas evaluaciones y monitoreos como políticas exteriores tenga el país.

Siguiendo con el análisis, Russell (1990: 255) menciona que para un correcto abordaje de como incide el sistema político en el marco de la estrategia de inserción de un país se deben diferenciar la dimensión estructural de la dimensión de los procesos decisorios. En la primera se encuentran aquellos actores domésticos que “tienen la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad” y que son difícilmente reversibles. En la segunda, en cambio, el proceso de toma de decisiones posee la participación tanto de actores gubernamentales como no gubernamentales, que pueden ser del ámbito doméstico como del exterior. Estos actores participan del proceso ejerciendo influencia a través de diferentes acciones, pero no tienen la capacidad para tomar la decisión final. Fernández Luzuriaga (2010) aporta al análisis de Russell (1990) la dimensión institucional. La misma hace referencia a aquellas normas formales que establecen los organismos designados por la constitución para la representación del Estado en el exterior, así como las instituciones con autonomía para tomar decisiones en esta área. De estas dimensiones se puede destacar entonces, que mientras la institucional y estructural se presentan como rígidas o estáticas, la dimensión de los procesos decisorios es más dinámica ya que depende de las interrelaciones de los actores en un momento determinado. Este autor logra entonces, establecer un modelo de análisis que permite clasificar la política exterior de un país según la cantidad de actores gubernamentales que participan en el proceso decisorio. De acuerdo a Russell (1990), se pueden encontrar procesos decisorios

centralizados y unitarios, centralizados y fragmentados, descentralizados y unitarios o descentralizados y fragmentados.

Para comprender como se relacionan la política internacional y la política doméstica, autores como Putnam (1988) establecen que el mismo es juego en doble nivel. En el nivel nacional, el autor coloca a los grupos domésticos que presionan al gobierno para que se generen políticas que contemplen sus intereses, mientras que los grupos políticos buscan encontrar mayor poder en la formación de coaliciones con los recién mencionados. Por otro lado, a nivel internacional, los países intentan maximizar su habilidad para satisfacer las demandas internas, mientras busca minimizar las consecuencias del relacionamiento externo. Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado por los tomadores de decisiones.

Del conocimiento de la posición de los diferentes actores, nace la estrategia que llevará el Estado a la hora de negociar. Aquellos países que no han generado una estrategia consensuada en la política comercial (es decir, no tienen bien definido sus intereses ofensivos y defensivos y cuáles son sus objetivos) suelen encontrarse a la defensiva en las negociaciones (Gibbs, 2007). De los dos niveles recién mencionados, Ostry (2002) considera que mientras que para las interacciones supraestatales (nivel dos) existe un amplio caudal de estudios y documentación, el nivel nacional carece del mismo nivel de análisis. Sin embargo, la estructura y dinámica de los actores en el nivel uno, son los que muchas veces terminan de definir la posición que tomarán los países en el nivel dos.

Dentro de los múltiples actores que participan en la política comercial de un país, ya sea porque son actores que se encuentran en el nivel uno (es el caso del gobierno, que participa en los dos niveles de negociación: doméstica e internacional), y aquellos que se ubican en el nivel dos, en donde se pueden encontrar los grupos de presión, partidos políticos, clases sociales. Es también aquí donde se pueden encontrar las empresas que, al ser partícipes de las corrientes comerciales, tienen posiciones bien marcadas (ofensivas y defensivas) sobre cómo se debería encarar la inserción internacional de los países.

El aumento de la relevancia de estos otros actores, ha abierto el debate sobre cuál es el peso de los Estados – Nación dentro del sistema internacional. Sobre este tema, tanto Strange como Gilpin desarrollan aportes en los que debaten sobre el rol del mencionado actor y que contribuyen al análisis desde una mirada de la economía política internacional.

Sin embargo, la posición de ambos autores difiere. Por un lado, Strange (2001) opina que la creciente interdependencia de los mercados ha generado que la mayor integración de las cadenas productivas (escapando de esta forma a las fronteras de los países), lo que termina limitando la autonomía de los Estados. En cambio, Gilpin (2001) cuenta con un toque más realista al poner al Estado como actor principal, aunque reconoce la participación de otros actores.

Debido al carácter comercial que orienta este trabajo se opta por realizar el análisis no solo desde una visión estatal, sino que se mencionó también el rol de los empresarios como actores relevantes, dado su participación directa en el comercio internacional, pero también porque, como menciona la autora Giacalone (1999), los empresarios juegan un rol importante en las negociaciones comerciales internacionales por la capacidad de intervenir en las mismas mediante el asesoramiento en los temas técnicos. Asimismo, como se dijo anteriormente, la aplicación de los instrumentos de política comercial (ejemplo: aranceles) puede tener como fin proteger algún grupo doméstico (empresa, sector, cámara), por lo que un análisis de una política comercial no puede dejar por fuera a dicho actor. Es en estos casos donde queda claro como interactúan las políticas internacionales con las domésticas.

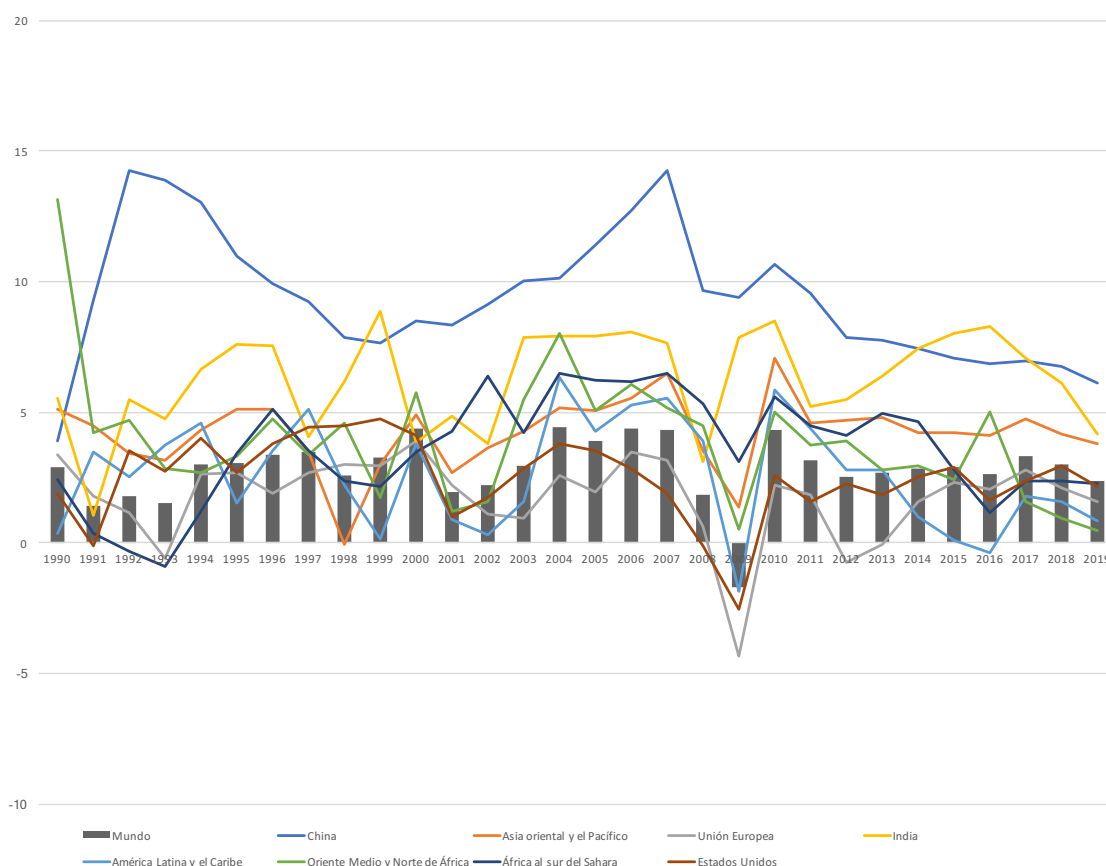
A su vez, se debe tener en cuenta que, en la negociación de estos acuerdos, no solo tendrán importancia para las grandes empresas, las que tienen mayor posibilidad de volverse multinacionales, sino que también se debe considerar a los pequeños empresarios. Sobre este tema, la UNCTAD (2019) menciona que se debe apoyar a los pequeños empresarios con capacitación sobre las medidas arancelarias y no arancelarias, y todo lo relativo al acceso al mercado. Asimismo, una política de promoción de exportaciones que apoye a las empresas a ingresar a nuevos mercados reduciendo la brecha de incertidumbre y falta de información que generalmente rodean los negocios internacionales, pueden ser de gran ayuda.

La política comercial de China

El ascenso de China en el sistema internacional está reconfigurando el orden global. Su presencia cada vez más notoria se refleja en el aumento de sus relaciones interestatales con diferentes interlocutores, y sobre todo en su posición sobre un sinfín de temas que atañen a la agenda actual de las relaciones internacionales. Esto impactó directamente en el escenario internacional en donde se vio un cambio en este sistema que estaba definido por la bipolaridad establecida durante la Guerra Fría. Defelipe (2017) declara que la importancia de China en el sistema se entiende por su capacidad de alterar la estructura de la economía política internacional. La inserción de este país en las dinámicas de interdependencia económica global es motivada por su modelo de desarrollo que tiene como componentes fundamentales la atracción de inversión extranjera directa, una política exportadora intensiva de manufacturas industriales e importadora de recursos naturales. El resultado de dichas políticas coloca a China como una de las principales economías del mundo y en las últimas décadas sus relaciones económicas globales (comercio, cooperación e inversión) crecieron de forma exponencial. A los aspectos recién mencionados, se le debe sumar que geográficamente hablando este país ocupa el puesto número cuatro en países con mayor territorio (segundo en Asia, por detrás de Rusia), mientras que es el país con mayor cantidad de habitantes, lo que lo vuelve, en términos comerciales, un mercado sumamente atractivo.

Este desarrollo ha hecho que el crecimiento del producto de China en los primeros años del siglo XXI fuese en promedio un 9%, muy por encima del promedio del PBI mundial. Se debe agregar que el gigante asiático se ha convertido también en uno de los principales importadores/exportadores del mundo.

Gráfico 3 - Tasa de crecimiento anual del PBI a precios constantes



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

La política exterior china abarca muchos temas que influyen diariamente en la agenda internacional. Algunos de ellos son cuestiones que están vigentes hasta el día de hoy (Taiwán, el conflicto por la soberanía en las islas del Mar Meridional de China). Sin embargo, dado que este trabajo tiene que ver con los impactos de la política exterior china en el comercio internacional, en el siguiente resumen se hará foco en aquellos hitos que se consideran importantes para comprender como fue la apertura de la economía china y su creciente rol en el comercio exterior de los países.

Deng Xiaoping y la apertura económica

Deng Xiaoping pasó a la historia como el gran articulador de la modernización de China, así como propulsor de una política más pragmática y orientada al desarrollo social y económico. Con la llegada de este líder al poder, el país asiático comenzó una transición

hacia una apertura económica y de desarrollo que impactará no solo en la economía doméstica, sino que también tendrá efectos visibles en la economía internacional. Myers (2016) divide la historia económica reciente en dos fases: la primera que comienza en 1978 bajo los impulsos de Deng para abrirse al mundo, y la segunda que estará plasmada en los Planes Quinquenales XI y XII pero que será más visible luego de que Xi Jinping asuma como presidente en el 2013, momento en el que impulsará una agenda de reforma más compleja, y una participación más activa en el escenario internacional. Es decir, que de alguna forma los líderes que le sucedieron continuaron profundizando en la línea de trabajo planteada por Deng.

Deng Xiaoping comenzó con las medidas conocidas bajo el lema de la "reforma y apertura". Dentro de ella se pueden encontrar "las cuatro modernizaciones" (agricultura, industria, defensa nacional, y ciencia y tecnología), y la política de "puertas abiertas" en donde se constituirán las llamadas Zonas Económicas Especiales (ZEE). En 1980 se crean las primeras ZEE en Shenzhen, Zhuhai, Shantou y Xiamen, ubicadas en la región costera del país, cerca de Hong Kong, y se dedicaron a atraer inversión gracias a una serie de políticas que preveían beneficios impositivos para los establecimientos industriales y comerciales que se instalarán ahí (Restivo y Ng, 2015). Estos espacios geográficos, con una legislación económica más abierta al mundo, permitieron al gobierno orientar inversiones en sectores productivos que pudieran exportar manufacturas, y a su vez, mediante este ensayo, estudiar cómo impactarían estas medidas en territorios reducidos antes de que se implementase el resto del país (Chamorro, 2009). Estas políticas se complementaron con el ingreso de China al FMI y al Banco Mundial en 1980.

El rol de las zonas económicas especiales sigue siendo importante hasta el día de hoy. Estas proporcionaron una plataforma para que este país lograra convertirse en uno de los principales fabricantes del mundo, y con ello comenzó una transformación de su economía que pasó de ser netamente agrícola a una economía industrial. También jugaron un rol importante en el desarrollo de las regiones costeras en donde se instalaron y en el incremento de PBI per cápita debido a la cantidad de trabajadores que dejaron la actividad agrícola para incursionar en la actividad industrial o de servicios. Se calcula que entre los años 1985 y 2000, once millones de personas dejaron el campo para emplearse en estos emprendimientos (Furlong *et al*, 2016).

Para Hernández (2019) las ZEE son un tema central para entender el auge que tiene China en la actualidad. Especialmente, esta política fue una representante de lo que el propio Deng Xiaoping denominó como "socialismo con características chinas", en donde se buscó implementar elementos característicos de una economía de mercado con el fin de aumentar atraer inversión extranjera directa que apoyase el crecimiento del país, mientras que el sistema político continuaba bajo el poder del Partido Comunista Chino.

Esta política se ha mantenido y profundizado por los sucesores de Deng, quienes han continuado con la implementación de estos regímenes especiales en otras regiones del país. En la actualidad, las ZEE han ido incorporando nuevos procesos productivos, así como también diversos grados de especialización y liberalización. Se pueden encontrar ciudades enteras que se consideran "abiertas", zonas de desarrollo económico, zonas francas industriales, o especializadas en un rubro, como las que se han dedicado al rubro tecnológico, conformando lo que se conoce como las Zonas Económicas de Alta Tecnología (ZEAT) (Fu & Gao, 2007).

Jiang Zemin y el ingreso a la OMC

Con la asunción de Jiang Zemin a la presidencia del país, no solo se vive un cambio generacional en los líderes políticos chinos, sino que también se comienza a preparar a la economía china para uno de sus más grandes hitos en cuanto a política comercial se trata: su ingreso a la OMC en el 2001 tras quince años de negociación. Se debe recordar que este país había sido miembro signatario del GATT, momento que coincide con el fin de la revolución china, y que va a derivar en el alejamiento de este país de muchas de las organizaciones internacionales. La decisión de ingresar al organismo multilateral de comercio se enmarca en la estrategia "*Going Global*" que consolidó las aspiraciones de China de volverse un actor global mediante el establecimiento de una serie de políticas que aumentaron su participación en el escenario internacional.

El ingreso de China a la OMC implicó que el país tuviese que adaptarse a la normativa internacional, camino que ya había comenzado cuando realizó la reforma tributaria, la reforma en el sistema cambiario y la regulación bancaria. Puntualmente, en el caso del

organismo dedicado al comercio se destaca la adhesión de este país a los siguientes acuerdos:

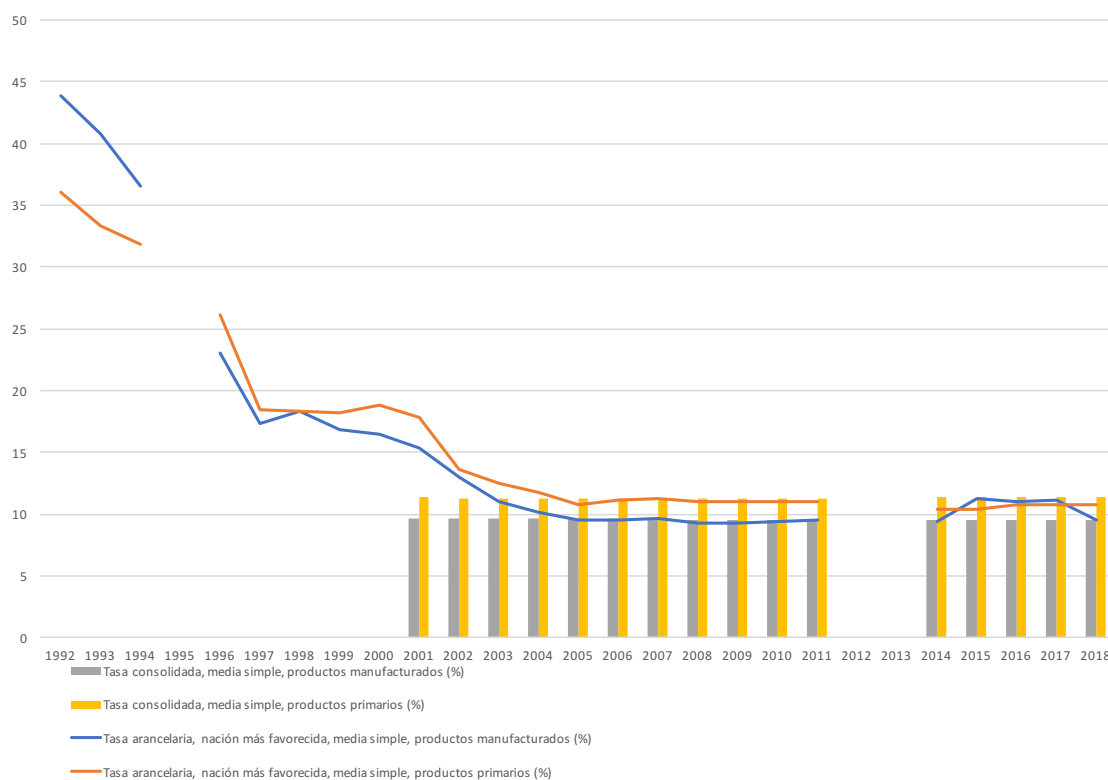
- GATT – Comercio de bienes
- GATS – Comercio de servicios
- ADPIC - Propiedad Intelectual relacionados al comercio
- TRIMS – Inversiones relacionados al comercio⁶.

Asimismo, se somete a los exámenes de revisión de su política comercial. Hasta el momento, se han llevado adelante seis exámenes, siendo el último disponible el del 2018.

Uno de los primeros impactos del ingreso de China al sistema multilateral de comercio tiene que ver con la consolidación de sus aranceles, siendo los productos primarios los que cuentan con una mayor protección provista por esta barrera. Como se observa en la gráfica número 4, desde el año 2001 este país ha consolidado el 100% de sus líneas arancelarias. En cuanto a los aranceles NMF, se puede apreciar la tendencia a la baja de los mismos desde que comienzan las reformas en dicho país.

⁶ En la actualidad, China también participa en calidad de observador de los siguientes acuerdos plurilaterales: Comité de Comercio de Aeronaves, Comité de Contratación Pública, Acuerdo sobre Tecnología de la Información.

Gráfico 4 - Aranceles consolidados y NMF de China, promedio simple



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

A pesar de haberse comprometido con los principales acuerdos, el protocolo de adhesión de China a la OMC (WT/L/432⁷) deja establecido que el acceso al mercado chino de los bienes extranjeros no será de forma plena ni automática y sin limitaciones de productos y servicios, sino que será gradual. Para ello, se establecieron listas con calendarios de liberalización sobre distintos productos y servicios (Salvador, 2009).

Uno de los puntos establecidos en el mencionado protocolo de adhesión que más resuena hasta el día de hoy, tiene que ver con las condiciones del mercado interno chino y su capacidad de comportarse como una economía de mercado. Si bien Beijing se compromete a dejar que los precios de los productos se fijen por el mercado (como se establece en el apartado número uno de la sección de Control de Precios del protocolo), al aplicarse las medidas de forma gradual, la OMC prevé un plazo de 15 años para que dicho país transite hacia una economía plena de mercado, periodo en el que China deberá

⁷ Acceda al protocolo de adhesión de China a la OMC:
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/L/432.pdf&Open=True>

demostrar que ha liberalizado su mercado. Esta medida impacta directamente en la medición del dumping al no considerarse los precios internos como referencia para ver si corresponde la aplicación de una medida de defensa comercial (uno de los tres métodos de medición⁸). La principal implicancia de no ser una economía de mercado en los procedimientos antidumping es que los terceros países afectados pueden apelar a la posibilidad de utilizar otras metodologías para determinar el valor normal de la mercancía, en lugar de utilizar precios internos para calcular el margen de dumping, lo que va en detrimento de los intereses chinos.

Para la Unión Europea, se deben cumplir cinco condiciones para que un país pueda gozar del estatus de economía de mercado (EEM). El primero de ellos es la asignación de recursos económicos por el mercado, el segundo tiene que ver con la abolición del comercio de trueque, el tercero es el gobierno corporativo, el cuarto está relacionado a los derechos de propiedad y finalmente, el quinto tiene que ver con la apertura del sector financiero, de lo que China solo cumpliría con el que es relativo al trueque (Ortega, 2016). Por su parte, la secretaría de Comercio Exterior de Brasil, dependiente del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior en su circular 59/01⁹ establece que para que exista condiciones de mercado en una economía se tiene que observar los siguientes puntos:

- El grado de control gubernamental a la que están sometidas las empresas o los medios de producción.
- El nivel de control estatal sobre la asignación de los recursos, los precios y las decisiones de las empresas.
- La legislación aplicable a la propiedad, las inversiones, y la quiebra.
- El grado de libertad de fijación de salarios entre los empresarios y los empleados.
- La interferencia estatal en las operaciones de divisas.

Debido a la importancia que tiene el reconocimiento como EEM es que se ha vuelto una parte importante de la agenda de la diplomacia china. Este país ha abogado por lograr el reconocimiento de sus pares por diversos medios. De los países que han dado su declaración de aceptación de este estatus se encuentran aquellos con los que el gigante

⁸ Se puede encontrar más información al respecto en el desarrollo de Política Comercial en el marco teórico.

⁹ Acceda a la circular 59/01: http://www.sice.oas.org/antidumping/legislation/brasil/SCX59_s.asp

asiático tiene acuerdos comerciales (Australia, Chile, Perú, Nueva Zelanda, los países de la ASEAN, Pakistán, Islandia, Corea del Sur), a los que se le han sumado Sudáfrica, Egipto, Emiratos Árabes, Jamaica, Noruega, Ucrania, Rusia o Venezuela. Muchos países han mencionado la posibilidad de llevar adelante dicho reconocimiento, acción que luego no fue oficializada como es el caso de Brasil o Argentina (en ambos casos la declaración no tuvo efectos jurídicos vinculantes). En el caso de Brasil el reconocimiento tendría efectos directos en las medidas de defensa comercial aplicadas a este país relativas a casos de dumping, ya que el cambio de estatus implicaría que se deben volver a calcular las medidas de defensa comercial aplicadas a dicho país (Arabe y Sardelli, 2011).

Igual de importante que saber quiénes reconocen a China como EEM, es saber quiénes no lo hacen. En este sentido, se debe mencionar que ni Estados Unidos, ni la Unión Europea, ni India, ni Canadá, ni Japón reconocen el libre funcionamiento del mercado del gigante asiático. En el caso de la Unión Europea, Jean-Claude Juncker (2016)¹⁰ declaró en una reunión del G7 en Japón su preocupación en relación a las pérdidas de empleo en el sector de acero, en donde China juega un importante rol, lo que llevaría a una intensificación de las medidas comerciales en el caso de que esto no se corrija. Por su parte, el Departamento de Comercio de Estados Unidos enumera a China como uno de los 11 países a los que no les otorga el EEM (en la lista también se pueden encontrar a países como: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kirguistán, República de Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, y Vietnam¹¹). Se debe comentar que Uruguay no ha hecho explícito su reconocimiento a China como EEM.

Por otro lado, se debe mencionar que el ingreso de China a la OMC tuvo un impacto en el desarrollo de las negociaciones a nivel multilateral. Su ingreso a este foro fortaleció la capacidad negociadora de los PED, lo que generó expectativas en este grupo de países sobre la posibilidad de mejorar los resultados obtenidos en la Ronda Uruguay. Sin embargo, se debe tener en cuenta que China tiene características que lo diferencian de los demás PED: su población, la intervención del Estado en la economía, su competitividad en sectores manufactureros, por nombrar algunas, y que hacen que este país tenga un perfil diferente. Estos atributos llevan también a que muchos PD busquen que el país

¹⁰ Acceda a las declaraciones de Jean-Claude Juncker: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_1922

¹¹ Lista de países que no cuentan con el EEM para EEUU: <https://www.trade.gov/nme-countries-list>

asiático se comprometa en mayor medida con temas sensibles al igual que lo hacen ellos (Campos & Gaya, 2015).

Finalmente, el ingreso de China a la OMC, habilitó al país a comenzar a negociar acuerdos de libre comercio bajo las cláusulas previstas en dicha organización. A la hora de firmar un TLC, Beijing ha priorizado negociar con países de la región. Particularmente se puede destacar los acuerdos alcanzados con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por su sigla en inglés), Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda. Recientemente la firma del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) ha sacudido el escenario internacional debido a que, de entrar en vigor, generaría un mercado de 2200 millones de consumidores, y sus economías representan el 30% del producto mundial. Además de China, lo integran los países de la ASEAN, Corea del Sur, Japón, Nueva Zelanda y Australia. Fuera de dicha región, China cuenta con tres acuerdos en América Latina: Chile, Perú y Costa Rica, y con países europeos como Suiza e Islandia.

A su vez, el Ministerio de Comercio de China¹² menciona en su página web, que el gigante asiático se encuentra negociando con el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), un acuerdo en conjunto con Japón y Corea, con Sri Lanka, con Israel, Noruega, Moldavia, Panamá y Palestina, mientras que negocia la profundización de los tratados de libre comercio que tiene con Nueva Zelanda, Corea y Perú. De esta lista, se debe destacar que muchas de estas negociaciones se encuentran dilatadas. Un ejemplo de ello es el acuerdo tripartito con el estado japonés y coreano, que tuvo su última reunión de negociación en el 2019, mientras que la última ronda con el CCG tuvo lugar en el 2016.

La información oficial china anuncia también que se realizaron estudios de factibilidad de un acuerdo con los gobiernos de Colombia, Fiji, Nepal, Papúa Nueva Guinea, Canadá, Bangladesh y Mongolia.

¹² Acceda a la página: http://fta.mofcom.gov.cn/english/fta_tanpan.shtml

Tabla 5 - Acuerdos de Libre Comercio de China

Acuerdo de Libre Comercio	Firmado	En vigor	Comentarios
China - Pakistán	2006	2007	En el 2019 finalizó las negociaciones de una ampliación del acuerdo mediante un protocolo de enmienda.
China - Singapur	2008	2009	En el 2018 el acuerdo fue actualizado.
China - Chile	2005	2006	En el 2019 entró en vigor la ampliación del acuerdo.
China - ASEAN	2004	2005	Actualizado en el año 2015.
China - Nueva Zelanda	2008	2008	Se encuentra en negociación una actualización
China - Perú	2009	2010	Se encuentra en negociación una actualización
China - Costa Rica	2010	2011	Se encuentra en negociación una actualización
China - Islandia	2014	2014	-
China - Suiza	2013	2014	-
China - Corea del Sur	2015	2015	Se encuentra en negociación una actualización
China - Australia	2015	2015	-
China - Georgia	2017	2017	-
China - Maldivas	2017	-	Aún no ha entrado en vigor.
China - Islas Mauricio	2019	2021	-
RCEP	2020	-	Aún no ha entrado en vigor.

Fuente: <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>

El ascenso pacífico de Hu Jintao

El nombramiento de Hu Jintao como presidente del PCCh en el 2002 y como presidente de la RPCh en el 2003 abrirá un nuevo capítulo en la historia de desarrollo y modernización del país asiático. Este líder encontrará a China inserta en el concierto internacional mediante la participación en las organizaciones multilaterales más relevantes y con una estrategia de apertura al mundo (a nivel comercial) establecida. En este marco, el gobierno de Hu Jintao debe establecer que rol quiere jugar en el escenario internacional y en base a eso es que se desarrollarán las principales políticas que guiarán el relacionamiento con los demás actores.

Durante el gobierno de Hu Jintao se establecieron dos conceptos que pueden ayudar a explicar la política exterior de este país: el ascenso pacífico y la construcción de un mundo armonioso. En el 2004, el gobierno decide remplazar la palabra ascenso por desarrollo de forma tal que esta política no sea vista como una forma de alterar el *status quo* del sistema internacional. La era de Hu Jintao se caracterizó también, por incorporar el concepto de *Soft Power* en la política exterior de China (Rodríguez y Leiva, 2013).

El ascenso/desarrollo pacífico refleja un alejamiento del "perfil bajo" que buscaba mantener China desde la época de Deng Xiaoping. Este nuevo término demuestra una clara intención de mostrar al país asiático como una potencia mundial. Si bien durante los primeros años su utilización era meramente discursiva, en el año 2005 se oficializará en la política exterior de China como la Doctrina del Desarrollo Pacífico (Rocha Pino, 2009).

El concepto de mundo armonioso hace una clara referencia a la filosofía de Confucio, en donde se entiende que a pesar de que en el mundo existen diversas posiciones, es necesario encontrar equilibrios y armonía. Dentro de esta política, una de las acciones más importantes era que China no fuese vista como una amenaza, sino que más bien pudiese ser observada como un colaborador en el sistema internacional, dispuesta a asumir las responsabilidades que este nuevo rol implica (Rodríguez y Leiva, 2013). La idea del mundo armonioso se complementa con el de "sociedad armoniosa" que mezclaba asuntos domésticos con acciones llevadas adelante en el plano internacional. En este último enfoque, el mundo y sociedad armoniosa incluía un respeto a la diversidad, la importancia del diálogo, el aprendizaje mutuo, la tolerancia y el desarrollo mutuo (Vélez, 2018).

Xi Jinping y la Nueva Ruta de la Seda

La llegada de Xi Jinping al poder en el 2012 impactó en la política exterior china. La misma cobró mayor visibilidad, tanto a nivel regional como global, pero sin que esto significare una ruptura con la gestión que le antecedió (Rubiolo, *et al* 2020). Durante las gestiones de Deng Xiaoping, Jiang Zemin y Hu Jintao primó la timidez y el enfoque interno, mientras que con Xi Jinping comienza una era de asertividad, confianza y

liderazgo (Vélez, 2018). Bajo el mandato de Xi, China busca consolidar su posición en Asia en un contexto en el cual Estados Unidos pretende un re balance de sus relaciones con dicha región mediante el aumento de su presencia en el Pacífico (Delange, 2015), mientras que enfrenta los desafíos de la "nueva normalidad" en donde el crecimiento de su economía dejará atrás las tasas de dos dígitos (Titelman, 2015).

El flamante presidente introdujo el "sueño chino" como guía de lo que debía aspirar este país. Este concepto no se puede comparar con el "sueño americano" ya que este último refiere al cumplimiento de los objetivos individuales de los ciudadanos, mientras que el primero hace referencia a subordinar los sueños personales en pos del sueño colectivo (Golden, 2015). Dentro de la versión china, los objetivos planteados prevén que se alcance una sociedad modestamente acomodada para el 2021 (año en el que se cumplen los 100 años del PCCh), mientras que para el 2049 (centenario de la RPCh) China debe ser un país próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado y armonioso, según las palabras del propio Xi Jinping (Santillán, 2017).

Para poder alcanzar los objetivos planteados, China tuvo que combinar políticas internas con acciones en el escenario internacional. La política exterior de Xi Jinping se caracterizó, en su primer lustro, por mostrar una mayor capacidad de liderazgo que sus antecesores. Durante su primer mandato, el presidente chino acuñó dos conceptos que delinearon su relacionamiento externo; el primero de ellos es la "diplomacia de gran potencia con características chinas" en donde se busca el reconocimiento de que China ya no es únicamente un país en desarrollo, sino que tiene aspiraciones de potencia y por ende busca un mayor protagonismo en el escenario internacional (asumiendo, también, las responsabilidades que la misma conlleva). El segundo concepto tiene que ver con un "nuevo modelo de relacionamiento entre grandes potencias" en donde busca que prime el respeto, beneficio mutuo e igualdad (en contraposición del hegemonismo y confrontación). Esta convivencia pacífica reconoce que los demás países tienen intereses, pero que, en este escenario, China buscará un desarrollo socio económico pacífico (Esteban, 2017).

En este contexto internacional, China lanza el mega proyecto de la Franja y la Ruta. Esta iniciativa busca recuperar su papel histórico en la región, mientras que se orienta hacia la senda de su desarrollo mediante la obtención de materias primas, invierte en

infraestructura en países con déficit en conectividad (reforzando la idea de China como potencia que contribuye al desarrollo en los PED), garantiza mercados para la colocación de sus productos, afianza mecanismos que le permitan asegurar la seguridad alimentaria de su población, busca el desarrollo del interior de su país, genera instancias en pos de la seguridad regional, y busca el mantenimiento (y aseguramiento) de sus intereses geopolíticos a nivel regional e internacional. La iniciativa de la Franja y la Ruta reúne y representa los objetivos y desafíos que tiene la política exterior china de cara al siglo XXI. En la misma se ven contemplados aspectos que hacen a su desarrollo doméstico, pero también a cuestiones relacionadas con el rol que quiere ocupar Beijing en el concierto internacional, mientras establece las bases de su seguridad militar, energética y alimentaria.

El BRI tiene dos grandes rutas; la primera se trata de la ruta terrestre conocida como *Silk Road Economic Belt* (cinturón económico de la ruta de la seda) que fue pregonada durante la visita de Xi Jinping a Kazajistán en el 2013, y la segunda es denominada *21st Century Maritime Silk Road* (ruta marítima de la seda del siglo XXI), mencionada por primera vez en la visita del presidente chino a Indonesia. En la concepción inicial del proyecto, el BRI involucraría a 65 países, 4.400 millones de personas, con un PIB del 30% (al año 2018), y contaría con países que representan el 75% de las reservas de energía. Todo esto se pretende realizar en proyectos que tardaran entre 20 y 35 años en concretarse (Grieger 2016), pero con el correr de los años, el proyecto sería clasificado como abierto a todos aquellos países que quisieran participar.

Roche Pino (2016) clasifica al BRI como un mega proyecto de integración regional. En este sentido, el autor se basa en que el mismo comparte las características de otros mega acuerdos definidos por Rosales *et al* (2013):

- A) El tamaño y número de economías involucradas (que representan un buen porcentaje de población, comercio, PIB e inversión).
- B) La extensión geográfica.
- C) La agenda temática que es amplia y que puede incluir temas que están fuera de los tratados por la OMC.

En este sentido, el BRI se presenta para el gobierno chino como un instrumento económico, político e institucional, que se puede relacionar con la diplomacia china y el

poder blando (Roche Pino, 2016). Otros autores afirman que el BRI no es más que un proyecto que refleja los principios en los que se basa la política china actual, y que, a su vez, reconoce y reafirma su posición en el sistema actual y en su perspectiva a largo plazo (Rodríguez Bausero, 2019). Por su parte, Valderrey y Lemus (2016), aportan que esta iniciativa contribuye a la confección de un orden global alternativo.

Sin embargo, se debe comprender que el mismo no es únicamente un proyecto que solamente busca sostener una posición en el sistema, sino que existen también *drivers* internos que impulsan este tipo de medidas que tendrán impactos en las políticas domésticas del país. Shixue (2018) establece que la Franja y la Ruta impactaran sobre China (y sobre el mundo) en los siguientes aspectos:

- a) Favorecerá y profundizará la apertura y reforma de China, especialmente en medidas concretas como mejorar la estructura de exportación, acelerar la internacionalización de la moneda china, y la preparará para ser la primera economía mundial.
- b) Ayudará a China a tomar un rol con mayor protagonismo en los asuntos internacionales, en donde muchas veces es vista como un *freerider* y que no asume responsabilidades en los temas de la agenda global.
- c) Mejorará el relacionamiento con sus vecinos.
- d) Reforzaré el poder blando de China.
- e) Aportará en el incremento de la seguridad energética de China. Se estima que este país importa el 60% del petróleo que necesita. El mismo es transportado por el Estrecho de Ormuz y el Estrecho de Malaca, pasos que se vuelven vitales para el abastecimiento energético. El énfasis en la cooperación energética que plantea el BRI corresponde a la necesidad de asegurarse este recurso.
- f) Propiciará que China tenga un rol más activo en la definición y el establecimiento de reglas internacionales.

Finalmente, este proyecto tiene que ver con el desarrollo de las regiones centrales y occidentales de China. Buena parte de los corredores tienen origen en las provincias más empobrecidas del gigante asiático (como Xinjiang y Tibet), y se pretende atraer inversión hacia estas zonas con el fin de aumentar el desarrollo y minimizar los movimientos separatistas que puedan surgir (Rocha Pino, 2016).

Según un informe del Banco Mundial (BM) publicado en el 2019, se establece que en la actualidad existen brechas en infraestructura entre los países que impactan directamente en el comercio, la inversión y la calidad de vida de los habitantes de dichos Estados. Entre los datos más relevantes, el estudio destaca que, si se aplican plenamente los diversos proyectos de transporte establecidos en la BRI, los mismos pueden aumentar el comercio entre 1,7% y 6,2%, lo que aumentaría el ingreso real mundial entre un 0,7% y un 2,9%. Esto se debe a que el comercio en las economías que componen el BRI está un 30% por debajo de su potencial en términos de infraestructura, y un 70% por debajo en la IED. Dichas mejoras se deben acompañar con una facilitación real del comercio que redunde en la baja de los costos comerciales, por lo que necesariamente, las inversiones en infraestructura tienen que ser acompañadas por reformas de políticas complementarias (Banco Mundial, 2019).

Sin embargo, el mismo informe es categórico en las consecuencias que la misma puede tener. Entre ellos, el BM (2019) destaca:

- 1) Riesgo de sostenibilidad de la deuda, especialmente en aquellos países de ingreso bajo y medio.
- 2) Riesgos en la gobernabilidad. Puntualmente el informe hace especial atención en la transparencia y apertura que este tipo de proyectos deben tener en los diferentes países.
- 3) Riesgos ambientales, con énfasis en el aumento de las emisiones de dióxido de carbono derivado del aumento del transporte y la producción.
- 4) Riesgos sociales, fundamentalmente en los trabajadores debido a las medidas implementadas en este tipo de proyectos.

Para Rodríguez Bausero (2019), aún hay algunas interrogantes sin aclarar a pesar de la cantidad de años que hace desde que han pasado desde su lanzamiento. El autor resalta lo relacionado a la financiación del proyecto, las garantías exigidas a la hora del financiamiento, las cláusulas en materia laboral, el cuidado del medio ambiente y el incremento de los costos una vez que las empresas chinas pongan en funcionamiento los emprendimientos.

Por su parte, Slipak y Ghiotto (2019) sostienen que los diferentes proyectos e inversiones que lleva adelante China son propensos a conflictos ambientales y a tensiones socio –

económicas. Los mencionados autores plantean que las inversiones que se han llevado adelante por parte del país asiático tienen un correlato con los tratados de inversión y de comercio que ha firmado. Sin embargo, a diferencia de Estados Unidos que suele cerrar acuerdos que cuentan con las mismas cláusulas, China se muestra más pragmático. Esto se observa al constatar que no existe un único modelo de negociación, sino que se va adaptando a cada interlocutor. Sin embargo, advierten Slipak y Ghiotto (2019) que suele utilizar el mismo nivel de protección de inversiones que los acuerdos tradicionales utilizan con los países menos industrializados. Por este motivo, es que los autores recomiendan que se tenga en cuenta que este país tiene mecanismos de arbitraje de diferencias estado – inversor, aunque también es bastante proclive a las mediaciones Estado – Estado.

Sin lugar a dudas, el BRI se ha vuelto uno de los temas centrales de la agenda exterior de China y de alguna forma ha servido para enmarcar las diferentes acciones que ha llevado adelante este país en el escenario internacional. Decisiones relacionadas a la diplomacia, cooperación, inversiones y comercio de China pueden encontrar un marco de referencia y apoyo en esta iniciativa que no busca más que reafirmar la posición de la RPCh como actor clave y por demás relevante del escenario internacional.

China y América Latina: relacionamiento político y comercial

El relacionamiento entre China y América Latina y el Caribe comenzó a intensificarse a partir de la década del 2000, momento que coincide con los cambios estructurales que se vivían en la agenda doméstica china, y que tenían su contraparte en el relacionamiento internacional. La visita de Hu Jintao en el 2004 a cuatro países (Chile, Brasil, Argentina y Cuba) es un momento de inflexión en las relaciones, ya que es la primera gira de un presidente de RPCH en esta región (Creutzfeld, 2017).

Pastrana (2018) entiende que las relaciones entre los Estados deben adaptarse a las nuevas formas de interacción, en donde el multilateralismo informal juega un rol fundamental para la formación de coaliciones y grupos de negociación que tendrán un rol protagónico en la toma de decisiones. En este sentido, en el ámbito multilateral el autor entiende que China ha optado por dos opciones:

- a) Nivel macro- inter regional: China - CELAC
- b) Nivel meso- inter regional: China e instituciones sub regionales como puede ser el Mercosur, la Alianza del Pacífico (AP), o el CARICOM.

En el año 2008 China lanza el primer documento en el que define su visión e intenciones de relacionamiento con ALC en el denominado "Documento de política China sobre América Latina y el Caribe"¹³. El mismo es conocido como el Libro Blanco para América Latina y será el primero de tres escritos que de alguna forma marcarán el rumbo de las relaciones políticas y comerciales entre las partes. En el año 2014, China emite el documento conocido como "1+3+6" en donde se desarrolla el marco para la cooperación con ALC, y finalmente en el año 2016 publicó el Nuevo Libro Blanco para ALC bajo el título de "Documento de Política China para América Latina y el Caribe"¹⁴.

De los mismos se desprende, en primera instancia, que el país asiático insiste en tratar a ALC como un único actor, sin tomar en cuenta las particularidades regionales y sub regionales, espacios que a su vez cuentan con diversos modelos de inserción internacional y de desarrollo (Pastrana, 2018). La evolución y contenido de estos documentos muestran

¹³ Acceda al documento: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t521035.shtml>

¹⁴ Acceda al documento: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t1418256.shtml>

también como ha ido cambiando la posición de China en el sistema internacional en donde ya en el segundo libro blanco se muestra más comprometido y activo con los desafíos del sistema internacional, así como dispuesto a alcanzar “una nueva fase de cooperación integral” con ALC. En la siguiente tabla se detallan algunos de los principales mecanismos de relacionamiento entre China y ALC.

Tabla 6 - Mecanismos de relacionamiento de China con América Latina

Mecanismos de relacionamiento	Descripción	Acciones	Ámbito
Foro CELAC - China	Mecanismo de concertación creado en el 2014 que busca el desarrollo de la Asociación de Cooperación Integral China-América Latina y el Caribe caracterizada por la igualdad, el beneficio mutuo y el desarrollo compartido entre los 33 países de América Latina y el Caribe y China	Plan de acción 2015 - 2020.	Político
China - LAC	Ferias Internacionales que genera un espacio para que los diferentes actores del ámbito privado se reúnan con el fin de incrementar el comercio y las inversiones	Cumbre empresarial que desde el 2007 reúne los principales actores del sector privado en una feria anual que se realiza un año en China y el otro año en alguna ciudad de Latinoamérica	Económico/comercial
Asociaciones Estratégicas	Ámbito bilateral entre los países en los que China otorga el título de asociaciones estratégicas a otro país. Se crean Comités de Alto Nivel entre China y el Socio.	México (2016), Brasil (2017), Argentina (2015), Venezuela (2014), Chile (2016), Ecuador (2016), Perú (2013), y Uruguay (2016), Panamá (2017), Bolivia (2018).	Político
Memorándums de Entendimiento para la cooperación en el marco del BRI	Declaración de intención de intensificar la cooperación en el marco del BRI.	Panamá (2017), Trinidad y Tobago, Surinam, Dominica, Bolivia, Guayana, Uruguay, Costa Rica, Venezuela, Granada, El Salvador, Chile, República Dominicana, Cuba, Ecuador, Antigua y Barbuda (2018), Barbados, Jamaica y Perú (2019).	Político
Tratados de Libre Comercio	Acuerdos de Libre Comercio en los que se establecen zonas de libre comercio entre los países participantes.	Vigentes: Chile, Perú, Costa Rica. En negociación: Panamá.	Económico/comercial

En la siguiente sección se analizarán los mecanismos de interacción entre China y los ALC desde dos ópticas: la política y la económica/comercial.

Relacionamiento político

China ha generado un enfoque de dos niveles a la hora de relacionarse con ALC. El primero de ellos es un mecanismo de coordinación a nivel macro: el Foro CELAC – China. Por otro lado, a nivel micro, ha encauzado acercamientos con los diferentes gobiernos de la región. Aún le queda potenciar más el nivel meso-nivel, que será con los diferentes actores políticos de los gobiernos subregionales (Pastrana, 2018).

Dentro de los mecanismos de interacción, se pueden encontrar las asociaciones estratégicas, la adhesión al BID desde enero del 2009, su participación como miembro observador permanente en la OEA, y observador de la Alianza del Pacífico y de la ALADI. También se podrían mencionar los tratados de libre comercio que incluyen otros capítulos más allá de los temas relativos al intercambio de bienes y servicios, que serán desarrollados en la sección de relaciones económicas y comerciales. Todos estos regímenes internacionales han ayudado a incrementar, complejizar y estrechar la relación existente entre ambas regiones. Los mismos abarcan diferentes temas y actores, diversificando las interacciones que existen y aportando a la dependencia compleja mutua.

A continuación, se procederá a profundizar los principales mecanismos con mayor detalle.

Foro CELAC – China

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y de Caribe (CELAC) tiene su origen en el 2011, cuando mediante la “Declaración de Caracas” se conforma el único foro que reúne a los 33 países de la región. Su surgimiento se apoya en otros ámbitos regionales como el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina sobre Integración y Desarrollo. Entre sus objetivos se encuentra lograr la integración política, económica, social y cultural de los pueblos latinoamericano, y posicionarse como un foro para la discusión de los aspectos más relevantes de la agenda internacional y regional (Declaración de Caracas, 2011).

La amplia adhesión que tuvo (y principalmente la no participación de otros actores del continente americano como Estados Unidos), permitió que el mismo se volviese un espacio de representación subregional de los pueblos latinoamericanos. Asimismo, lo convierte en el único interlocutor que puede promover y proyectar una voz concertada de América Latina y el Caribe en la discusión de los grandes temas globales, con el objetivo de buscar una mejor inserción y proyección de Latinoamérica en el ámbito internacional. Es así que este bloque ha establecido una agenda de trabajo con otros interlocutores a nivel internacional, como por ejemplo el foro que mantiene con la Unión Europea y con China. A su vez cuenta con mecanismos de diálogos con Rusia, Turquía, el Consejo de Cooperación de los Estados árabes, Corea y Japón.

El Foro CELAC – China se constituye en el año 2014, con la visita de Xi Jinping a una reunión de líderes que nucleaba a los representantes de los países de ALC y del país asiático en Brasilia. Desde ese entonces se han celebrado dos reuniones ministeriales, la primera de ellas en Beijing en el 2015 y la segunda en Santiago de Chile en el 2018. En la primera reunión se adoptó el denominado “Plan de cooperación China – Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015 -2019), en donde se tratan los temas que abarcan política y seguridad, asuntos internacionales, comercio, inversión y finanzas, infraestructuras y transportes, energía y recursos naturales, agricultura, industrias, ciencia y tecnología, cooperación aeroespacial, educación y capacitación de recursos humanos, cultura y deportes, prensa, medios de comunicación, edición, turismo, protección ambiental, gestión del riesgo de desastres y mitigación de calamidades naturales, eliminación de la pobreza y salud. Este foro es el principal mecanismo en el que se centran los temas comunes, los aspectos relativos a la cooperación y se estudian los medios para profundizar la relación (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2016). Este avance representó una nueva etapa en las relaciones bilaterales entre la región y este país asiático, encontrando un medio para canalizar en los Libros Blancos (Bartesaghi, 2016).

También se previó la creación de mecanismos de reunión que se encargarán de llevar adelante el seguimiento de los proyectos propuestos por este foro. Entre ellos se pueden destacar:

- Cumbre de líderes de la CELAC: máxima categoría de reunión de las autoridades de las partes.

- Reunión ministerial: participan los ministros de los Estados partes y es el ámbito en donde se definen las decisiones, planes de acción y documentos que servirán como conductores de la relación de cooperación entre las partes. Esta reunión se lleva a cabo cada tres años, de forma rotativa entre China y un país de la CELAC.
- Diálogo de Ministros de Relaciones Exteriores entre China y el cuarteto de la CELAC: tiene como objetivo mantener consultas sobre cualquier tema relativo al funcionamiento del Foro CELAC – China, y participa el ministro de Relaciones Exteriores de China y el conocido Cuarteto de la CELAC (compuesto por el país que tiene la presidencia Pro Tempore, el que lo sucedió, el que lo sucederá y un miembro representante del CARICOM). El mismo se lleva adelante en el marco de las sesiones de la Asamblea General de la ONU.
- Reunión de Alto Funcionarios: Tiene como principal función la coordinación de la reunión ministerial, el seguimiento de lo resuelto por la misma, así como elaborar programas de trabajo del Foro CELAC – China. Se convoca al menos una vez al año.

Se crea, a su vez, sub grupos de trabajo en áreas más específicas:

- Foro Ministros de Agricultura China- América Latina y el Caribe
- Foro de Ciencia y Tecnología e Innovación China -América Latina
- Foro de Partidos Políticos China -América Latina y el Caribe
- Foro de Cooperación en Infraestructura China -América Latina y el Caribe
- Foro de Políticos Jóvenes China -América Latina y el Caribe
- Foro de Intercambio de Think Tanks China -América Latina y el Caribe
- Cumbre Empresarial China- América Latina y el Caribe
- Foro de Amistad entre los pueblos China -América Latina y el Caribe
- Foro sobre Asuntos Jurídicos China -América Latina y el Caribe

En la segunda Cumbre CELAC – China, se adoptó un nuevo Plan de Acción que en esta oportunidad cubrirá el período 2019- 2021 y donde el énfasis está en la cooperación en materia de comercio, infraestructura, innovación, ciencia y tecnología, entre otros (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 2018). A su vez, la institucionalización del diálogo permitió a China encontrar ámbitos de interacción con aquellos países con los que no tiene relaciones diplomáticas, como, por ejemplo, Paraguay (Pastrana, 2018).

Para alcanzar los resultados de los planes propuestos, China puso a disposición un fondo de 35 millones de dólares americanos destinados a financiar proyectos que impulsen la cooperación entre las partes. Dicho fondo es financiado de manera unilateral por Beijing y espera la presentación de proyectos por partes de los gobiernos de LAC para evaluarlos y así destinar la ayuda (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2016).

Sobre la financiación, Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, y que participó como invitada en la segunda reunión de ministros del Foro CELAC – China¹⁵, señala que las transacciones llevadas adelante a nivel comercial hasta el momento confirmaban que el objetivo de incrementar el comercio iba a cumplirse. Sin embargo, aún resta generar una diversificación de la canasta exportadora que aún se encuentra muy concentrada, al igual que el destino de las inversiones chinas en la región. Bárcena considera que la iniciativa de la Franja y la Ruta es una oportunidad propia para generar planes que apunten en esta dirección.

Asociaciones estratégicas

Según Malena *et al* (2015), el concepto de asociación surge dentro de la diplomacia china luego de la Guerra Fría, y es un método que tiene Beijing para jerarquizar y diferenciar sus relaciones con los diferentes países. De estos términos, hay cuatro que serían centrales: socio, cooperativo, estratégico e integral, y otros siete que serían secundarios: amistoso, importante, tradicional, de beneficio mutuo, multidimensional, de todo tiempo, y de colaboración. De acuerdo a estos autores, el término socio hace referencia a un país amigo (no hostil), y por ende prevalece la práctica de la cooperación por sobre la competencia. A su vez, al incluir la palabra estratégico, la diplomacia china hace referencia a la cooperación en asuntos internacionales en pos del desarrollo económico. Finalmente, al incluir el término integral se espera que la relación bilateral abarque más temas como la cooperación científica, militar, cultural, deportiva, y no únicamente la parte más económico o política. El incremento de las asociaciones estratégicas integrales demuestra que las relaciones entre China y los países de ALC se están volviendo políticas y que no se limitan únicamente a los negocios (Pastrana, 2018).

¹⁵ Acceda al discurso de Alicia Bárcena: <https://www.cepal.org/es/discursos/segunda-ministerial-foro-celac-china>

Se debe mencionar que esta clasificación no es exclusivamente china, sino que también es utilizada por otros países y bloques como India o la Unión Europea; cada uno de ellos interpreta los términos según su concepción diplomática – cultural. En la siguiente tabla se muestran las distintas categorías de asociaciones chinas, de las de menor importancia a las de mayor.

Tabla 7- Niveles de Asociación propuestos por China

a) Asociación cooperativa					
Asociación de Amistad	Asociación Cooperativa Importante	Asociación Cooperativa Tradicional	Asociación Cooperativa Amistosa	Asociación Cooperativa Integral	Asociación Cooperativa Amistosa Integral
b) Asociación Estratégica					
Asociación Estratégica	Asociación Estratégica de Beneficio Mutuo		Asociación de Cooperación Estratégica	Asociación Estratégica Multidimensional	
c) Asociación Estratégica Integral					
Asociación Estratégica Integral					
d) Asociación Cooperativa Estratégica					
Asociación de Cooperación Estratégica Integral		Asociación de Cooperación Estratégica de Todo Tiempo		Asociación de Colaboración Estratégica Integral	

Fuente: extraído de Malena et al (2015): El relacionamiento de China con América Latina y la Argentina: significado de la Alianza Estratégica Integral y los recientes acuerdos bilaterales.

Para Oviedo (2015), el uso discursivo de este tipo de categorías tiene que ver con el interés de China de recubrir un nuevo tipo de hegemonía, en donde los países latinoamericanos (en este caso) aceptan el concepto ya sea por intereses comerciales o financieros. Este discurso, menciona el autor, es representativo de una potencia pacífica en ascenso, por lo que los términos utilizados tienen que ver con palabras asociadas a un léxico integrador, cooperativo e igualitario.

América Latina no es ajena a los otorgamientos de estos status especiales por parte Beijing, en donde incluso se pueden encontrar siete Estados que cuentan con asociaciones estratégicas integrales. Por su parte, existen tres países que a la fecha cuentan con una Asociación Estratégica: Costa Rica, Uruguay y Bolivia. Se debe tener en cuenta que la posibilidad de elevar de categoría es algo posible, tal y como se demuestra de la tabla número 8.

Mención aparte es el otorgamiento de Asociación de Cooperación Estratégica Integral (el más alto nivel) a la CELAC, único bloque regional que tiene esta distinción. Dicho status demuestra la importancia de lo mencionado anteriormente en relación a la actuación que tiene este bloque como interlocutor, mediador y canalizado de la política china en ALC.

Tabla 8 - Status de Asociaciones otorgadas por China a países de LAC

Socio	Tipo	Año
Argentina	Asociación Integral	2001
	Asociación Estratégica	2004
	Asociación Estratégica Integral	2014
Brasil	Asociación Estratégica	1993
	Asociación Estratégica Integral	2017
Bolivia	Asociación Estratégica	2018
Chile	Asociación Integral	2004
	Asociación Estratégica	2012
	Asociación Estratégica Integral	2015
Costa Rica	Asociación Estratégica	2015
Ecuador	Asociación Estratégica	2012
	Asociación Estratégica Integral	2015
México	Asociación Integral	1997
	Asociación Estratégica de Cooperación	2003
	Asociación Estratégica Integral	2013
Perú	Asociación Integral	2004
	Asociación Estratégica	2008
	Asociación Estratégica Integral	2013
Uruguay	Asociación Estratégica	2016
Venezuela	Asociación Estratégica de Beneficio Mutuo	2001
	Asociación Estratégica Integral	2014
CELAC	Asociación de Cooperación Estratégica Integral	2015

Fuente: Adaptado de Bonilla, A. (2019). CELAC como vehículo estratégico de China hacia América Latina (2011 – 2018), complementado con prensa.

De las asociaciones establecidas, se puede apreciar la ausencia del otorgamiento de un status a Cuba, país con el que mantiene un lazo ideológico y gozan de un relacionamiento estrecho, impulsado por el hecho de que Cuba fue el primer país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China, vínculo que en el 2020 cumplió 60 años¹⁶. Sobre este tema, Oviedo (2015) opina que, si bien las relaciones entre estos dos países son consideradas estratégicas, la omisión del término puede tener

¹⁶ Ver nota de intercambio de felicitaciones con motivo del cumplimiento de los 60 años de relaciones diplomáticas: <http://cu.chineseembassy.org/esp/yw/gbgx/t1819710.htm>

que ver con la concepción de que las bases políticas que los une, lo fraternal, se encuentra por encima de lo político.

Memorándum de Entendimiento sobre la cooperación en la Franja y la Ruta

En América Latina, la iniciativa de la Franja y la Ruta se presenta en un contexto en el cual las dos potencias proyectan sus relaciones con dicha región de forma distinta; mientras que Estados Unidos busca no perder influencia en su "patio trasero", China se presenta como una alternativa a la gobernanza mundial establecida. Se debe resaltar que, en este primer documento, ni América ni Oceanía son mencionadas en el Plan Quinquenal que resume el proyecto. Es recién en el año 2015 cuando el gobierno chino plantea la posibilidad de incorporar una línea sur que conecte a Oceanía en el proyecto en lo que sería una extensión natural de la ruta. Esto se va a potenciar con la llegada de Donald Trump al poder y su posterior retiro del TPP, lo que fue visto como una posibilidad de ganar espacios geoeconómicos de proyectar al BRI como una iniciativa global (Oviedo, 2018).

La señal de que el BRI era un proyecto global queda demostrado en mayo del 2017 cuando el gobierno chino organiza el llamado Foro *One Belt, One Road* y cursa invitación a los mandatarios latinoamericanos. Por esta región del mundo participan Mauricio Macri (Argentina) y Michelle Bachelet (Chile). Esto va a continuar en el segundo Foro que se llevó a cabo en el 2019 y en donde participó el presidente Sebastián Piñera (Chile), y los cancilleres de Argentina, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú. Para Rodríguez Buasero (2019) los contactos llevados adelante en dicho espacio, demuestran el interés de las partes en la iniciativa. En dichos eventos, Uruguay participó en la edición 2017 mediante el envío del entonces Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca Tabaré Aguerre, mientras que, en la segunda instancia, la representación de este país estuvo a cargo del que era el Canciller de la República, Rodolfo Nin Novoa.

Oviedo (2018) señala que a pesar de que históricamente el subcontinente latinoamericano no pertenecía a la tradicional Ruta de la Seda (y que por lo tanto el concepto de extensión natural se ve un poco forzado para este caso), el interés por incluir esta región dentro del BRI demuestra el carácter proactivo de la diplomacia china, así como el interés de articular las estrategias de desarrollo entre los países participantes, lo que se puede ver reflejado puntualmente en el desarrollo de proyectos de infraestructura que potencian la

conectividad de la región. Por otra parte, se debe tener en cuenta el riesgo de las asimetrías y los desequilibrios económicos entre las partes (aumento de la dependencia económica, concentración del comercio en productos primarios). A su vez, se debe considerar que el mantenerse al margen también puede tener un costo de oportunidad, en cuanto a la pérdida de atracción de inversiones en sectores claves para el desarrollo regional.

Es en este escenario que los países de Latinoamérica y el Caribe (y sus instituciones) deben definir hasta qué punto quieren involucrarse en el emprendimiento BRI liderado por China, en función de las consecuencias que la misma puede tener sobre sus estrategias de posicionamiento a nivel sistémico y cómo impactará en la formulación de sus políticas comerciales. Rodríguez Bausero (2018) entiende que los beneficios que los países de ALC pueden obtener de esta iniciativa tienen que ver con las inversiones en infraestructura que potencie el comercio exterior de las partes, así como con los procesos relacionados a la facilitación del comercio.

Como se mencionó anteriormente, la forma en que la diplomacia china da cuenta del interés de los países de ser parte del mega proyecto es mediante la firma de un Memorandum de Entendimiento para la Cooperación en el marco de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda del siglo XXI. Este tipo de documento tiene más valor simbólico que como acto jurídico vinculante. En el siguiente cuadro, se puede observar los países que han firmado dicha iniciativa.

Tabla 9 - Memorándum de Entendimiento sobre la cooperación en el marco del BRI

País	Fecha de firma del MOU
Panamá	17 de Noviembre de 2017
Trinidad y Tobago	14 de Mayo de 2018
Surinam	Mayo, 2018
Dominica	13 de Julio de 2018
Bolivia	19 de Junio de 2018
Guyana	27 de Julio de 2018
Uruguay	20 de Agosto de 2018
Costa Rica	3 de setiembre de 2018
Venezuela	14 de Setiembre de 2018
Granada	19 de Setiembre de 2018
El Salvador	1 de Noviembre de 2018
Chile	2 de Noviembre de 2018
República Dominicana	2 de Noviembre de 2018
Cuba	8 de Noviembre de 2018
Ecuador	12 de Diciembre de 2018
Antigua y Barbuda	5 de Junio de 2018
Barbados	21 de Febrero de 2019
Jamaica	11 de Abril de 2019
Perú	27 de Abril de 2019

Fuente: extraído de <https://www.chinaenamericalatina.info/acuerdos-de-la-nueva-ruta-de-la-seda/>

La agenda pendiente

Si bien sigue habiendo algunos temas pocos simpáticos que aún restan definir, como por ejemplo el reconocimiento de los principales países de América Latina (como Brasil y Argentina, por ejemplo) el status de economía de mercado al gigante asiático, se puede fácilmente detectar que existe un intercambio fluido de diversos temas que componen la agenda bilateral y que van más allá de los temas clásicos de seguridad y defensa. Por otro lado, el rol que otros actores han jugado en la profundización de los lazos es algo que claramente confirma la necesidad de un estudio de las relaciones bilaterales que no sea excluyente del rol estatal.

Asimismo, se debe considerar lo que se denomina como el "Factor Taiwán". El mismo envuelve el tema de la cantidad de países de esta región que aún reconocen a Taiwán y no mantienen relaciones diplomáticas con la República Popular China. En la actualidad existen nueve países en ALC que mantienen relaciones con la isla. Estos son: Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Haití, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía. En la actualidad, únicamente 17 Estados del globo han optado por la decisión de política exterior de reconocer a la República de China, por lo

que se puede apreciar que existe una alta concentración en la región de América Latina y el Caribe de países que reconocen a Taiwán.

Sin embargo, esta situación no es estática en el tiempo, ya que el esfuerzo de los dos Estados por captar socios es constante. De las movidas más importantes del último tiempo podemos destacar el rompimiento de las relaciones con Taiwán por parte de Costa Rica en el 2015, Panamá en el año 2017 y de República Dominicana en el año 2018.

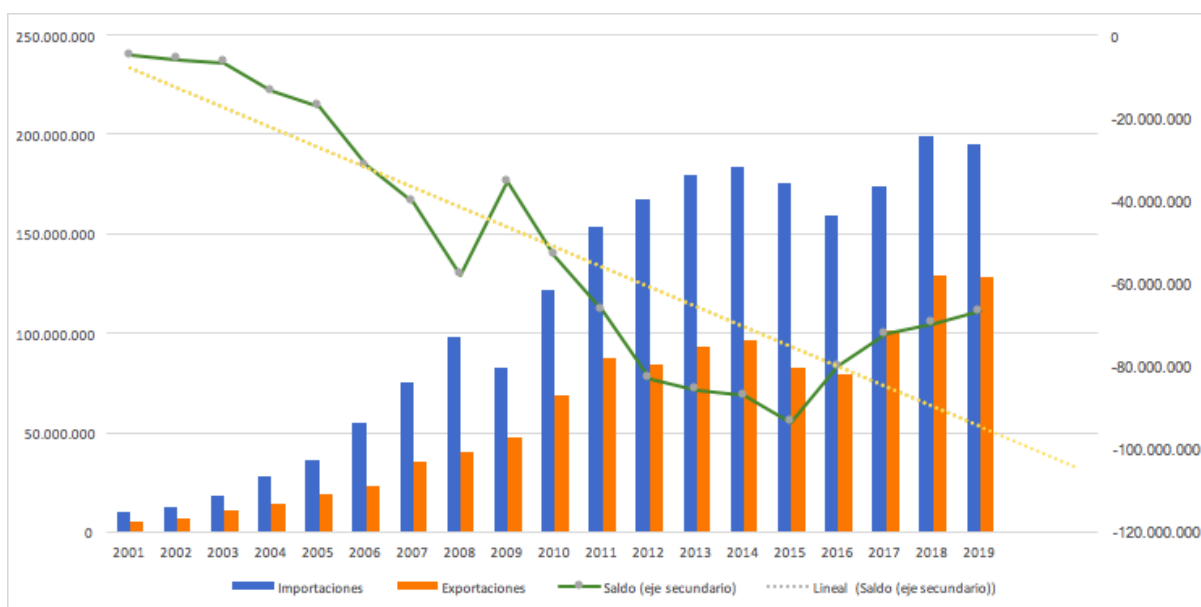
Relacionamiento comercial

China es un inmenso país que dispone de una gran producción agrícola y de enormes reservas de recursos naturales. Es también el país más poblado del mundo por lo que abastecer de alimentos a toda su población es una de sus mayores preocupaciones y motivos de muchas de sus directivas en política exterior e inversión en el extranjero, lo que se complementa con su necesidad de colocar materiales y bienes derivados de su industria. La apertura de China al mundo, el ingreso de a la OMC, y la firma de acuerdos responde no solo a la necesidad de poder incrementar su posición internacional, sino que también contemplar intereses domésticos, y poder cumplir con los objetivos de desarrollo para poder alcanzar el "Sueño Chino". A pesar de su extensión territorial, se estima que solo el 20% de su suelo es apto para el cultivo. Con una de las mayores poblaciones del mundo, este país tiene como una de sus preocupaciones principales la seguridad alimentaria, hecho que coloca a América Latina en el radar de China por su importancia para el abastecimiento de materias primas y principalmente alimentos (Bartesaghi, 2015). Esto explica la política de inversiones y relacionamientos que ha llevado adelante con África y con América Latina. En el caso de esto último, la apertura de China al mundo tuvo efectos directos en la estructura productiva (y por consiguiente en la canasta exportadora) de estos países que son productores agrícolas y de materias primas. La presencia de este país en el mercado internacional (que no solo tiene que preocuparse de alimentar a su población, sino que también debe darle trabajo en estos crecientes polos industriales) ha llevado a una re primarización de la producción latinoamericana. Esto ha llevado a cuestionarse los términos de relacionamiento entre las dos regiones, en donde

si bien el China se presenta como un Estado que busca modificar el sistema internacional, también mantiene prácticas directamente relacionadas al comercio Norte – Sur.

América Latina, por su parte y en términos amplios, como se mencionó anteriormente, es productora y exportadora de materias primas, alimentos y minerales e importadora de productos industrializados. Así las cosas y analizado de forma muy genérica, las economías resultan a simple vista complementarias. Como reseñan diversos estudios, existe una clara tendencia de crecimiento a medida que aumenta la economía de China aumentan los flujos comerciales con los países de ALC. Para Oviedo (2015) las relaciones comerciales del país asiático con ALC se caracterizan por ser asimétricas, con una brecha que se continúa profundizándose y que se puede explicar por modelo centro – periferia de Amin o Presbich.

Gráfico 5 - Evolución del comercio de ALC con China en el período 2001 - 2019



Fuente: elaboración propia en base a TradeMap

Sin embargo, la vinculación comercial de China con los países de ALC no ha sido pareja en cuanto a intensidad. Esto se debe a que, si bien los países de la región se encuentran dentro de un mismo continente, estos presentan realidades diferentes. Para dimensionar la importancia de China como socio comercial se realizó un cuadro comparativo en el que se menciona la posición en cuanto a destino de exportación/ mercado de origen de importación de China con los países de ALC en el año 2001 y en el 2019.

Para que el resultado sea más preciso, se ha procedido a categorizar los países dentro de tres subregiones: América Central, América del Sur y el Caribe con el fin de ver si el efecto del ascenso chino tuvo los mismos impactos en el comercio exterior de LAC. Como forma de acotar el campo, se ha utilizado los países miembros de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe. Asimismo, como variable de control, se analizó para los mismos cortes temporales, lo que sucedía con Estados Unidos, que como se mencionó anteriormente, juega un rol fundamental como potencia hegemónica en la región.

Tabla 10 - Variación de la importancia como socio comercial de China y Estados Unidos con ALC.

Países	Región	2001				2019			
		China		EEUU		China		EEUU	
		Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Belice	América Central	23	16	1	1	25	2	2	1
Costa Rica	América Central	29	13	1	1	16	2	1	1
El Salvador	América Central	46	16	3	1	10	3	1	1
Guatemala	América Central	63	11	1	1	12	2	1	1
Honduras	América Central	40	18	1	1	34	2	1	1
México	América Central	17	5	1	1	5	2	1	1
Nicaragua	América Central	34	11	1	1	16	2	1	1
Panamá	América Central	26	17	1	1	61*	1*	1*	2*
Argentina	América del Sur	4	3	2	2	3	2	4	3
Bolivia	América del Sur	20	6	3	1	8	1	6	5
Brasil	América del Sur	6	9	1	1	1	1	2	2
Chile	América del Sur	4	4	1	2	1	1	2	2
Colombia	América del Sur	40	7	1	1	2	2	1	1
Ecuador	América del Sur	32	10	1	1	2	2	1	1
Paraguay	América del Sur	18	3	9	4	40	4	6	2
Perú	América del Sur	3	7	1	1	1	1	2	2
Suriname	América del Sur	6	6	4	2	7	4	9	2
Uruguay	América del Sur	4	6	3	3	1	2	4	4
Venezuela	América del Sur	30	14	1	1	7	2**	6	1**
Antigua y Barbuda	Caribe	44***	12***	4***	1***	35	2	2	1
Bahamas	Caribe	83	30	1	1	27	3	1	1
Barbados	Caribe	46	6	1	1	59	4	1	1
Cuba	Caribe	5	3	154	51	2****	2****	131****	14****
Dominica	Caribe	51	18	6	1	31	4	4	1
Granada	Caribe	29	14	1	1	20*****	6*****	2*****	1*****
Guyana	Caribe	24	8	1	1	15	7	6	1
Haití	Caribe	19**	4**	1**	1**	10*	2*	1*	1*
Jamaica	Caribe	7	10	1	1	8	2	1	1
República Dominicana	Caribe	14	45	1	1	6	2	1	1
San Cristóbal y Nieves	Caribe	62	25	1	1	16*	5*	1*	1*
San Vicente y las Granadinas	Caribe	20	16	10	1	39	4	5	1
Santa Lucía	Caribe	16	8	2	1	28	3	1	1
Trinidad y Tobago	Caribe	61	14	1	1	21	3*****	1	1*****

* Valores correspondientes al año 2017

** Valores correspondientes al año 2013

*** Valores correspondientes al año 2005

**** Valores correspondientes al año 2018

***** Valores correspondientes al año 2008

***** Valores correspondientes al año 2015

Los países en rojo no reconocen la República Popular China

Fuente: elaboración propia en base a TradeMap.

De la tabla 10 se desprende que el mayor incremento en la relevancia de China como socio comercial se da en América del Sur. En dicha región, el gigante asiático es uno de los principales socios a la hora de importar y exportar, superando en importancia a Estados Unidos, como sucede en los casos de Argentina (único país en el que el principal socio es Brasil), de Brasil, Chile, Perú y Uruguay.

Sin embargo, en las otras dos regiones, se puede observar como China ocupa un rol de mayor relevancia en las importaciones, pero no como destino de exportación. Si bien esto tiene mucho que ver con las matrices productivas de esos países (especialmente en los Estados caribeños), el peso de la geografía y de las relaciones históricas con Estados Unidos juegan un rol fundamental en la inserción internacional de China. Por otro lado, se debe mencionar también, que tanto el Caribe, pero especialmente América Central, son de las regiones en donde se concentra la mayor cantidad de países que no mantienen relaciones diplomáticas con la República Popular China. Países como Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Haití o Paraguay (único país de América del Sur que reconoce al gobierno de Taiwán), cuentan con fuertes corrientes de importación, pero no así en las operaciones de exportación.

Si se estudia los bienes que componen las canastas de exportación e importación, se puede apreciar que existe un comercio fuertemente primario en los bienes exportados por América Latina hacia China, por ejemplo, productos como minerales (capítulo 26 de S.A), semillas oleaginosas (capítulo 12 del S.A), cobre (capítulo 74), pasta de madera (capítulo 47) y carne (capítulo 02). Por su parte, las exportaciones de China a América Latina se caracterizan por ser bienes con alto contenido tecnológico, siendo encabezadas por maquinarias (capítulo 85), máquinas y artefactos mecánicos (capítulo 84), automóviles (capítulo 87). Este resumen permite mostrar el tipo de comercio bilateral que existe. De hecho, es altamente conocido el efecto que ha tenido la emergencia de China en la vuelta hacia la primarización de la canasta exportadora a América Latina.

Tratados de Libre Comercio de China con ALC

El ingreso de China a la OMC abrió la puerta para que los países latinoamericanos encontrarán una nueva forma de relacionarse con el gigante asiático. Sin embargo, está

relación no se dará con la misma intensidad en todas las economías latinoamericanas y caribeñas.

Aquellos países que avanzaron con la firma de acuerdos comerciales con China son principalmente Estados que tienen una geo-estrategia enfocada en el Pacífico. El primer tratado de libre comercio lo llevará a cabo con Chile (2005), luego seguirá con Perú (2009) y finalmente con Costa Rica (2010), mientras que negocia actualmente uno con Panamá. Se debe recordar que los primeros dos países conforman la actual Alianza del Pacífico, mientras que Costa Rica y Panamá figuran como interesados en incorporarse a dicha iniciativa.

Las estructuras de los acuerdos responden a una composición clásica y que abarca principalmente temas considerados como OMC +. En este sentido, se puede observar que incluyen los principales temas relativos a acceso al mercado de bienes. En cuanto a los servicios, en los acuerdos de Perú y Costa Rica se negociaron bajo listas positivas en capítulos dentro del TLC original. En cambio, Chile, negoció un acuerdo específico sobre este tema, años después. En el caso de Costa Rica, servicios, inversiones y entrada temporal de personas se negocian en un mismo capítulo, mientras que en el acuerdo con Perú cada uno de ellos tiene su propio capítulo.

Otro aspecto a destacar tiene que ver con las otras disciplinas que hacen al comercio. Por ejemplo, en los tres acuerdos se puede ver un capítulo destinado a la cooperación, la transparencia, solución de controversias y administración del acuerdo, en donde se prevé la creación de comisiones que monitoreen la evolución y aplicación del acuerdo. Sin embargo, en el primer acuerdo que se firma con Chile, no se incluyen aspectos relacionados a la propiedad intelectual (la única referencia tiene que ver con las indicaciones geográficas en donde se incluye el pisco chileno como único bien con denominación de origen), mientras que en el de Perú y Costa Rica si se avanza con la incorporación de un capítulo específico para estos temas.

La ampliación del acuerdo que hizo Chile, y que se encuentra negociando Perú, permitirá a estos países *aggiornarse* con alguna de las nuevas tendencias del comercio internacional. Por ejemplo, Chile negoció específicamente capítulos nuevos sobre comercio electrónico y medio ambiente, pero también se actualizó sobre facilitación del

comercio, cooperación aduanera y comercio de servicios. Sin embargo, existen temas que aún no están cubiertos en este tipo de acuerdo; capítulos específicos sobre compras públicas, el apoyo a la internacionalización de PYMES, o género y comercio exterior, datos y seguridad, por nombrar algunos de los tópicos que ya figuran en los nuevos acuerdos (la mayoría de ellos OMC X), no parecería estar dentro del interés (y las posibilidades) a la hora de negociar por parte de China, ya que en el caso de Chile y Perú, cuentan con acuerdos que se han enfocado en estos nuevos temas.

Tabla 11 - Desgravación arancelaria en los TLC de China con Chile, Perú y Costa Rica

	China - Chile			China - Perú			China - Costa Rica	
	Categoría	Nro. Items	% del total	Categoría	Nro. Items	% del total	Categoría	% del total
Exportaciones del país latinoamericano a China	Arancel 0	7336	97,20%	Arancel 0	7336	94,60%	Arancel 0	99,60%
	Exclusiones	214	2,80%	Exclusiones	422	5,40%	Exclusiones	0,40%
	Total	7550	100%	Total	7758	100%	Total	100,00%
	Cronograma de desgravación: de forma inmediata, a los 2, 5 y 10 años.			Cronograma de desgravación: de forma inmediata, a los 5, 8, 10, 12, 15, 16 y 17 años de entrada en vigor.			Cronograma de desgravación: inmediata, a los 5, 10 y 15 años	
Exportaciones de China al país latinoamericano	Categoría	Nro. Items	% del total	Categoría	Nro. Items	% del total	Categoría	% del total
	Arancel 0	7750	98,10%	Arancel 0	6759	91,90%	Arancel 0	90,10%
	Exclusiones	152	1,90%	Exclusiones	592	8,10%	Exclusiones	9,90%
	Total	7902	100%	Total	7351	100%	Total	100%
Cronograma de desgravación: de forma inmediata, a los cinco y diez años.			Cronograma de desgravación: de forma inmediata, a los 5, 10, 12, 15 y 16 años de entrada en vigor.			Cronograma de desgravación: inmediata, a los 5, 10 y 15 años		

Fuente: elaboración propia en base a la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Chile), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Perú), y Ministerio de Comercio Exterior (Costa Rica).

Como se observa en la tabla de desgravación arancelaria, en los tres casos se logró la conformación de una zona de libre comercio entre China y los países latinoamericanos firmantes. Asimismo, en todos los casos existieron líneas arancelarias que fueron excluidas de la negociación en pos de proteger los sectores productivos de las respectivas economías. Acorde al estudio realizado por (Rosales y Kuwayama, 2012) los sectores que en su mayoría tienen que ver con el sector textil, calzado y cueros. En el caso de Chile y Perú, también quedaron excluidos algunos productos agrícolas que se encuentran dentro del sistema de bandas de precio, como la harina y el azúcar.

A continuación, se procederá a analizar el alcance de dichos acuerdos.

TLC China – Chile

La estrategia de inserción comercial internacional de Chile ha tenido la apertura comercial como pilar de apoyo. Dicha apertura se puede ver tanto en el nivel multilateral (miembro de la OMC), unilateral (política de rebajar sus aranceles) y bilateral mediante la firma de acuerdos de libre comercio. En este sentido, este país ha firmado más de 25 acuerdos que le dan acceso preferencial en más de 60 economías a los productos chilenos.

El país andino fue el primero en América del Sur en establecer relaciones con la República Popular China en 1970. Asimismo, Chile fue el primer país latinoamericano en apoyar el ingreso del gigante asiático a la OMC, y finalmente en el 2004, fue el primero de la región en otorgarle el status de economía de mercado (Direcom, 2015). Estos antecedentes acercaron a estos dos países al punto tal de que el primer avance hacia un TLC de Beijing fuera de su región, es con el Chile.

En el año 2002, China propone a Chile comenzar a explorar la posibilidad de negociar un acuerdo. El lanzamiento de las mismas será en el 2004 en la cumbre de Líderes de la APEC. Según informa la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile¹⁷, el TLC es el resultado de una negociación progresiva de cuatro etapas:

- 1) El tratado de libre comercio de bienes, firmado en el 2005 y que entró en vigor en el 2006.
- 2) Acuerdo suplementario de servicios, suscrito en el 2008 y en vigor desde el 2010.
- 3) Acuerdo suplementario de inversiones, firmado en el 2012. Su entrada en vigencia data del 2014.
- 4) Profundización del acuerdo en el 2017.

Al día de hoy, el acuerdo garantiza el ingreso del 97,2% de las mercaderías chilenas sin gravámenes, mientras que el 98% de los productos originarios en china acceden con arancel cero al suelo chileno.

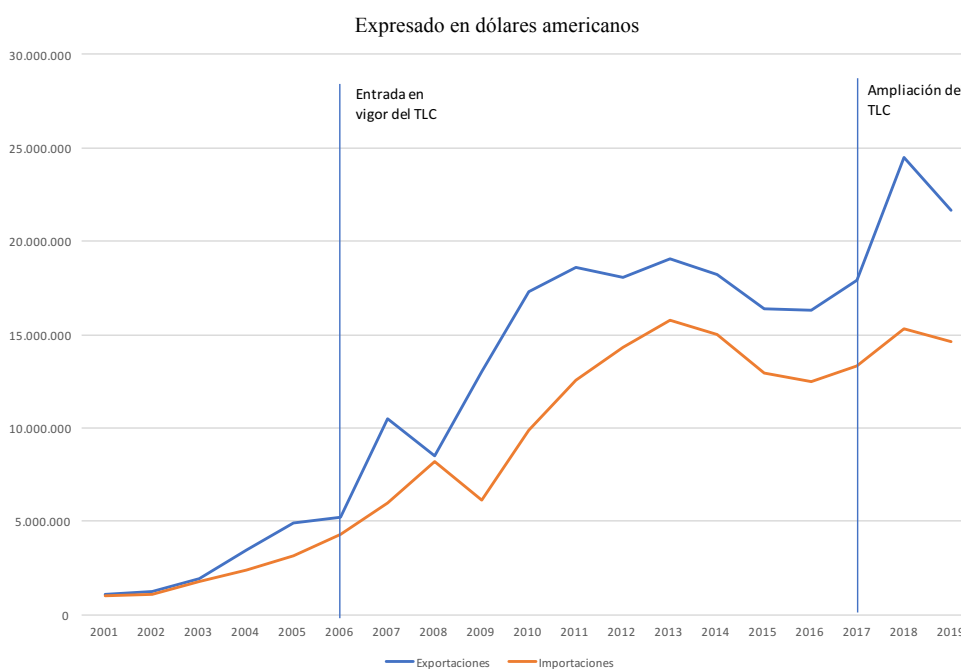
Si bien el acuerdo inicial firmado en el 2005 era más simple que otros acuerdos que ya había firmado el gobierno chileno (como por ejemplo con Estados Unidos o con la Unión

¹⁷ Acceda a la página: <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/china/>

Europea), el impacto en el comercio fue notorio al poco tiempo (Wise, 2012). La variación de las exportaciones chilenas con destino a China en el 2007, fueron 99% más que las ventas en el año anterior.

El cronograma de desgravación para los productos chilenos que quieran ingresar al mercado asiático contó de cinco categorías (una de ellas con productos excluidos) y que preveían en un plazo de hasta 10 años para que el 97,2% obtuviese un arancel preferencial de 0%. Quedaron 214 líneas excepcionadas (2,8%) que mantienen los mismos niveles de protección. Por su parte, 98,1 % de los productos originarios de China obtuvieron acceso libre de arancel al mercado chileno (Direcon, 2015).

Gráfico 6 – Evolución del comercio de bienes de Chile con China



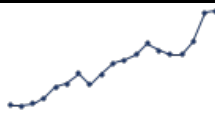
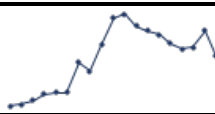

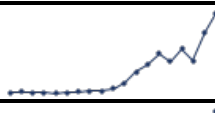
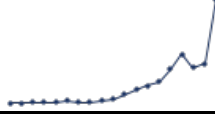


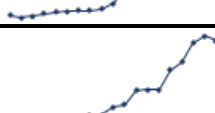
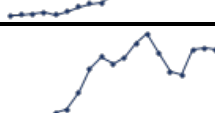

Fuente: elaboración propia en base a TradeMap

Pese a que el incremento del comercio es notorio para ambas partes, y que para el caso chileno el saldo de la balanza comercial es superavitario, los cuestionamientos en torno a este acuerdo radican en la concentración de la canasta de exportación en minerales. Como se puede observar en el cuadro 7, el incremento de las exportaciones entre el 2006 (año de la firma del acuerdo) y el 2019 es de 313%. El principal capítulo de exportación es el 26 que corresponde a minerales. Si bien la variación de este bien fue del 308%, la participación en el total de las exportaciones fue de 47% en los dos años de referencia. Si

se puede observar el incremento en capítulos relacionados al sector de la alimentación, como es la venta de frutas (capítulo 08), o de carne (capítulo 02), o pescados (capítulo 03). La presencia de transacciones de estos productos reviste importancia dado que es un sector que suele presentar mayores barreras no arancelarias y en donde los acuerdos de libre comercio pueden ayudar a agilizar y disminuir las mismas.

Tabla 12 - Exportaciones de bienes chilenos a China

Expresado en dólares americanos

Capítulo	Descripción abreviada	Exportaciones		Participación		Variación 2019/2006	Evolución 2001 - 2019
		2006	2019	2006	2019		
'26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	2.490.684	10.154.044	47%	47%	308%	
'74	Cobre y sus manufacturas	2.008.564	6.467.632	38%	30%	222%	
'47	Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas; papel o cartón para reciclar ...	331.142	1.478.554	6%	7%	347%	
'08	Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrinos (cítricos), melones o sandías	18.525	1.438.614	0%	7%	7666%	
'02	Carne y despojos comestibles	12.966	442.219	0%	2%	3311%	
'03	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	56.931	373.197	1%	2%	556%	
'44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	31.168	343.446	1%	2%	1002%	
'22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	21.115	331.356	0%	2%	1469%	
	Otros	283.868	648.027	5%	3%	128%	
	Total	5.254.963	21.677.089	100%	100%	313%	

Fuente: elaboración propia en base a TradeMap.

La actualización del acuerdo en el año 2017 permitió a los países incorporar capítulos con temas que son trascendentales para la agenda internacional. Entre ellos, podemos encontrar una negociación sobre Comercio y Medio Ambiente, y un capítulo sobre Comercio Electrónico. También se debe mencionar que en estos acuerdos no se incorpora el tema de Compras Públicas, y que el tratamiento que se hace sobre Propiedad Intelectual está limitado a las indicaciones geográficas.

A su vez, es importante mencionar qué relación tiene el comercio con las empresas chilenas. Un informe de la ex Direcon (hoy Subrei – Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales) de evaluación del acuerdo menciona que en el año 2005 había 424 empresas chilenas que exportaban con regularidad al mercado en cuestión. Para el año 2014, el número había crecido hasta alcanzar 1022 compañías. De este total, se consideran consolidadas a 106 firmas que han exportado de forma interrumpida en el período mencionado. A su vez, en el año 2013, la composición por tipo de empresa demostró que el 56,8% de las firmas que exportaron eran grandes, mientras que un 39,6% eran Pymes y finalmente un 3,6% eran microempresas (Direcon, 2015).

TLC China – Perú

El Tratado de Libre Comercio entre China y Perú es uno de los símbolos más explícitos de las transformaciones de la política comercial peruana. En primera instancia, se debe recordar que, en el año 2004, el ex Presidente Alejandro Toledo anuncia que su país reconocerá a China como economía de mercado, pocos días después de que Chile hiciera lo mismo. Para Chan (2019) esta declaración unilateral fue bien vista por el gobierno asiático, pero fue apresurada para los integrantes de la cúpula peruana, especialmente porque se otorgó sin negociar nada a cambio y de forma adelantada. Para Beijing, la mera declaración por parte de la máxima autoridad peruana del reconocimiento era suficiente, mientras que los funcionarios peruanos (tras la polémica recién narrada) si la misma no quedaba plasmada en un documento legal carecía de carácter oficial y vinculante. El reconocimiento oficial se concretó en el 2006, y fue parte de un conjunto de medidas en las que Perú accedió a la realización de un estudio de factibilidad conjunto a China para determinar la viabilidad de la firma de un TLC, que finalmente se llevó a cabo en el 2007.

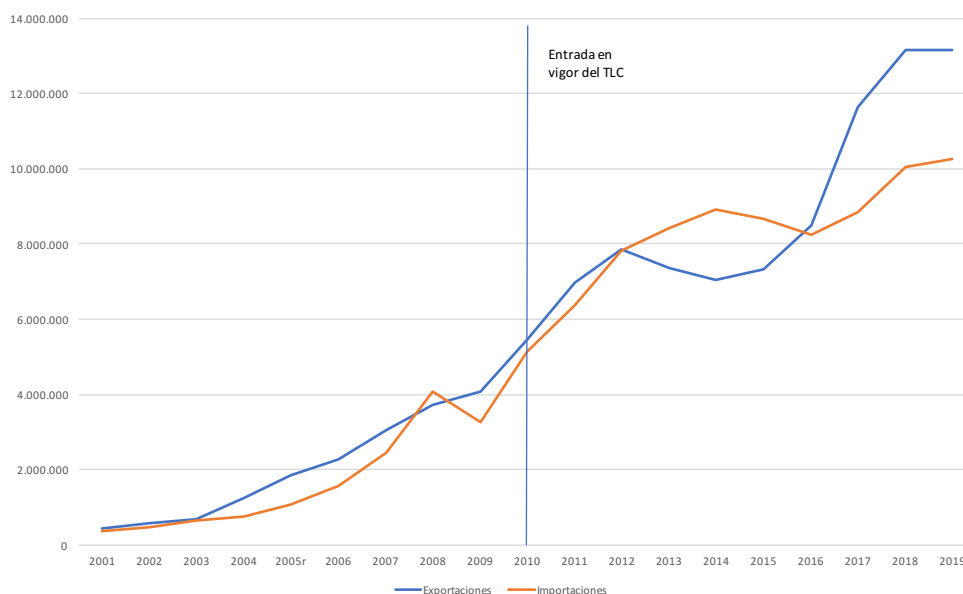
La negociación del acuerdo implicó seis rondas de negociación, y significaba el primer acuerdo con un país asiático para el gobierno peruano, que ya contaba con un TLC importante con Estados Unidos. Chan (2019) menciona que las negociaciones tuvieron reacciones encontradas entre los actores domésticos peruanos, alguno de los que veían con seria preocupación la competitividad de sectores de producción nacional ante una mayor presencia de productos importados desde China, especialmente en el sector textil y calzado. Para contrarrestar esto, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo puso en práctica mecanismos de transparencia y comunicación que ya se habían utilizado en el TLC con Estados Unidos.

El acuerdo de libre comercio entre China y Perú se firmó el 8 de abril del 2009 en Beijing, y entró en vigor el 1 de marzo del 2010. Sobre el mismo, la web del ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú declara que los objetivos principales consisten en el acceso con arancel preferencial para los bienes peruanos, especialmente aquellos con valor agregado. De igual forma, busca poder disminuir la desviación de comercio generada por los países competidores de Perú que ya habían avanzado en acuerdos con el gigante asiático.

A su vez, tiene la intención de estrechar las relaciones con el fin de que Perú pueda integrarse a las cadenas productivas asiáticas, pueda captar también mayor inversión de dicha región y que escoja a este país para armar su centro de operaciones. Finalmente, se debe mencionar que, junto al TLC, estos dos países han firmado un Acuerdo de Cooperación Aduanera que ayudará con la facilitación del comercio entre las partes, así como también un Memorando de Entendimiento en Cooperación Laboral y Seguridad Social.

Gráfico 7 - Evolución del comercio de bienes de Perú con China

Expresado en dólares americanos



Fuente: elaboración propia en base a TradeMap.

Como resultado del acuerdo, Perú rebajó el 91,9% de las líneas arancelarias aplicadas a los bienes procedentes de China, con un cronograma de liberalización que se extiende hasta 17 años luego de entrado en vigor el acuerdo. Se debe mencionar que el 67% de los productos tuvieron una liberalización inmediata. Entre los sectores sensibles peruanos que fueron excluidos del acuerdo se puede encontrar bienes pertenecientes al sector textil, calzado y metalmecánico. Por su parte, las exportaciones peruanas lograron una desgravación total arancelaria para el 93,6% de las líneas, mientras que un 5,4% quedaron excluidas de los cronogramas de liberalización. Dentro de este último grupo se puede encontrar algunos productos pesqueros, café, trigo, arroz, aceites vegetales, tabaco. A pesar de estas exclusiones, los productores del país andino consiguieron acceso preferencial al mercado en sectores de interés como, por ejemplo, verduras, frutas y productos extractivos como el cobre, hierro, boro, manufacturas de zinc, entre otros (Chan, 2019).




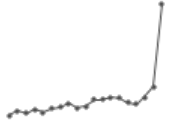
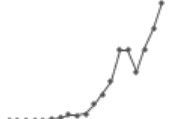
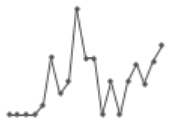
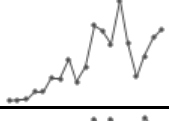
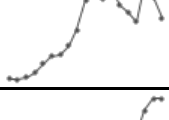

Un estudio del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú del año 2020 sobre el aprovechamiento del acuerdo menciona que, a 10 años de haber entrado en vigor, si bien las exportaciones tradicionales (relacionados a la industria extractiva) siguen dominando las corrientes de exportación representando el 95,6% del total exportado, las exportaciones no tradicionales crecieron un 11,6%. El mismo informe establece que se exportaron 786 productos nuevos en los 10 años de referencia, y que en ese tiempo se

registraron 1578 nuevas empresas exportadoras a China, de las que un 74% fueron micro y pequeñas empresas exportadoras (MINCETUR, 2020).

Si se observa la tabla 13, se puede ver como la variación de las exportaciones peruanas con destino a China tuvieron un crecimiento de 223% si se compara con el 2009 (año antes de que se implemente el acuerdo) y el 2019. Dentro de la canasta de bienes, se observa que la misma se encuentra sumamente concentrada en la exportación del capítulo 26 del S.A.

Se puede observar como comienzan a aparecer otros capítulos como el 03 (pesca) o el 08 (frutas) que han mostrado un desempeño interesante en el incremento de sus colocaciones en el mercado chino, a pesar de que su peso relativo en el conjunto de las exportaciones es aún bajo.

Tabla 13 - Exportaciones de bienes peruanos a China

Capítulo	Descripción abreviada	Exportaciones		Participación		Variación	Evolución 2001 - 2019
		2009	2019	2009	2019	2019/2009	
'26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	2.639.192	10.294.531	65%	78%	290%	
'23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	677.172	1.100.438	17%	8%	63%	
'74	Cobre y sus manufacturas	344.615	967.510	8%	7%	181%	
'03	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	15.794	196.950	0%	1%	1147%	
'08	Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	6.293	147.141	0%	1%	2238%	
'27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ...	185.991	121.059	5%	1%	-35%	
'16	Preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos	31.180	115.613	1%	1%	271%	
	Resto	177.720	215.945	4%	2%	22%	
	Todos los productos	4.077.957	13.159.187	100%	100%	223%	

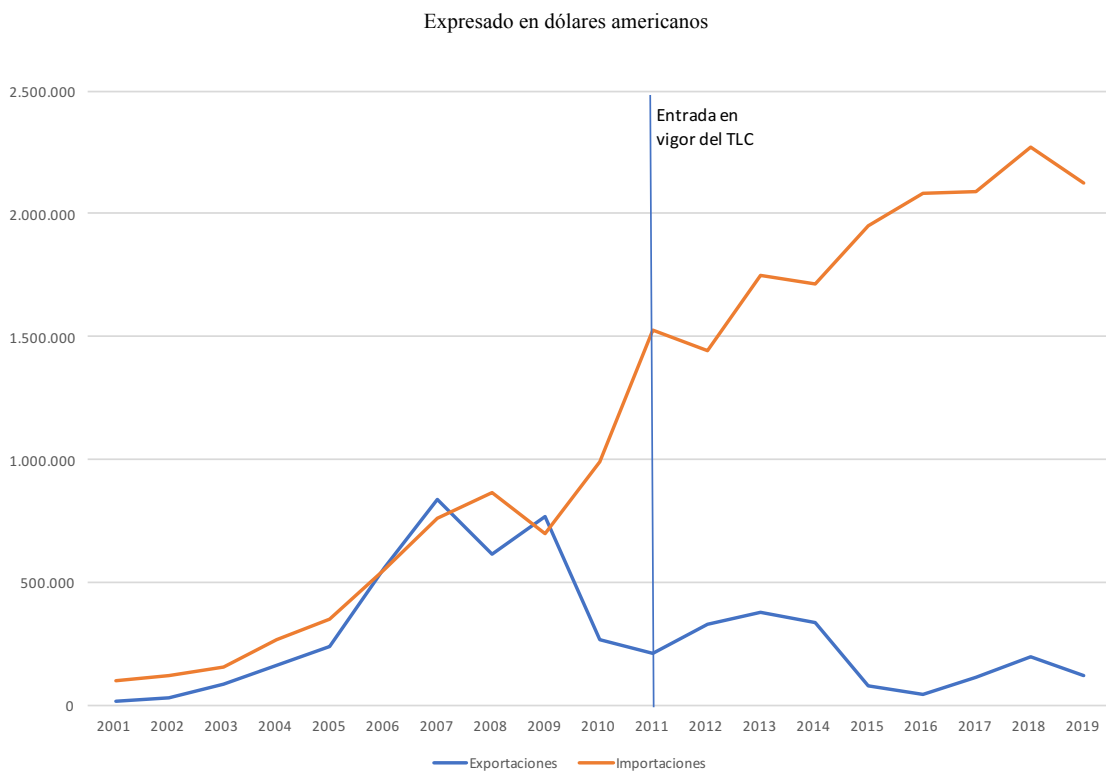
Fuente: elaboración propia en base a TradeMap.

TLC China – Costa Rica

En el año 2007, Costa Rica establece relaciones diplomáticas con la República Popular China. En enero del 2008, acuerdan llevar adelante un estudio de factibilidad conjunto para estudiar la viabilidad de la firma de un acuerdo de libre comercio, y ese mismo año lanzaron las negociaciones. Tras seis rondas, finalmente alcanzan en el 2010 la firma del TLC que entrará en vigor el año siguiente.

La firma del TLC de China con Costa Rica tiene una carga simbólica muy importante, ya que es el primer acuerdo que el gigante asiático firma con Centroamérica, región que en primer lugar tiene una fuerte influencia de Estados Unidos, pero que, además, es la zona en donde se encuentra la mayor cantidad de países que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwan, en vez de Beijing. El avance de Costa Rica en este sentido, llevó a algunos autores a suponer que tendría un efecto cascada en sus vecinos, hecho que finalmente no sucedió (Cordoba y Paladini, 2012).

Gráfico 8 – Evolución del comercio de bienes de Costa Rica con China

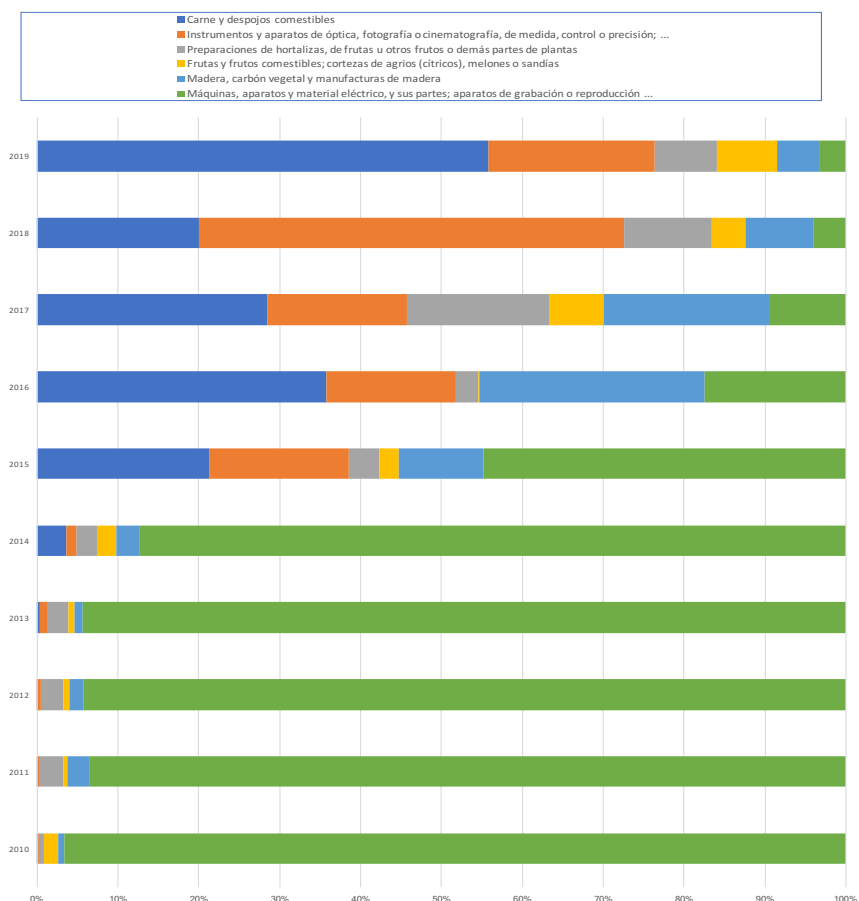


Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap.

A diferencia de lo que se observa en los dos casos estudiados anteriormente (Chile y Perú) en donde se observó un incremento de las exportaciones, para el caso del país centroamericano, si bien se observó un crecimiento de las exportaciones durante los primeros años de entrada en vigor del acuerdo, en el 2015 y 2016 tuvieron una caída importante. La misma se explica por la decisión de la empresa Intel de trasladar su planta de producción y ensambles a Vietnam y Malasia. Si bien China no era el principal destino

de exportación de este producto, los chips producidos en Costa Rica eran parte de las colocaciones en el mercado asiático.

Gráfico 9 - Evolución de los principales capítulos exportados por Costa Rica a China



Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap.

En el gráfico nro. 9 se puede observar la caída de las exportaciones del capítulo 85 en donde se encontraban los microprocesadores de Intel, pero también es posible vislumbrar la aparición de nuevos productos de exportación a este destino, especialmente aquellos comprendidos en el capítulo 02 (carnes), el 20 (preparaciones de hortalizas, o el 08 (frutas).

Ferias China - LAC

Como se mencionó anteriormente, en el Libro Blanco para las relaciones con LAC, China menciona la importancia de que se incrementen los distintos mecanismos de interacción

que apoyen a la profundización de las relaciones comerciales. Las Ferias China – LAC se presentan como un espacio oficial (es organizado por agencias y cámaras de comercio de los países) pero que está destinado al encuentro entre empresarios en pos de concretar negocios.

La participación en este tipo de encuentros permite a los empresarios comunicar y exhibirse ante un público en el que se concentran clientes con alta predisposición a escuchar sobre ofertas de productos, así como para generar relaciones de confianza entre clientes y proveedores. Las mismas cobran especial importancia cuando logran acercar mercados que se encuentran tan distantes tanto a nivel geográfico como a nivel psicológico.

Tabla 14 - Cumbres Empresariales China - LAC

Año	Cumbre	Tema	Ciudad
2007	I Cumbre China - LAC	-	Santiago de Chile, Chile
2008	II Cumbre China - LAC	-	Harbin, China
2009	III Cumbre China - LAC	“Reforzando la Confianza para Vencer la Crisis e Impulsando el Desarrollo Conjunto de China y América Latina”	Bogotá, Colombia
2010	IV Cumbre China - LAC	“La cooperación hace la fuerza, la armonía genera el crecimiento”	Chengdu, China
2011	V Cumbre China - LAC	“Crecimiento Inclusivo: una Nueva Etapa en las Relaciones China-América Latina”	Lima, Perú
2012	VI Cumbre China - LAC	“La transformación de la industria y un mayor desarrollo”	Hangzhou, China
2013	VII Cumbre China - LAC	“Avanzando de la Mano con el Cambio: Ampliando la Nueva Asociación China – América Latina”	San José, Costa Rica
2014	VIII Cumbre China - LAC	"De cantidad a calidad. Mayor potencial de cooperación, mayor convergencia de intereses"	Changsha, China
2015	IX Cumbre China - LAC	"Nuevas oportunidades, avanzando juntos"	Guadalajara, México

2016	X Cumbre China - LAC	"Innovación y cooperación conjunta, beneficios mutuos"	Tangshan, China
2017	XI Cumbre China - LAC	"Nueva visión de la relación entre China y América Latina y el Caribe en el contexto de las iniciativas de la Ruta de la Seda"	Punta del Este, Uruguay
2018	XII Cumbre China - LAC	"Promover la cooperación global de la Franja y la Ruta aprovechando nuevas oportunidades para el desarrollo económico y comercial China-LAC"	Zhuhai, China
2019	XIII Cumbre China - LAC	"Oportunidades y Desafíos de la colaboración entre CHINA y LAC en el marco de la iniciativa de la Franja y la Ruta, LAC como Hub regional para empresas de China con proyección global"	Ciudad de Panamá, Panamá.

Como se puede observar, el mega proyecto de la Franja y la Ruta ha sido uno de los grandes tópicos que han guiado este foro. En el XIII realizado en Panamá participaron más de 2000 empresarios de ambas regiones, además de representantes gubernamentales, y académicos. En el año 2020, estaba previsto que la cumbre se realizase en Chongqing, China pero debido a la pandemia se trasladó para noviembre del 2021 y se llevará adelante bajo una modalidad mixta (virtual y presencial).

Inversión china en la región

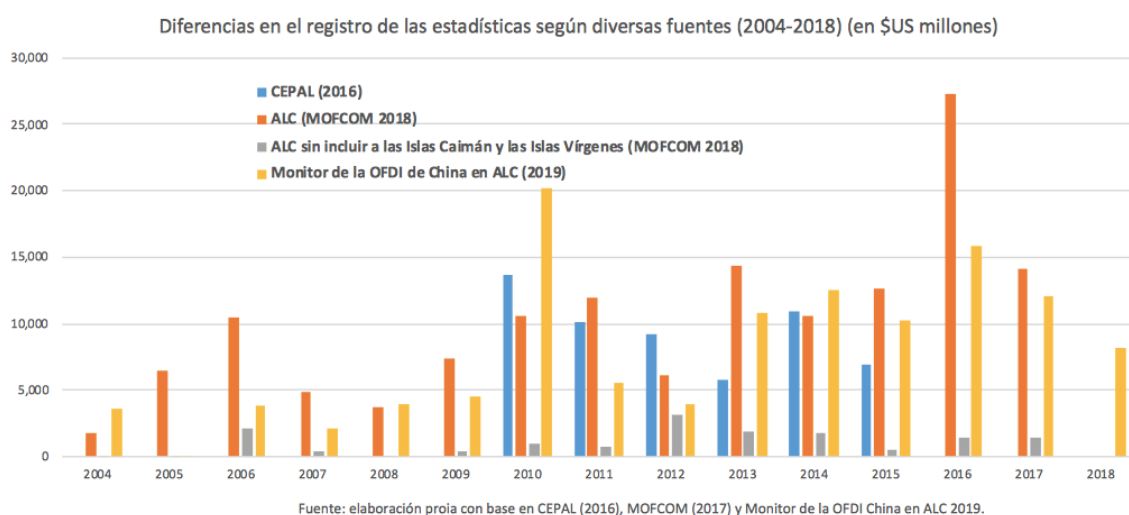
La posibilidad de invertir en el exterior por parte de las compañías chinas fue autorizada en 1979, y desde ese momento la legislación se ha ido flexibilizando hasta lograr una verdadera presencia internacional de las firmas de China. Con la política de "Go Global" en 1999 se empieza a consolidar la internacionalización de las compañías en pos de acompañar la estrategia de *global player* de China. Bernal (2016) resalta que en ALC la IED proveniente de China ha buscado satisfacer necesidades estratégicas de este país: acceso a materias primas, en primer lugar, aquellas relacionadas con la minería y la energía (especialmente la relacionada al gas y el petróleo). Dado el bajo costo de la mano de obra en China, no se encuentran principalmente inversiones relacionadas con la búsqueda de mayor eficiencia en esta área, dado que los costos son más altos que en el suelo local de dichas compañías (como sí es posible encontrar en África).

La cuantificación del total de inversión extranjera directa (IED) proveniente de China en ALC es un tema de constante debate metodológico. Como menciona Ortiz (2017) si bien

existen coincidencias en la importancia que ha cobrado la inversión extranjera china en el mundo (y por consiguiente en ALC), los distintos organismos reportan cifras diferentes según la metodología utilizada. Las divergencias en los números corresponden para Dussel y Ortiz (2016) en los siguientes aspectos:

- Las empresas chinas suelen encauzar la IED por medio de un tercer país.
- No todos los Bancos Centrales de ALC mantienen registro sobre los orígenes de la inversión.
- La inversión extranjera china llega por medio de entidades con fines especiales ubicadas en paraísos fiscales como Islas Caimán o Islas Vírgenes.

Gráfico 10 - Inversión Extranjera Directa china en ALC y sus diferentes mediciones



Fuente: extraída de Dussel, P. (2019). Monitor de la OFDI china en ALC 2019.

En la misma línea se desarrolla Oviedo (2015) cuando dice que existen tres tipos de inversión china en la región: la que se canaliza a través de los paraísos fiscales, las inversiones directas en los países, y aquella que se realiza fuera de la región pero que tiene un impacto en ALC. Este autor agrega que se debe también mencionar dos tipos de préstamos: los acuerdos swap de monedas y los préstamos otorgados a los Estados Nacionales.

Sobre el primero, Oviedo (2015) menciona las inversiones chinas en las Islas Vírgenes y Caimán que durante los años 2010 y 2011 fueron el destino de más del 90% de la inversión que realizó este país en la región. En segundo lugar, se encuentran las

inversiones más tradicionales como lo son aquellas relacionadas a obras de infraestructura o minería, mientras que, en tercer lugar, se podría ubicar la compra del 51% del paquete accionario por parte de COFCO (*China National Cereals, Oil and Foodstuff Corporation*) de Nidera, o el control del 51% de la empresa Noble Agriculture. Ambas empresas tienen orígenes extranjeros pero fuerte presencia en el mercado de granos latinoamericano.

En su monitor sobre la IED en ALC Dussel (2021) destaca ciertas generalidades de IED en ALC provenientes de China. Algunas de ellas son:

- Entre el 2010 y el 2014 el 61% de las inversiones chinas tuvieron como destino Brasil y Argentina. Asimismo, dichas inversiones implicaron el 46% del empleo generado por la propia IED. A partir del 2017, Chile, Colombia, Perú y México se han convertido en los principales receptores de la IED.
- Sobre el destino económico de dichas inversiones, se puede observar que entre en 2005 y el 2009, el 94% de la IED se realizó en sectores vinculados a la materia prima. Para el período 2015 – 2020, las inversiones en dicho sector representaron el 59%. En un principio se podía ver una alta concentración hacia sectores relacionados con la minería y metales, mientras que los años comprendidos entre el 2015 y el 2020 aparecen como relevantes sectores como energía, telecomunicaciones, autopartes y electrónica los que cobran mayor importancia.
- El 78% de la IED china en ALC durante el 2000 y el 2020 se realizó por empresas de propiedad pública china.
- El 63% de las empresas chinas que invierten en ALC tienen su casa matriz en Beijing.
- Las cinco principales empresas chinas que invirtieron en ALC (según monto) en el período 2000 – 2020 fueron:
 - China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec).
 - State Grid Corporation of China (SGCC).
 - China Three Gorges Corporation (CTG).
 - State Power Investment Corp (SPIC).
 - China National Petroleum Corporation (CNPC).

El creciente ingreso de capital chino en términos de IED en ALC no ha estado exento de polémica. La CEPAL (2016) alerta sobre aspectos relacionados a los impactos

medioambientales y sociales que puede implicar la inversión proveniente del gigante asiático, especialmente en una región en donde los marcos regulatorios pueden llegar a ser débiles, con una insuficiente fiscalización y mecanismos inadecuados de consulta entre los actores participantes, y que pueden ser tema de debate y desconfianza. Lo cierto es que para mejorar esto se requiere de la colaboración de todos los actores. Para esto, la CEPAL (2016) propone que: fortalecer los marcos regulatorios por parte de los gobiernos, mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, generar mecanismos de consulta en donde participen las comunidades locales, mientras que las empresas chinas deben esforzarse por cumplir con la normativa local, adaptarse a los usos y costumbres de la región en donde se instalan y emplear trabajadores locales.

Una política conjunta que logre la diversificación de la IED china en ALC, y que la redirija hacia sectores que no se limiten a lo meramente extractivo debería ser una de las prioridades de la agenda conjunta de ALC. Sectores como los relacionados con la infraestructura (donde en ALC existe un gran déficit), energías renovables y tecnología son algunas de las áreas en donde se podría priorizar la colocación de capital mediante la generación de incentivos por parte de los gobiernos nacionales. La posibilidad de realizar inversiones en donde prime una lógica de *win-win* (particularmente para las comunidades locales) debería ser el vector por el que se guíe el relacionamiento bilateral en la próxima década.

La Política Comercial de Uruguay

A la hora de analizar la política comercial de Uruguay se deben considerar ciertos aspectos que condicionan la inserción económica internacional del país. En primer lugar, está supeditada a una serie de determinantes estructurales. Entre ellas se encuentran un mercado interno pequeño, una dotación de recursos naturales que implica ventajas comparativas en la producción agrícola y en la agroindustrial, ubicación geográfica lejana a los principales centros de consumo pero cercana a los centros de consumo regionales. Dichas condiciones naturales, sumadas a la calidad de las instituciones, formación de los recursos humanos, estabilidad económica, dotan al país de ventajas interesantes para desarrollarse como centro de distribución regional. (Ons, 2008). Los aspectos recién mencionados serán claves para comprender las diferentes estrategias por las que ha optado el país a la hora de relacionarse con terceros.

Según Terra *et al* (2004) la apertura comercial del Uruguay comienza de forma gradual en los sesenta, y se va a ver intensificada en los noventa mediante la reducción de los aranceles y de las BNA mientras aumentaban sus compromisos con el exterior. Sin embargo, esta reforma comercial fue más lenta en algunos sectores que eran considerados sensibles. De acuerdo a los autores, esta práctica correspondió más a sectores que presionaron al gobierno con el fin de protegerse que a una definición técnica que demostrase una viabilidad de reconversión de dicho sector.

Para Vaillant (2003) los márgenes de incidir por parte del gobierno en algunos de los instrumentos de política comercial (como lo son los aranceles) se vieron disminuidos en la década de los 90 tras el ingreso de Uruguay al Mercosur. Esto tiene que ver con que, en el Tratado de Asunción, los cuatro países firmantes acordaron la implementación de un arancel externo común, uno de los principales instrumentos de las uniones aduaneras.

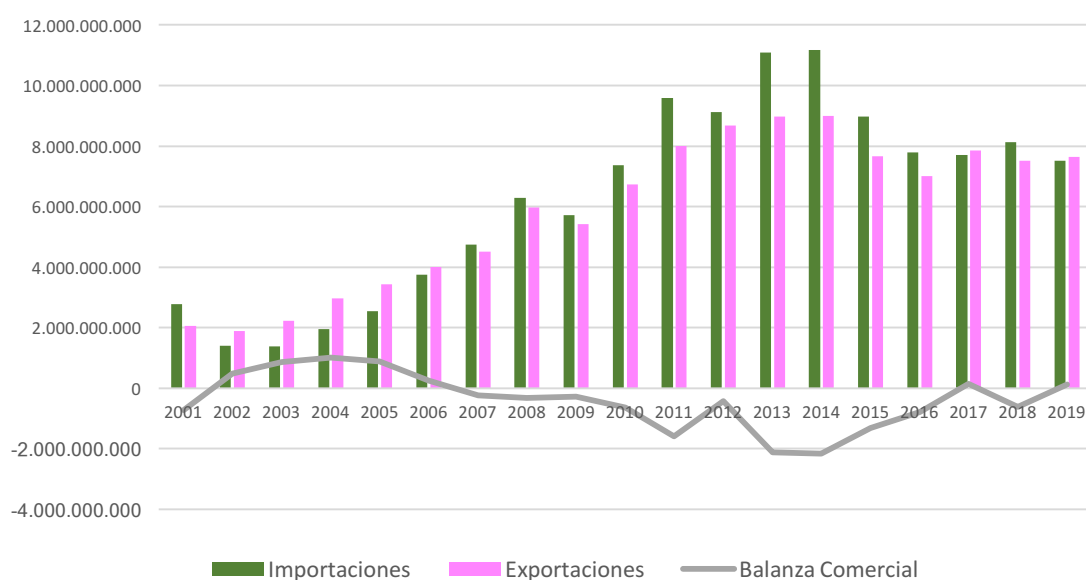
En este capítulo se analizará la política comercial uruguaya y su relación con la inserción internacional del país desde tres grandes áreas: la estructura del comercio exterior uruguayo, para comprender sus principales destinos, orígenes y productos que componen la canasta de exportación e importación, las principales definiciones que hacen a la política comercial de las últimas décadas, y finalmente se mostrará el rol que juegan los

diversos actores en la formulación de la política comercial del país, haciendo un especial énfasis en la composición del sector empresarial.

Comercio exterior de Uruguay

La política comercial del Uruguay busca potenciar los intercambios comerciales de este país con el resto del mundo debido al peso importante que dicha actividad representa en la economía nacional. En el último Examen de Política Comercial elaborado por la secretaría de la OMC (2018) se menciona que en el año 2017 la suma de las exportaciones y las importaciones fue equivalente al 30% del PBI del país de ese año. Por su parte, Labraga (2014) sostiene que el coeficiente de apertura del Uruguay en el 2014 representaba un 60%, mientras que diez años antes, la tasa se ubicaba en 35%. Esto tiene como consecuencia que en los últimos años la economía uruguaya se encuentre más integrada a las dinámicas internacionales, lo que significa que no solo se beneficia de las oportunidades que puedan aparecer (suba del precio de los commodities) sino que también debe estar atento a las crisis que puedan surgir (crisis económicas).

Gráfico 11 - Comercio Exterior de bienes de Uruguay entre 2001 y 2019 (sin zonas francas)



Fuente: Elaboración propia en base a SmartData.

El comercio exterior de este país se caracteriza por ser un gran exportador de productos primarios relacionados a la agroindustria, mientras que las importaciones se pueden encontrar en su mayoría de productos manufacturados. De hecho, se puede apreciar en los pasados años cómo las exportaciones de manufacturas han ido perdiendo lugar frente a las exportaciones de materias primas, lo que hace que esos bienes sean adquiridos en el exterior. Es importante mencionar que Uruguay importa todo lo relacionado a combustibles ya que no cuenta con dicho recurso en su territorio.

Tabla 15 - Evolución de las exportaciones por tipo de bien¹⁸

Tipo de producto	2001	2010	2019
Productos Agrícolas	41%	60%	65%
NAMA	55%	37%	33%
Cap. 3	4%	3%	1%

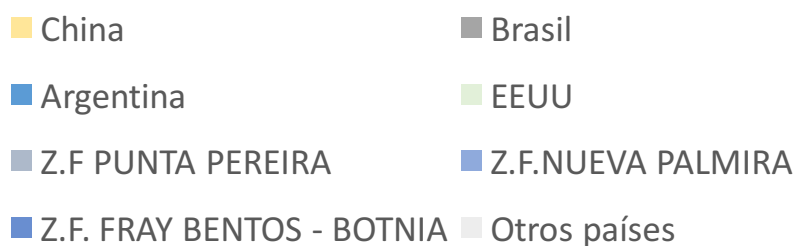
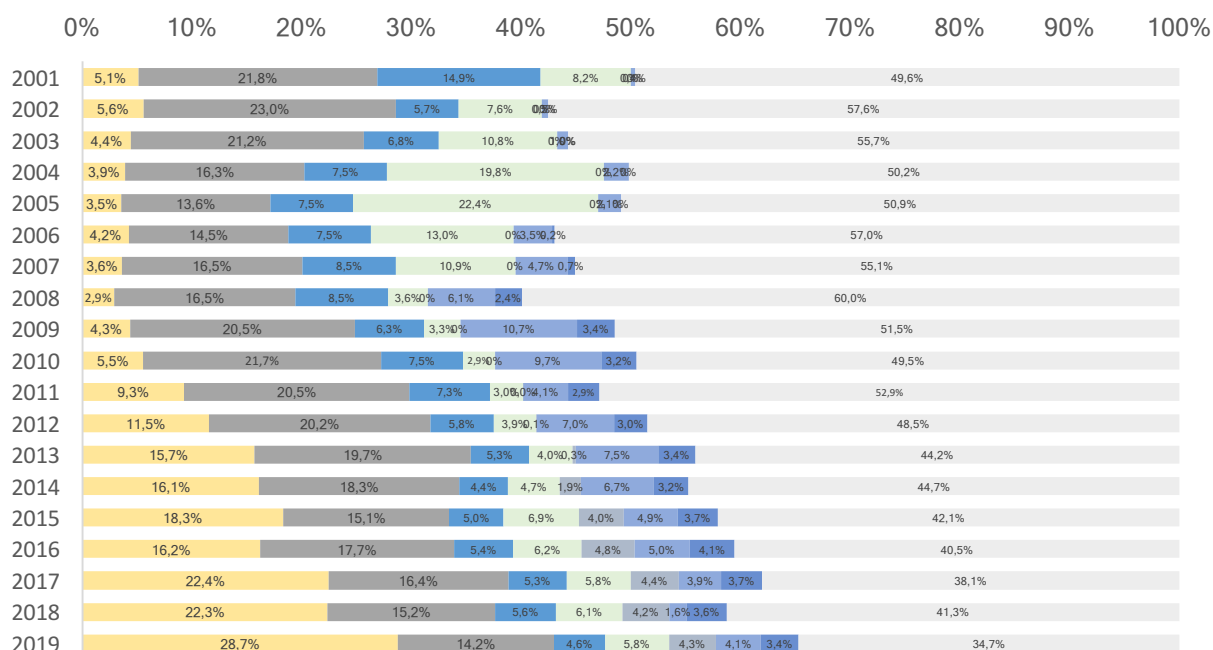
Fuente: Elaboración propia en base a SmartData.

Cómo se puede observar en la tabla anterior, la oferta exportable del país está concentrándose en productos agrícolas. Para autores como Labraga (2014) el fenómeno de la soja tuvo influencia en este aumento en la exportación de productos primarios. Por su parte, Lalanne (2019) menciona que la irrupción de China en el escenario internacional, tuvo un fuerte impacto en estructuras productivas de los países latinoamericanos dada la fuerte demanda del país asiático de bienes primarios.

En el caso de Uruguay, podemos ver que, en el año 2001, China representaba poco más del 5% de las colocaciones uruguayas. Es recién a partir del 2010 que el peso de este mercado comienza a tomar relevancia, especialmente cuando a partir del año 2017 supera como principal destino de exportación al tradicional socio comercial de Uruguay de los últimos años: Brasil. Se debe tener en cuenta en la metodología utilizada en el proceso de análisis de los datos, que gran parte de exportaciones al país asiático se realizan a través de zonas francas, por lo que estas no aparecen computadas como destino final China, sino que muestran como destino territorio que cuenta con un régimen aduanero diferenciado.

¹⁸ Se utilizó una versión simplificada de lo establecido en el Acuerdo sobre el Comercio de Agrícolas de la OMC en donde se clasifica a los productos agrícolas como aquellos comprendidos entre los capítulos 01 y 24 del Sistema Armonizado, dejando por fuera el capítulo 03 de pesca. A su vez, se simplifica como producto NAMA las exportaciones ubicadas en el capítulo 25 en adelante.

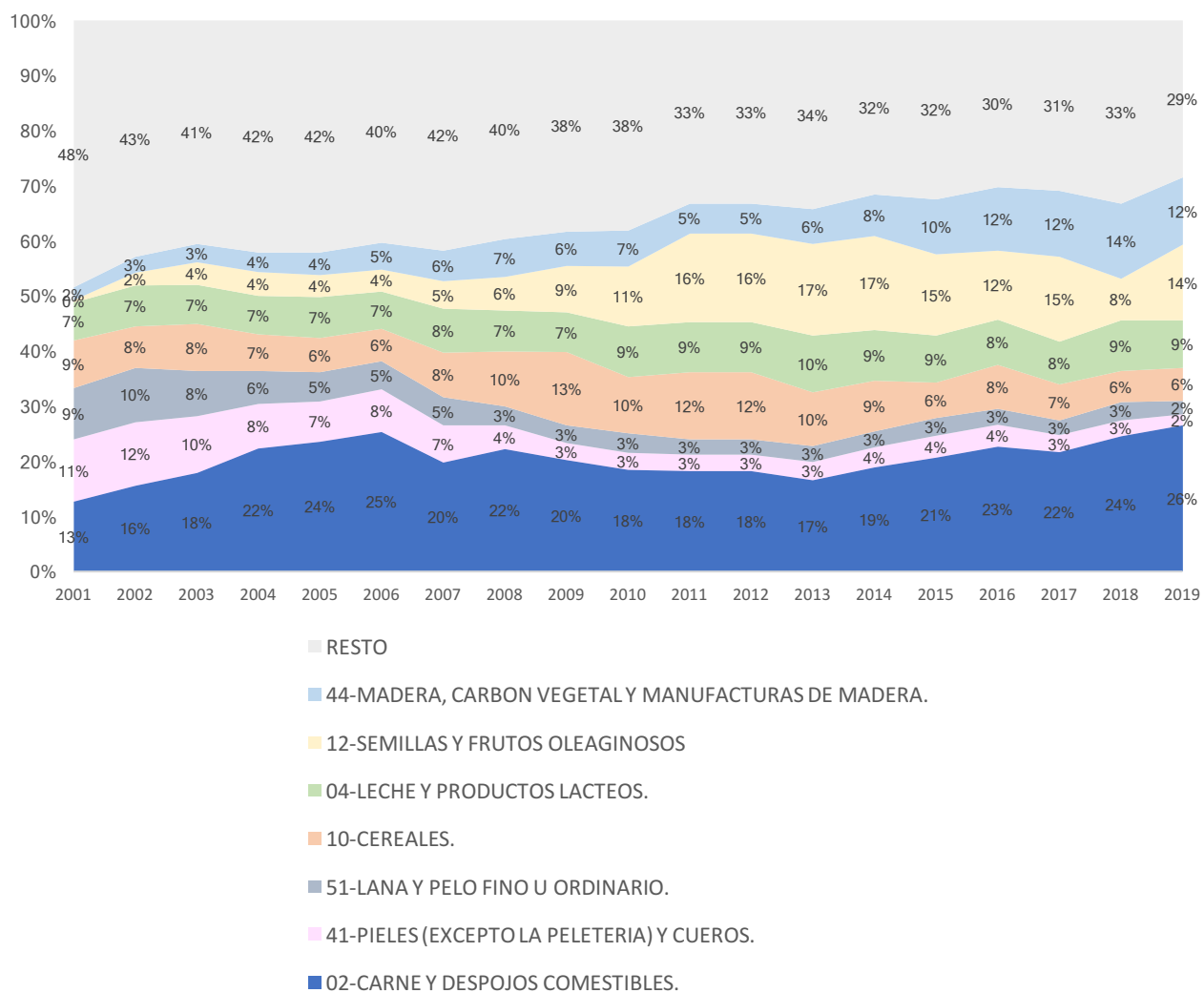
Gráfico 12 - Evolución de los principales destinos de exportación de bienes de Uruguay (2001 -2019)



Fuente: Elaboración propia en base a SmartDATA.

En cuanto a los productos exportados, se puede ver que durante el periodo estudiado (2001 – 2019) se percibe una tendencia a la concentración en los capítulos exportados. En el año 2019, siete capítulos del S.A. explicaban prácticamente el 70% de las exportaciones. Dentro de los mismos, la carne (02) juega un rol cada vez más importante, llegando a alcanzar el 26% de lo exportado en el último año de referencia. Por otro lado, vemos una pérdida en el peso de las exportaciones de cueros (41) y lana (51). La antes mencionada soja (12), los productos relacionados con la madera (44) y el incremento de los lácteos (04) fueron los capítulos que mostraron una tendencia en aumento en el lapso de tiempo estudiado.

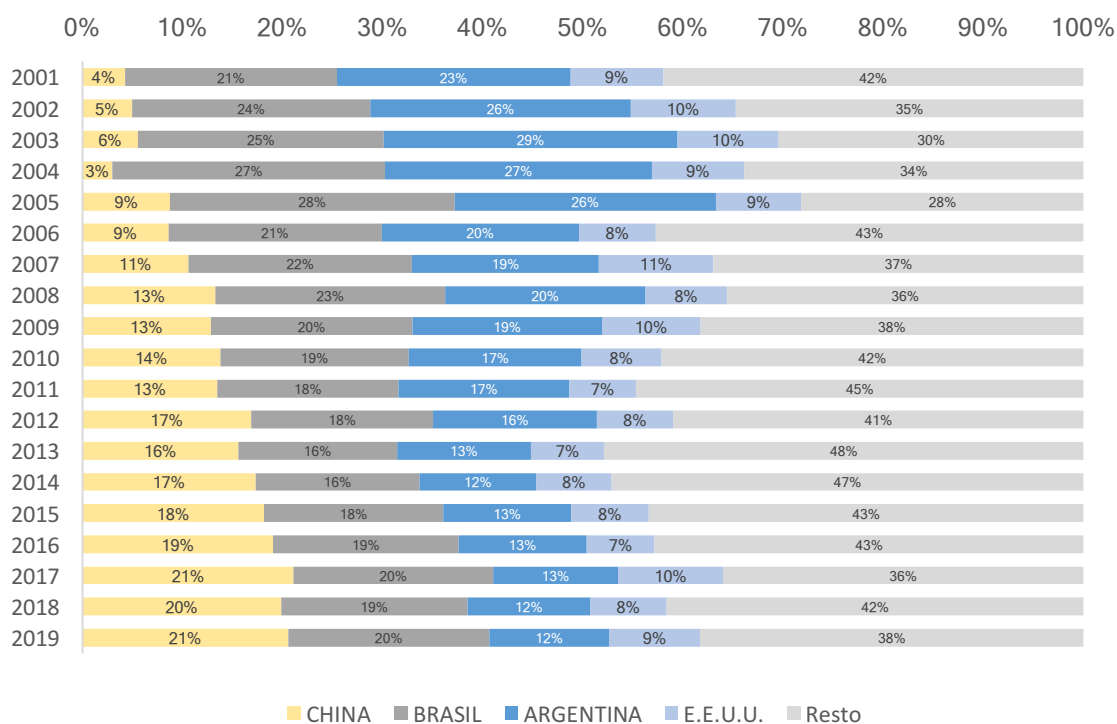
Gráfico 13 -Evolución de los principales bienes exportados (2001 - 2019)



Fuente: Elaboración propia en base a SmartDATA.

Para el caso de las importaciones, es posible ver como el Mercosur juega un rol relevante, a pesar de que en los últimos años China ha comenzado a ganar mayor preponderancia y a desplazar a otros actores como Argentina, que ha venido perdiendo relevancia como origen de las importaciones, al igual que lo que sucedió en el caso de las exportaciones con destino a este país.

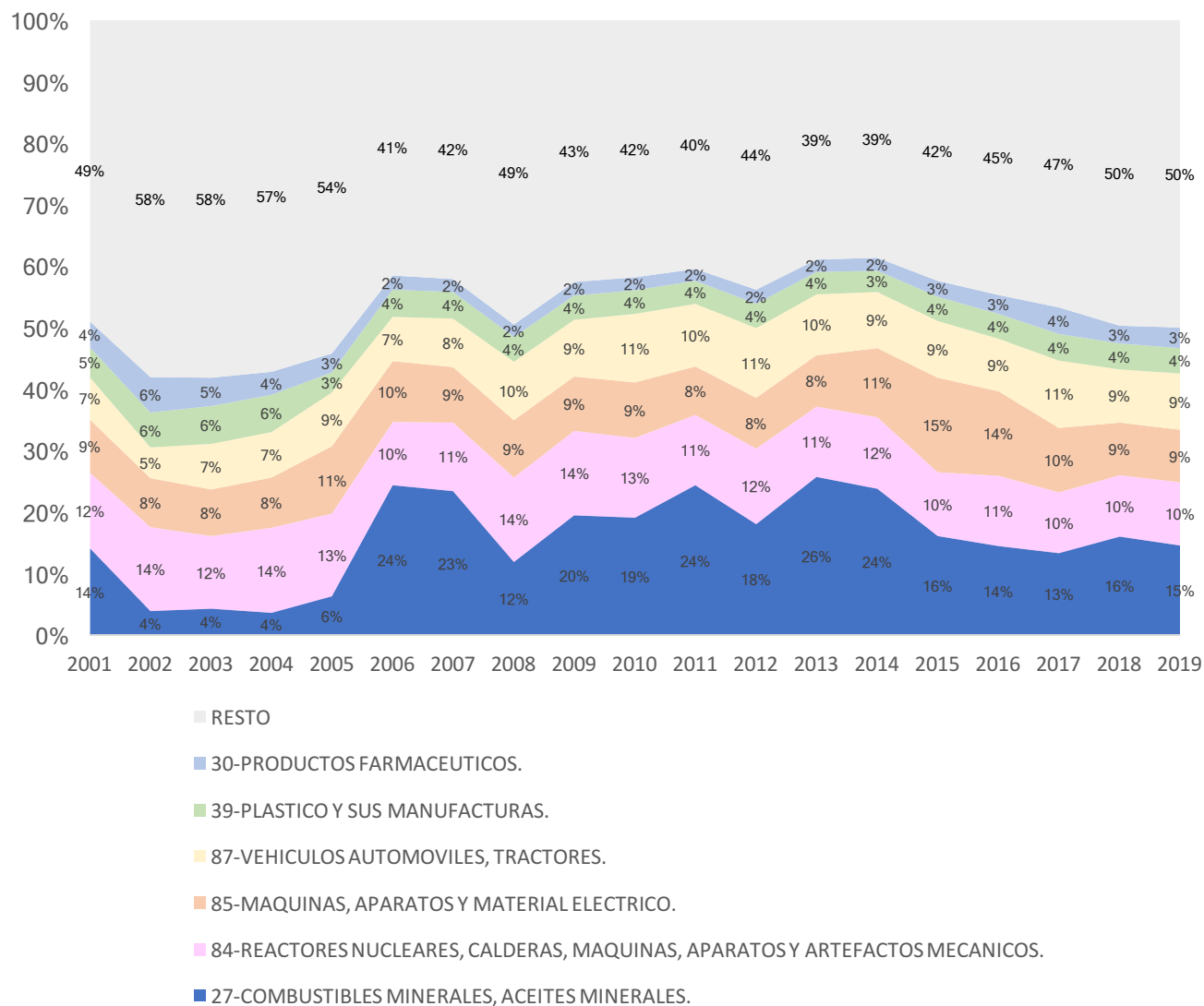
Gráfico 14 - Evolución de los principales orígenes de importaciones de bienes de Uruguay (2001 - 2019)



Fuente: Elaboración propia en base a SmartData

La variación de las importaciones entre los años 2001 y 2019 fue de 171%. Dentro del periodo estudiado, se puede ver que los años que presentó un mayor volumen de importaciones medidos en valores, fue en los años 2013 y 2014. Uruguay se caracteriza por importar productos vinculados a maquinarias, productos electrónicos, vehículos, plásticos y productos farmacéuticos.

Gráfico 15 - Evolución de los principales capítulos del S.A. importados entre el 2001 y el 2019



Fuente: Elaboración propia en base a SmartDATA.

Dada la ya mencionada necesidad de importar combustible, es que el capítulo 27 juega un rol importante en los bienes adquiridos en el exterior tal y como figura en la siguiente gráfica. Debido a esto, ANCAP (la empresa estatal que administra lo relacionado a los combustibles, el alcohol y el portland) se presenta como una de las principales empresas importadoras del país. Varios organismos e institutos de investigación, optan por excluir las importaciones de petróleo dentro de sus estadísticas para poder dimensionar de forma más precisa la evolución de los demás bienes importados.

Principales definiciones de la política comercial uruguaya

La política comercial reciente del Uruguay (1990 – actualidad) se puede analizar desde tres grandes enfoques: en primer lugar, desde una mirada multilateral en donde se debe analizar su apuesta hacia la OMC. En segundo lugar, desde un ámbito regional en donde se concentra lo vinculado con el Mercosur, y finalmente un tercer ámbito que abarca aquellas negociaciones (u oportunidades de negociaciones) con terceros (Hodara, 2007). Dicho autor sostiene que estos espacios no pueden ser analizados como compartimientos estancos y excluyentes, sino que una inserción internacional armoniosa debe combinar juiciosamente los tres componentes.

A continuación, se desarrollará estos enfoques de la política comercial de Uruguay con el fin de contextualizar el rol de sus principales intereses y estrategias.

Uruguay en el ámbito multilateral

Como se mencionó anteriormente, existen múltiples intereses para que los países pequeños encuentren en el ámbito multilateral un escenario en donde hacer escuchar su voz sobre sus intereses ofensivos y defensivos. Algunos de los beneficios que se pueden encontrar de pertenecer a la OMC se encuentran en el fortalecimiento de las capacidades negociadoras, el acceso a paquetes de ayuda para el desarrollo, y poder ampararse en las disposiciones especiales que los acuerdos prevén para esta categoría de países. Asimismo, representa un conjunto de reglas vinculantes que le permiten proteger (en alguna medida) sus intereses frente a los países desarrollados.

Uruguay ingresa al GATT en 1953, pocos años después de su entrada en vigor, y va a ser miembro fundador de la OMC en 1995, por lo que se puede ver un claro interés de participar en este tipo de instancias desde sus inicios. Dentro de este foro, Uruguay ha adherido a los principales acuerdos multilaterales como lo son los ya mencionados, el GATT (bienes), GATS (servicios), ADPIC (Propiedad Intelectual en el comercio) y el acuerdo de Facilitación de Comercio. Según se detalla en el quinto informe de política comercial de la OMC, Uruguay aún no es parte de los acuerdos plurilaterales de

Contratación Pública, del acuerdo sobre el comercio de Aeronaves Civiles, ni del Acuerdo sobre Tecnología de la Información (OMC, 2018).

A nivel de las negociaciones, tanto en la época del GATT, como hoy en la OMC, Uruguay ha participado activamente en dos de sus grupos de negociación: el Grupo *Cairns* y el G20. Según el sitio web de esta organización, el primero es una coalición de países que exportan productos agropecuarios y que ejercen presión para que se liberalice el comercio de este tipo de bienes. Por otro lado, el G20 corresponde a una coalición de países en desarrollo que buscan ejercer presión para que los países desarrollados realicen reformas ambiciosas en la agricultura¹⁹. De la participación en estos grupos especiales de negociación se puede empezar a vislumbrar los intereses que tiene Uruguay en el sector agrícola, aspecto que será central a la hora de delinear su estrategia de inserción internacional.

Hodara (2007) sostiene que la participación de Uruguay en la OMC está asociada directamente al rol de la agricultura y la posibilidad de atenuar los efectos de los subsidios que los países desarrollados aplican en este sector. Por su parte, Bartesaghi y Pérez (2009) sostienen que, para un país pequeño como Uruguay, y que además cuenta con una alta especialización en la exportación de bienes primarios y agroindustriales, las negociaciones en el escenario multilateral son claves para poder conseguir ciertos beneficios relacionados a la reducción de ayudas internas en los países desarrollados, eliminación de subsidios de exportación, y aumento de contingentes arancelarios. Para los autores, lo mencionado cobra mayor importancia en un contexto en donde no se han logrado conseguir mejoras de acceso al mercado mediante la negociación de acuerdos comerciales. Dadas las excepciones previstas dentro del marco multilateral (artículo XXIV, cláusula de habilitación) es que vemos que, sin perjuicio de su compromiso multilateral, Uruguay ha apostado por la participación en otros sub sistemas regionales, como lo es la ALADI desde 1980 y posteriormente su ingreso al Mercosur, que se convertiría en la principal apuesta en términos de la política comercial uruguaya.

¹⁹ Acceda al sitio web: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_s.htm#grp013

Uruguay en el ámbito regional

La política comercial de Uruguay tendrá un antes y un después de la creación del Mercosur. Como se mencionó anteriormente, la incorporación a este acuerdo (que planteaba desde sus inicios instrumentos relacionados a la conformación de una unión aduanera), implicó aspectos relacionados a la pérdida de independencia por la aplicación de ciertas medidas comerciales, tal y como figura en el artículo 1 del Tratado de Asunción (TA): *“El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales”*²⁰.

En sus inicios, el bloque tenía una fuerte concentración en los temas íntimamente relacionados al comercio, dejando de lado otra de las aristas relevantes que implica la integración económica como es el ámbito social o la contemplación de las asimetrías, temas que comenzarán a ganar fuerza en la década de los dos mil. Si bien en sus treinta años de vida el bloque ha ido evolucionado y desarrollando diferentes facetas, en esta oportunidad solamente se trabajará lo relacionado a la cuestión comercial, que es el foco de este trabajo. Para ello se menciona, en primera instancia, aquellas relacionadas a la agenda interna del bloque, para luego dar paso, en segundo lugar, al relacionamiento externo.

Agenda interna

Como se mencionó anteriormente, el TA fijó los objetivos del Mercosur, entre los que se tenía como fin último alcanzar un mercado común. Sin embargo, el mismo documento establecía un período de transición hasta el año 1994 en el que se debía sentar las bases de la zona de libre comercio del bloque previsto en el Programa de Liberalización Comercial.

Los primeros años del bloque fueron positivos a los ojos de Briceño Ruiz (2021). Durante esta etapa, se logró seguir con el desgravamen previsto en el Programa de Liberalización

²⁰ Acceda al acuerdo: <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>

Comercial lo que llevó a que prácticamente el 85% de los intercambios intra zona tuviesen una tasa de 0%, lo que se vio reflejado en el incremento del comercio intrarregional. Por otra parte, con el Protocolo de Ouro Preto en 1994 se fija el establecimiento del arancel externo común del bloque (AEC) que dará el puntapié inicial hacia la conformación de una Unión Aduanera. La conformación de una UA implica una política comercial común, por lo que se debe tener en cuenta la implementación de un arancel externo común, un sistema de distribución de la renta aduanera, un código aduanero común y la negociación en conjunto con terceros Estados (Bartesaghi, 2012). Por su parte Caetano y Vaillant (2004) agregan que se debe contar con sistemas de valoración aduanera similares, un sistema común de clasificación de las mercaderías, reglas de defensa comercial común (anti – dumping, anti – subsidios y salvaguardias) y regímenes especiales del comercio armonizados.

Mientras que la eliminación de las barreras arancelarias se estableció en un formato de etapas pre anunciadas que se respetaron, no se puede decir que el bloque haya tenido éxito en la eliminación de las barreras no arancelarias (BNA) (Caetano & Vaillant, 2004). Como consecuencia, se observa una sustitución de las barreras arancelarias a favor del incremento de las barreras no arancelarias (Berlinski *et al* 2005).

A su vez, durante la década de los noventa y como consecuencia del proceso de desgravación arancelaria que preveía la integración regional, se puede observar en Uruguay un avance de la desindustrialización gracias al desplazamiento de la producción nacional por productos regionales más eficientes (como por ejemplo lo sucedido con la industria textil), así como por la relocalización de filiales de empresas hacia aquellos mercados más atractivos (Ons, 2008).

En el plano interno, además de lo avanzando en materia de liberalización del comercio, el bloque ha pasado por etapas en donde los aspectos políticos de los gobiernos de turno marcaron la agenda doméstica del bloque. Es así que se puede definir un Mercosur más político desde la llegada de los gobiernos populistas en los diferentes Estados partes, y que es potenciado con el ingreso de Venezuela. Para Lacalle Herrera (2020), este Mercosur más político fue en detrimento de lo que considera como temas prioritarios: comercio, inversión, empleo y prosperidad.

Por su parte, Bizzozero (2021) señala que, en los 30 años del bloque, a diferencia de lo que ha sucedido en otros procesos de integración, el Mercosur no ha logrado *aggiornarse* a los temas de la agenda del siglo XXI, careciendo de estrategia frente a los aspectos fundamentales que marcarán el relacionamiento de los Estados en los próximos años como lo es la Agenda 2030 o el cambio climático.

Agenda externa

La dimensión externa del bloque de integración está íntimamente relacionada con la interna desde el inicio si se tiene en cuenta que la conformación de una UA implica un único territorio aduanero en donde se apliquen reglas comunes y se cuente con un arancel externo compartido entre los miembros. Es decir que, la negociación con terceros debería nacer de la coincidencia de intereses entre los Estados partes del bloque. Para Zelicovich (2015) la dimensión externa del bloque se ampara desde el punto de vista jurídico en lo establecido en el Tratado de Asunción, en el Protocolo de Ouro Preto, en el marco de la ALADI, en la Cláusula de Habilitación de la OMC para bienes, y en el GATS para servicios. Por otra parte, al mencionar la agenda externa del bloque, no se puede dejar de nombrar la decisión 32/00, que si bien existen autores que señalan la no vigencia de la norma debido a su no incorporación, al menos para la parte uruguaya (Fernández Reyes, 2015), es parte del debate a la hora de analizar la imposición de negociar en bloques con terceros países.

Desde el punto de vista de Uruguay, el ingreso al Mercosur fue clave por varios motivos. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, es una economía pequeña y especializada, lo que supone la necesidad de abrirse a nuevos mercados para poder colocar sus excedentes de producción (Caetano & Vaillant, 2004). En este sentido, integrarse con Brasil, Argentina y Paraguay le abría las puertas a un mercado ampliado, pero también la posibilidad de generar acuerdos con terceros mercados que encuentren atractivo asociarse con este bloque.

Durante los primeros años del Mercosur, a los avances recién mencionados en materia de instalación de la zona de libre comercio, se le debe añadir el reconocimiento internacional que el Mercosur gozó durante esa época. Esto se traduce en algunos acercamientos importantes como el Acuerdo del Jardín de las Rosas con Estados Unidos (esquema 4+1),

y el acuerdo marco de cooperación entre el Mercosur y la Unión Europea de 1995, que marcará un hito fundamental para la posterior negociación del acuerdo de libre comercio entre las partes, según lo menciona Fernández Reyes (2014). Para Caetano y Vaillant (2004) en los primeros diez años se desarrollaron negociaciones con terceros con gran intensidad, pero con resultados pobres. El acuerdo más ambicioso y con mayor impacto (de entrar en vigor) corresponde al alcanzado con la Unión Europea. A continuación, se puede apreciar un cuadro que reúne los principales acuerdos alcanzados por el Mercosur.

Tabla 16 – Acuerdos comerciales de Uruguay

Acuerdo	Tipo de acuerdo ²¹	Fecha de entrada en vigor	Características
Mercosur - Bolivia	ZLC	28 de febrero 1997	ACE nro. 36 (ALADI)
Mercosur – Colombia, Ecuador, Venezuela	ACE	2005	AAP.CE nro. 59
Mercosur - Chile	ZLC	1/10/1996	ACE nro. 35
Uruguay - Chile	TLC	13/12/2018	ACE nro. 73
Mercosur - Cuba	PF	3/9/2008	AAP.CE nro. 62
Mercosur - Colombia	ACE	11/6/2018	AAP.CE nro. 72 ²²
Mercosur - Palestina	TLC		
Mercosur - Egipto	TLC	1/9/2017	
Mercosur - India	AP	1/6/2009	
Mercosur – Israel	TLC	23/12/2009	
Uruguay - México	TLC	1/1/2003	ACE nro. 60
Mercosur - Perú	ACE	6/2/2006	ACE nro. 58
Mercosur - SACU	PF	1/4/2016	
Uruguay - Venezuela	ACE	2/4/2009	AAP. CE nro. 63
Mercosur - UE²³	TLC		

Fuente: Adaptación del documento de Uruguay XXI (2021), Acuerdos Comerciales de Uruguay.

Asimismo, se debe mencionar que los acuerdos antes mencionados, en su mayoría, tienen una cobertura limitada a bienes. Sobre las negociaciones en materia de servicios, además

²¹ ZLC = Zona de Libre Comercio; ACE = Acuerdo de Complementación Económica; TLC = Tratado de Libre Comercio; PF = Preferencias fijas; AAP = Acuerdo de Alcance Parcial; AP = Alcance parcial

²² Reemplazará al acuerdo ACE 59 en cuanto todos los países lo incorporen a su régimen jurídico.

²³ Acuerdo cerrado, pero sin firmar aún.

del antes citado acuerdo en el marco multilateral (AGCS o GATS en el 1995), Uruguay ha negociado un protocolo intra Mercosur (Protocolo de Montevideo, 2005), un Protocolo sobre Comercio de Servicios entre el Mercosur y Chile (2012), Uruguay – México (capítulo en el marco del TLC, 2004) y finalmente en el nuevo acuerdo con Chile (2018) se incluye un capítulo sobre este tema (capítulo VII).

Sobre el desarrollo de las negociaciones, Zelicovich (2015) comenta que el bloque ha podido concretar acuerdos simétricos con otros países en desarrollo (la autora excepciona el acuerdo alcanzado con Israel dentro de esta categoría), así como con otras uniones aduaneras como la CAN y la SACU. Sin embargo, no ha corrido con la misma suerte para cerrar negociaciones con países desarrollados. Por su parte, Caetano y Bartesaghi (2014) señalan que la dificultad de alcanzar plenamente una UA ha condicionado la agenda externa del bloque, no permitiéndole avanzar en las negociaciones con terceros debido a la falta de consensos entre los países sobre las mismas, como por ejemplo las que se llevaron a cabo con la UE, que los autores destacan, y la polémica que genera la posibilidad de acercarse a otras potencias.

Dada la estructura productiva de Uruguay y su reducido mercado interno, la parálisis en las negociaciones que concedan acceso preferencial a terceros mercados es un tema de relevancia para el sector exportador uruguayo. Un informe del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay menciona que, en el año 2020, solo el 22% de las exportaciones del país se realizaron con un arancel preferencial derivado de un acuerdo de libre comercio (INI, 2020), lo que abre la puerta al cuestionamiento de qué tan efectivos son los acuerdos alcanzados a la hora de concretar acceso preferencial real para las empresas uruguayas, así como también la necesidad de avanzar con otros países para mejorar dicho ratio.

En el contexto actual, la agenda externa del bloque debería acoplarse a las dinámicas actuales del comercio internacional; una estrategia de relacionamiento en conjunto con China o una correcta valoración sobre la importancia de las economías del sudeste asiático son un deber que tiene el bloque. Con respecto a China, Fernández (2021) señala que en los múltiples niveles en los que el país asiático ha propuesto un relacionamiento con los países de ALC, no ha sido posible desarrollar una estrategia espejo que contemple

una mirada común y diseñe instrumentos de relacionamiento que permitan generar acuerdos de beneficios mutuos.

Cuestionamientos al Mercosur

Para Briceño Ruiz (2021) la palabra crisis en el seno del Mercosur no es algo nuevo. Dicho autor sostiene que la primera vez que se utilizó ese término en el esquema regional fue en 1999 con la devaluación de real brasileño (y que se vio agravado con la crisis argentina del 2001). Esto llevó a que en el 2003 se relanzase el bloque, hecho que no impidió los enfrentamientos por las papeleras ocurridos entre Uruguay y Argentina.

Bouzas (2021) señala que al estudiar el desempeño de este proceso de integración en los primeros treinta años de vida se puede concluir que “ha sido tan fértil en material de compromisos como estéril en materia de resultados”. Para este autor, algunos de los logros alcanzados (como el vínculo económico entre Argentina y Brasil o el aumento de la permeabilidad de las sociedades civiles del bloque) no dependen de la consolidación de la UA ni son evidencia del inicio del establecimiento de un mercado común, por lo que no se puede comprender el porqué de la falta de reconcimientto de esta situación por parte de los gobiernos de los países que lo integran.

Desde el lado uruguayo, las críticas hacia el poco dinamismo de la agenda externa del Mercosur es algo que los académicos de este país vienen resaltando hace algunos años. Fernández Reyes (2014) cuestionaba que el bloque no había logrado tener avances sustantivos en materia de relacionamiento externo y que se mantenía alejado de las principales mesas de negociación. Esto también es señalado por otros autores como Bartesaghi y Caetano (2014).

Por otra parte, el establecimiento de la unión aduanera tampoco fue un proceso acabado y exitoso. Prueba de ello es que dentro de la zona se siguen estableciendo reglas al comercio propias de las zonas de libre comercio. Caetano y Vaillant (2004) mencionan que la aplicación de los beneficios arancelarios solo sucede en aquellos bienes que cumplen con el régimen de origen, lo que tiene como consecuencia una afectación en la atracción de procesos industriales hacia las economías más pequeñas.

Otro de los apuntes que se le hacen al proceso de integración sudamericano tiene que ver con el hecho de que el bloque adquirió un enfoque multidimensional en el período 2003 – 2016 en donde se incorporan aspectos vinculados al área social, productiva, cultural y política (lo que en primera instancia no está mal), pero se hizo en detrimento de la profundización del área comercial del bloque (aspecto importante en un proceso de integración económica) según lo que especifica Briceño Ruiz (2021). Sobre este tema, Bartesaghi (2020) concluye luego del análisis de las normas aprobadas en el marco de los órganos con capacidad decisoria del bloque que mientras en los primeros años se puede observar avances en materia económica y comercial, con el transcurso de las décadas es posible ver cómo esta área ha quedado relegada a un segundo plano, priorizándose aspectos más relacionados al ámbito social y político.

Por su parte, el ex presidente del Uruguay, Luís Lacalle Herrera (padre del presidente en ejercicio) señala en su más reciente libro que este país no puede abandonar el Mercosur, pero tampoco continuar en el Mercosur actual (Lacalle Herrera, 2020). En este sentido, el mandatario propone potenciar la zona de libre comercio, asistir el ingreso de Bolivia al Mercosur (lo considera un componente importante geopolítico para el bloque dada su situación en la cuenca del Plata y porque generaría nuevos equilibrios internos en el bloque), y avanzar en algunos de los aspectos mencionados en el TA 91 como la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales.

A esta altura, y del lado uruguayo, es innegable que los cuestionamientos hacia el bloque tienden a cuestionar aspectos relacionados con la falta de avance en materia comercial, sin perjuicio de lo alcanzado en materia política y social, que complementa un proyecto de integración profundo, pero que no sustituye los objetivos que le dieron origen y que motivaron el ingreso de Uruguay al bloque. Sobre este tema, Bouzas (2021) menciona que es justamente este país el que tiene en este momento la posibilidad de romper el *status quo* del bloque.

Actores intervinientes en la política comercial

Para realizar el análisis de esta sección, se retomarán los conceptos manejados por Russell (1990) en donde se establecen dos dimensiones para analizar el sistema de toma de decisiones de la política exterior: la estructural y la procesal. En el primero se encuentran aquellos actores domésticos que “tienen la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad” y que son difícilmente reversibles. En el segundo, en cambio, el proceso de toma de decisiones posee la participación tanto de actores gubernamentales como no gubernamentales, que pueden ser del ámbito doméstico como del exterior. Estos actores participan del proceso ejerciendo influencia a través de diferentes acciones, pero no tienen la capacidad para tomar la decisión final. Asimismo, si se considera el análisis de Putnam (1996) del juego de doble nivel, en el nivel uno estaría el gobierno (que tienen la capacidad de negociar y comprometer al país, dimensión estructural), mientras que en el nivel dos se encontrarían aquellos con el que el negociador principal debe interactuar en el nivel (dimensión procesal). Se entiende que la política comercial del país es parte de la política exterior y que, por ende, aplica el marco de análisis.

Dimensión estructural y negociador principal

Para el caso de Uruguay, la dimensión estructural en la política exterior de este país está centralizada en el presidente de la República, el ministro de Relaciones Exteriores (MRREE) y el Poder Legislativo (Fernández Luzuriaga, 2015a). Sin embargo, al hacer referencia a la política comercial, es importante resaltar el rol que juega el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Estos dos ministerios componen las agencias centrales designadas para la formulación de la política comercial de Uruguay.

El marco normativo uruguayo adjudica al rol del presidente la condición de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno, lo que lleva a que dentro de sus funciones recaiga la representación del Estado en el interior y en el exterior (artículo 159 de la Constitución de la República como citó Fernández Luzuriaga, 2015b). A su vez, el artículo 168 establece que al gobernante le compete las atribuciones de designar y destituir personal diplomático, recibir acreditaciones de agentes diplomáticos, decretar la ruptura de relaciones con terceros países, declarar la guerra, y negociar, suscribir, y ratificar tratados (Fernández Luzuriaga, 2015b). Considerando que la firma de acuerdos de libre comercio es una de las acciones enmarcadas dentro de la política comercial de un país, resulta importante comprender la disposición política de los presidentes sobre este tema.

A su vez, recae en la función del Presidente, designar al Consejo de Ministros que compondrá el Poder Ejecutivo. Dentro de ese Consejo se encuentran dos figuras claves para el análisis de este trabajo: el Ministro de Economía y Finanzas y el Canciller, ya que como se mencionó anteriormente, tienen una incidencia directa en la política comercial. Dentro del MEF, y dependiendo de la Dirección General de Secretaría se encuentra la Asesoría de Política Comercial (APC). Esta dependencia tiene como objetivo asesorar al Ministro de Economía en temas relacionados a la política comercial, coordinar y participar en negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales, y desde la aprobación de la ley 17.920 (2005) se le atribuyen todos los temas de comercio exterior que antes se encontraban en la órbita de la Dirección General de Comercio del ministerio en cuestión. De acuerdo a lo informado en la página oficial del Gobierno uruguayo²⁴, algunas de las atribuciones de la APC son:

- Asesora al Ministro de Economía en materia de instrumentos política comercial (por ejemplo: admisión temporaria, regímenes de zonas francas, regímenes especiales de exportación o de importación, *free shops*, asuntos aduaneros, entre otros)
- Administra los regímenes de origen de los acuerdos preferenciales.
- Identifica y remueve los obstáculos al comercio.
- Asesora a la hora de llevar adelante negociaciones internacionales.
- Coordina las reuniones del Grupo Mercado Común que son competentes al MEF.
- Ejerce la representación alterna de Uruguay ante el Comité de Representantes de la ALADI.

La APC cuenta con una estructura organizacional compuesta por una Dirección, un Área de Asesoramiento Jurídico, un Área de Aplicación de los Instrumentos de Política Comercial, un Área de Negociaciones Económicas Internacionales, un Área de Análisis Económico-Comercial y una Unidad de Gestión.

²⁴ Sitio Oficial de la República Oriental del Uruguay: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/noticias/ventana-oportunidades-para-uruguay>

Por la naturaleza de los temas que trata, la Asesoría de Política Comercial tiene una relación cercana con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Si bien, como se mencionó anteriormente, depende del MEF, la ubicación física de dicha oficina es en el edificio en donde funciona el MRREE.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de conducir la política exterior del país. Como se hacía referencia en el capítulo 1 de este trabajo, la política comercial opera dentro de la órbita de la política exterior, por lo que este órgano tiene dentro de sus competencias aspectos directamente relacionado a la conducción de la política exterior de Uruguay, entre los que podemos destacar la conducción de las negociaciones de acuerdos internacionales. Asimismo, se destaca dentro de los cometidos establecidos para el MRREE en el Decreto N° 197/997 de fecha 11 de junio de 1997²⁵ que este órgano debe brindar información en tiempo real a las empresas interesadas, y mantener un sistema de comunicaciones entre empresas nacionales y extranjeras sobre oportunidades comerciales. Este último punto lo vincula directamente con el sector privado.

Dentro del MRREE, se pueden encontrar dos grandes direcciones que se encuentran directamente vinculadas a la política comercial del país. La primera de ellas es la Dirección General para Asuntos Económicos Internacionales. La misma tiene como fin intervenir en los procesos de definición de política de comercio exterior y su ejecución, así como obtener y brindar información al sector público y privado en relación al comercio internacional. Esta oficina se vincula directamente con la segunda Dirección interviniente en la política comercial del Uruguay: la Dirección General para Asuntos de Integración y Mercosur. Esta última tiene por cometido todo lo relacionado con pautar, ejecutar y planificar las relaciones económicas que se den en los procesos de integración intervinientes. A su vez, gestiona los aspectos relacionados a la agenda interna del Mercosur (institucional, comercial, social, cultural) y participa en las negociaciones extra regionales con terceros países.

²⁵ Sitio Oficial de la República Oriental del Uruguay: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/institucional/cometidos>

De lo antes expuesto, se puede concluir que, mientras que el MEF tiene un papel importante en la aplicación, administración y control de los diferentes instrumentos de la política comercial, el rol del MRREE ha estado más vinculado a las negociaciones internacionales y a la representación del país en los diferentes procesos de integración en los que participa Uruguay.

El rol del Poder Legislativo en las cuestiones de política comercial, suele verse al finalizar el proceso de negociación de un compromiso internacional, cuando las Cámaras de Representantes tienen que dar su visto bueno para la aprobación y posterior ratificación del mismo. Fernández Luzuriaga (2015b) acota que el Parlamento no tiene potestades propias y definidas como los otros actores recién mencionados, sino que su participación es acotada a instancias puntuales y esporádicas. Sin embargo, la experiencia de los últimos años nos demuestra que, al menos en tema de política comercial, el debate que genera la aprobación de un acuerdo de libre comercio a nivel del Parlamento es fundamental para el éxito o el fracaso del mismo.

Durante la segunda presidencia de Tabaré Vázquez, la aprobación por parte del Parlamento del acuerdo de libre comercio con Chile cobró un nivel de importancia especial dentro de las Cámaras. En primer lugar, se debe mencionar que la apertura de las negociaciones se hace bajo el mandato del mismo presidente y en un contexto en donde el partido de gobierno (Frente Amplio) contaba con mayoría parlamentaria. Esto hace suponer que la aprobación del mismo debería haber sido más rápida. Sin embargo, sectores dentro del Frente Amplio cuestionaban el mismo. En segundo lugar, es importante destacar que dicho acuerdo correspondía a una profundización de un acuerdo que ya estaba vigente y que establecía una zona de libre comercio con el país andino. El nuevo acuerdo, en cambio, suponía una actualización y complementación con nuevos capítulos que *aggiornaban* el acuerdo con los nuevos temas del comercio exterior. En otras palabras, la discusión no era por una cuestión de aranceles, sino que otros tópicos eran los que generaban preocupación.

Finalmente, se debería mencionar el rol de Uruguay XXI en la política comercial de Uruguay. Esta agencia se encarga de la promoción de las exportaciones, captación de inversiones y gestión de la marca país. Por su naturaleza, tiene una tendencia fuerte a relacionarse con el sector privado, especialmente con aquellos que son parte del sector

exportador. Algunos de los mecanismos con que cuenta para entablar dicho dialogo son: capacitaciones, asesoramientos, generación de informes con información relacionada a la inteligencia comercial, y el otorgamiento de fondos con el fin de participar en misiones empresariales, ferias internacionales u obtener mentorías específicas que apoyen el proceso de internacionalización.

Actores participantes de la mesa de negociación nivel II

En el nivel dos de la mesa de negociación (Putman) y en el proceso decisorio (Russell) se pueden encontrar aquellos actores que influyen en la toma de decisiones del negociador principal haciendo valer sus intereses y preocupaciones. En este sector, la dispersión y multiplicidad de participantes van hacer que no todos tengan la misma capacidad de ejercer presión, sino que el grado de influencia estará condicionado a otros factores que pueden ser más relacionados a aspectos coyunturales de la esfera política y económica.

Sector empresarial

Para Vaillant (2003) una de las principales características del sector privado en el Uruguay es la multiplicidad de ámbitos de representación de sus intereses. Este autor destaca las siguientes agrupaciones:

- 1) La Cámara de Industrias del Uruguay: tradicionalmente asociada a una actitud defensiva del mercado interno. Demanda la intervención del Estado para compensar los perjuicios que la competencia internacional puede tener en las empresas locales.
- 2) Agrupaciones gremiales de empresa agroindustriales: dentro de las que se pueden encontrar la Asociación Rural y la Federación Agropecuaria. Sus posiciones se encuentran relacionados a la colocación de los productos agropecuarios en el exterior, por lo que tienen una vocación aperturista.
- 3) Las cámaras que representan el sector comercial: Cámara Mercantil y la Cámara de Comercio y Servicios. Estas asociaciones suelen estar más relacionadas al sector importador por lo que su posición es más favorable a la liberalización comercial.

- 4) Unión de Exportadores del Uruguay: reúne a las empresas exportadores de productos tradicionales y no tradicionales. Uno de sus roles tiene que ver con la promoción de las exportaciones en el exterior, por lo que insiste en la disminución de las barreras que enfrentan los productos uruguayos en el exterior.

A las recién mencionadas se les debería agregar la Cámara uruguaya de la Tecnología de la Información (CUTI), entidad que reúne a más de 350 empresas vinculadas a la tecnología en Uruguay y que ofrece productos y servicios a más de 50 mercados, según informa su página web²⁶. Asimismo, se debería mencionar a aquellas cámaras que agrupan empresas con interés en un mercado en particular (Cámara de Comercio Uruguay – China, Cámara de Comercio Uruguay – Estados Unidos, Cámara de Comercio e Industria uruguayo –alemana, etc.). Por su parte, Bartesaghi, Zelicovich y Bas (2021) resaltan también el rol de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay, debido a la importancia que este instrumento tiene para la estrategia de desarrollo del país. A su vez, estos autores mencionan que las gremiales mencionadas cuentan con la representatividad y reconocimiento a nivel nacional, siendo consideradas por el gobierno mediante encuentros, o en ámbitos más formales como puede ser en el Consejo Directivo de Uruguay XXI o mediante la participación en espacios de la Dirección Nacional de Aduanas.

Un estudio realizado por Terra *et al* (2004) el cual realizó entrevistas a distintos agentes involucrados en los diferentes sectores productivos del Uruguay para identificar sus posiciones con respecto a la inserción internacional del Uruguay, sacó a la luz los siguientes hallazgos:

- 1) El sector agropecuario tenía intereses ofensivos en poder mejorar las condiciones de acceso al mercado de los bienes agrícolas (sector que suele contar con tasas arancelarias altas y con medidas de protección no arancelarias fuertes). Asimismo, reconoce la necesidad de la importación de insumos y bienes de capital, por lo que abogan por mantener la excepcionalidad que existe en el AEC sobre estos bienes.
- 2) El sector industrial está compuesto por muchos tipos de empresas, entre las que se encuentran algunas más orientadas a la región y otras con una vocación más

²⁶ Acceda a la página web de la CUTI: <https://www.cuti.org.uy/institucional>

internacional. Muchas de estas necesitan de materias primas importadas para poder llevar a cabo su labor productiva, por lo que en este sector se vuelve vital el régimen de Admisión Temporal. Para las empresas industriales, especialmente aquellas que tienen sus principales mercados en la región, las preferencias arancelarias obtenidas gracias al Mercosur, fueron vitales. Sin embargo, consideran que se debe continuar trabajando en la eliminación de la BNA.

- 3) El sector comercio, por su parte, presentaba una posición más liberal, en donde reclamaba profundizar con el Mercosur, pero también abrir la economía uruguaya a otros mercados.

De lo antes expuesto se debe resaltar que no todas las empresas tienen que estar agrupadas dentro de las Cámaras recién mencionadas, así como también es posible la participación en más de una de ellas en forma simultánea. Esto se debe a que las instituciones recién mencionadas son en su mayoría lo que se conoce como "cúpulas" que reúnen a otras cámaras con una especificación sectorial más concreta. Asimismo, es posible encontrar doble membresías en cámaras que tienen un origen sectorial (Industria, Comercio y Servicios, por ejemplo) y en aquellas que se limitan a un interés geográfico (China, EEUU, etc.). En el caso particular del país asiático que es foco de este trabajo, existe una Cámara de Comercio Uruguay – China (CCUCH) desde 1986 (dos años antes de que se restablecieran los vínculos diplomáticos entre estos dos países). Además de las agrupaciones empresariales, existen algunas empresas que por su tamaño y volumen de comercialización pueden tener un rol importante y una llegada a los tomadores de decisiones más cercana.

Representación de los trabajadores

En cuanto a los trabajadores, en Uruguay los mismos se encuentran organizados en una central única que recibe el nombre de PIT-CNT. La misma reúne las agrupaciones de trabajadores de diferentes sectores públicos y privados. Dentro de su organización institucional se puede encontrar una Comisión de integración que se ocupa de los temas relacionados con la inserción internacional del país. Su rol en la política comercial yace en la apuesta hacia el Mercosur, teniendo una posición más crítica con otras iniciativas como lo fue en su momento frente al ALCA (Vaillant, 2003).

Su posición más abierta hacia el Mercosur es también identificada en el estudio llevado adelante por Terra *et al* (2004). En dicha investigación, se concluyó que el PIT-CNT tenía un fuerte interés en buscar una industrialización del Uruguay mediante mayores avances en el Mercosur que permitiera la articulación de las cadenas productivas que fueren impulsadas por políticas de complementación productiva.

A su vez, la posición de este actor en los principales temas de inserción internacional del Uruguay no ha pasado desapercibido por parte de los mandatarios. Porzecanski (2010) menciona que el vínculo entre el PIT – CNT y el Frente Amplio cobrará especial importancia en las conversaciones con Estados Unidos por la firma de un TLC, en donde la central sindical se posicionará en contra. Por su parte, Salgueiro (2018) destaca en su trabajo relacionado al retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA que el PIT – CNT jugó un rol importante como grupo de presión en el proceso de toma de decisiones, a pesar de que era considerando un actor relativamente alineado al gobierno de ese momento.

Para Bartesaghi, Zelichovich y Bas (2021), el rol de la central sindical en la formulación de la política comercial puede ser considerado como marginal y reactivo. Los autores destacan también el rol que tuvo en las definiciones tomadas en los casos antes mencionados de EEUU y el TISA.

Academia

Botto (2007) señala que en la actualidad se puede vislumbrar un creciente interés por entender cómo el conocimiento académico incide en la toma de decisiones en la política comercial del país. Según esta autora, existen dos paradigmas que intenta explicar el proceso por el que el conocimiento influye en el proceso decisorio. El primero de ellos, es una visión lineal en donde se consideran que los investigadores sociales y los tomadores de decisiones públicos son parte de una trayectoria convergente. En este escenario, los investigadores preverían los conocimientos e instrumentos necesario para llevar adelante el proceso, mientras que los decisores serían los encargados de llevarlo a la práctica. Para que esto suceda, se deberían cumplir ciertos aspectos: la información debe estar disponible y ser accesible, debe contar con fundamentos, que lleguen en tiempo y forma a los decisores y que no tengan un conflicto de interés político fuerte.

El segundo paradigma, es según Botto (2007) mucho más realista. El mismo afirma que existen múltiples áreas de decisiones que se superponen y en donde participan diversos actores y saberes (académicos, experiencias, intereses, etc.), siendo los académicos y/o expertos, uno de esos actores que representan alguno de esos saberes. Es por esto que el rol se vuelve más secundario y relativo, teniendo un impacto real en casos excepcionales.

La academia en Uruguay realiza una extensa labor en generar ámbitos de intercambio y encuentros que no quedan reducidos a la asistencia de integrantes de su propio grupo, sino que pretenden ser eventos de difusión del conocimiento, que trascienden y lleguen a otros actores. Algunos de ellos tienen una vinculación directa con el sistema universitario, perteneciendo a alguna de las diferentes instituciones de educación superior del país. También se pueden encontrar centros de investigación sin ninguna filiación educativa como pueden ser diversos *Think Tanks* que buscan posicionar temas en la agenda nacional.

Vinculación de los actores entre si

Los marcos e instrumentos previstos para el relacionamiento de los diferentes actores entre si va a condicionar la participación de dichos agentes en la política comercial de un país.

Sobre este tema, Bartesaghi, Zelicovich y Bas (2021) mencionan que Uruguay presenta una combinación entre las modalidades de jerarquía, colaborativa y de redes, según la clasificación prevista por Peters (2018), y en donde la vinculación entre el MEF y el MRREE es vital para el establecimiento de la política comercial, y en donde predomina el tipo jerárquico. Las instancias más colaborativas o de redes se pueden observar en la vinculación con otros ministerios o agencias. Sobre la participación de los actores privados, estos autores mencionan que el modelo que más se asemeja a Uruguay es el del club adaptado (según la metodología prevista por Bouzas en Hocking), en donde el sector público se nutre del sector privado por un déficit de información y conocimiento.

Finalmente, para mejorar la participación de los diversos actores, Bartesaghi, Zelicovich y Bas (2021) proponen, entre otras medidas, un fortalecimiento de los mecanismos de coordinación inter-agencia (más frecuencia y la participación de otros ministerios además

del MRREE y el MEF), una institucionalización del dialogo entre el sector empresarial y las autoridades (en donde podría también participar la academia), mejor comunicación, fortalecimiento y especialización dentro del MRREE en el área del comercio internacional, y la creación de una unidad de datos que concentre todo lo relacionado a la política comercial.

China y Uruguay: relacionamiento político y comercial

Relacionamiento político

El relacionamiento entre Uruguay y China data del año 1988. Hasta aquel momento, Uruguay no reconocía a la República creada en 1949 y mantenía vínculos con Taiwán, sin perjuicio de la existencia de un vínculo comercial con la República Popular. Al mismo tiempo es importante destacar que, previo al establecimiento de las relaciones se produce la fundación de la Cámara de Comercio Uruguay-China, en el año 1986, como respuesta a la iniciativa de un grupo de empresarios que ya desde aquel entonces veían como necesaria la institucionalización de los vínculos.

Según destaca quien fuera el primer Embajador acreditado ante la República Popular, Guillermo Valles (2017), el establecimiento de relaciones fue tardío y disonante con el histórico perfil internacionalista de Uruguay, considerando que para esos años China ya había dado pasos en el escenario internacional como su ingreso a las Naciones Unidas y había establecido relaciones con Estados Unidos. Raggio (2020) coincide en que el establecimiento de las relaciones bilaterales fue tardío en comparación con la región (salvo Paraguay que aún mantiene relaciones con Taiwán), pero que esto no impidió que la relación se consolidase teniendo como eje en una primera instancia lo comercial, pero luego dando paso a un mayor relacionamiento mediante la cooperación internacional, y posteriormente un estrechamiento en lo político. A nivel regional, los reconocimientos se dieron en 1970 (Chile), 1971 (Argentina y México), 1974 (Brasil y Venezuela), 1980 (Bolivia).

En 1988, con el establecimiento del reconocimiento se firman varios convenios entre los cuales destacan como pertinentes para este trabajo el Convenio de Cooperación Económica y Técnica (1988)²⁷ y el Convenio Comercial (1988)²⁸. El primero establecía la intención de ampliar el intercambio comercial entre ambos países, realizando facilidades en los mecanismos de importación y exportación. El segundo de ellos establecía aspectos relacionados a la necesidad de mejorar la estructura de intercambio

²⁷ Acceda al Convenio de Cooperación Económica y Técnica:
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S1988000195-001440647.pdf>

²⁸ Acceda al Convenio Comercial:
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/repartido%2001504889679.pdf>

productivo (artículo I), y crea una Comisión Mixta Comercial para monitorear el comercio (artículo VII). Asimismo, este acuerdo anexa un Memorandum de Entendimiento de Intenciones en donde se establece un monto de 150.000.000 de dólares anuales que China se fija como meta en materia de importaciones provenientes desde Uruguay. Dado el interés que en ese entonces declara el gobierno uruguayo de diversificar su canasta de exportaciones, China menciona la intención de dar prioridad a la importación de productos no tradicionales. En ese entonces, dicha canasta fue compuesta por todos los bienes menos los tops de lana y el cuero curtido, y se ponen como ejemplo los siguientes productos: cereales, granos, pescado congelado, harina de pescado, calamares, carnes, cítricos, productos lácteos, madera, tabaco, entre otros. Se menciona también que China toma nota de las plantaciones de soja que se están llevando adelante en el país y hará esfuerzos para comprar 70 mil toneladas en el 1988, 100 mil toneladas en 1989 y 125 mil toneladas en 1990 de este producto.

A partir de entonces ha comenzado un proceso en el que el país asiático ha ido ganando espacio como socio comercial de relevancia para Uruguay, lo que se constata tras el estudio de los vínculos de comercio exterior entre los países, así como la celebración ininterrumpida del mecanismo de reuniones conocido como comisiones mixtas, hasta alcanzar el nivel actual que posiciona a China como primer socio comercial de Uruguay.

Más allá del relacionamiento comercial, los vínculos se han incrementado por medio de intercambios culturales, diversos acuerdos de cooperación y por un constante flujo de visitas de jefes de Estado de un país al otro. Se debe mencionar que todos los presidentes que ha tenido el país latinoamericano han visitado durante su gestión al gigante asiático, lo que muestra la importancia que tiene este país para la política exterior uruguaya.

Gráfico 16 - Visita de los presidentes uruguayos a China

Presidente	Período	Año de visita a China
Julio María Sanguinetti	1985 - 1990	1988
Luis Alberto Lacalle	1990 -1995	1993
Julio María Sanguinetti	1995 - 2000	1997
Jorge Batlle	2000 -2005	2002
Tabaré Vázquez	2005 -2010	2009
José Mujica	2010 -2015	2013
Tabaré Vázquez	2015 -2020	2016

Fuente: elaboración propia en base datos extraídos de la prensa.

Las visitas llevadas a cabo por los presidentes a este país han servido de marco para estrechar las relaciones bilaterales y para impulsar la agenda de trabajo conjunta. En este sentido, se debe reconocer que en los últimos años el gobierno de Beijing ha estrechado su relación con Latinoamérica a través de diferentes áreas: comercial, inversiones, cooperación, entre otras. Durante la última visita de Vázquez al gigante asiático, se firmaron 16 acuerdos de cooperación, además de que se estableció una asociación estratégica entre ambos países (Presidencia, 2016). Se debe mencionar que en el 2020 asumió un nuevo gobierno en Uruguay, lo que implicó un traspaso del mando entre dos partidos diferentes. Luego de 15 años en que los cargos del gobierno fueran ocupados por el partido Frente Amplio, el 1 de marzo del 2020 asumió el Partido Nacional encabezado por Luis Lacalle Pou. Dada la situación de emergencia sanitaria derivada de la pandemia por el COVID-19, los viajes presidenciales han sido limitados. No obstante, tras una reunión entre el presidente y el embajador de China en Uruguay con motivo de la negociación por las vacunas provenientes de país, se informó que el Presidente Lacalle Pou visitaría Beijing en un futuro próximo²⁹. Este mismo hecho fue confirmado posteriormente por el canciller de la República, Francisco Bustillo en declaraciones a la prensa³⁰.

²⁹ Acceder a la comunicación de Presidencia: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/lacalle-pou-wang-gang-delgado>

³⁰ Acceda a las declaraciones del canciller Bustillo: <https://www.telenoche.com.uy/nacionales/bustillo-adelanto-que-lacalle-pou-quiere-viajar-a-china-japon-y-catar>

Asimismo, la presencia diplomática de Uruguay en China se ha ido incrementando considerablemente en los últimos tiempos, lo que se observa no solo con la apertura de dos nuevos consulados, el de Guangzhou (2018) y el de Chongqing (2019), sino también con el aumento del personal diplomático acreditado en Beijing. Se debe mencionar también, que, con el afán de continuar la línea de profundización de las relaciones comerciales, la Embajada de Uruguay en Beijing cuenta con una agregaduría agrícola, que responde a un convenio vigente entre el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y el Instituto Nacional de Carne (INAC). Esta institución anunció la apertura de su primera oficina comercial en Asia, que tendrá lugar justamente en Beijing.

Durante el período de referencia de esta investigación (2001 – 2019), en Uruguay se sucedieron cuatro presidentes: Jorge Batlle entre el 2000 y el 2005 (Partido Colorado), Tabaré Vázquez (Frente Amplio) en su primera presidencia entre el 2005 y el 2010, José Mujica entre el primero de marzo del 2010 hasta el primero de marzo del 2015 (Frente Amplio), Tabaré Vázquez entre el 2015 y el primero de marzo del 2020 (Frente Amplio), y finalmente desde el primero de marzo del 2020 Luis Lacalle Pou (Partido Nacional) que estará al frente del país hasta el 2025. Más allá de las visitas presidenciales mencionadas anteriormente, en estos últimos diez años se pueden apreciar interacciones que se destacan en la tabla Nro 17.

Tabla 17 – Principales interacciones diplomáticas entre Uruguay y China entre el 2010 y el 2020

Interacción	Categoría	Año
Visita del Vicepresidente Danilo Astori a China. Acompañan Ministro de Industrias, Energía y Minería.	Visita nivel ministerial por parte de Uy	2010
Habilitación de nueva línea de crédito a través del Convenio de Cooperación Económica y Técnica	Firma Convenio	2010
Visita del Vicepresidente de la RPCh a Uruguay, Xi Jinping	Visita primer nivel de China A Uy	2011
Firma de un nuevo Convenio de Cooperación Económica y Técnica	Firma Convenio	2011
Firma del Acuerdo de Cooperación de Desarrollo Financiero entre el Banco Nacional del Desarrollo de China y el Nuevo Banco Comercial	Firma Convenio	2011
Firma del Memorándum de Entendimiento entre China Railway Material Comercial Corporación (CRM) y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas del Uruguay	Firma Memorándum	2011
Acuerdo entre el Ministerio de Defensa Nacional de la ROU y el Ministerio de Defensa Nacional de la RPCH	Firma convenio	2011
Visita del Primer Ministro del Consejo de Estado de la RPCh, Wen Jiabao	Visita primer nivel de China A Uy	2012

Memorando de entendimiento en materia de cooperación agrícola entre el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la ROU y el Ministerio de Agricultura de la RPCh	Firma Memorándum	2012
Firma Memorando de entendimiento entre re la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la RPCh y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la ROU	Firma Memorándum	2012
Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de la ROU y el Ministerio de Protección Medioambiental de la RPCh	Firma Memorándum	2012
Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la ROU y la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la RPCh	Firma Memorándum	2012
Visita del presidente Mujica a China, junto al Min. de Relaciones Exteriores, Ministro de Industria, Presidente de Dirección Nacional de Puertos, Presidente de Administración de Ferrocarriles del Estado.	Visita primer nivel de Uruguay a China	2013
Visita de delegación del PCCh al Parlamento Nacional	Visita del PCCH a Uy.	2014
Visita del presidente Tabaré Vázquez junto al Min. de Relaciones Exteriores, la Min. de Industria, el Min de Ganadería, Agricultura y Pesca, y el Director Ejecutivo de Uruguay XXI.	Visita primer nivel de Uruguay a China	2016
Convenio marco entre el Ministerio de Economía y Finanzas de la ROU y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la RPCh, para el desarrollo de la cooperación en materia de capacidad productiva e inversión	Firma Convenio	2016
Convenio de cooperación en ciencia, tecnología e industria para la defensa nacional entre el Ministerio de Defensa Nacional de la ROU y la Administración Estatal de Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional de la RPCh	Firma Convenio	2016
Memorando de entendimiento en materia de cooperación industrial entre el Ministerio de Industria, Energía y Minería de la ROU y el Ministerio de Industria y Tecnologías de la Información de la RPCh	Firma Memorándum	2016
Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Industria, Energía y Minería de la ROU y la Administración Nacional China de Energía, de cooperación en el sector de energías renovables (2016)	Firma Memorándum	2016
Memorándum de entendimiento de cooperación entre el Ministerio de Educación y Cultura de la ROU y el Ministerio de Educación de la RPCh en el área de educación	Firma Memorándum	2016
Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Desarrollo Social de la ROU y la oficina del Grupo Dirigente para el alivio de la pobreza y el desarrollo del Consejo de Estado de la RPCh sobre cooperación en materia de reducción de pobreza y desarrollo social	Firma Memorándum	2016

Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de recursos hídricos entre el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la ROU y el Ministerio de Recursos Hídricos de la RPCh	Firma Memorándum	2016
Acuerdo de trabajo específico entre el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) de la ROU y el Instituto de Ciencias de la Cosecha (ICS) de la Academia China de Ciencias Agrícolas (CAAS) de la RPCh	Firma Convenio	2016
Vázquez menciona haber acordado con Xi Jinping el año 2018 como fecha estimativa para alcanzar un TLC	Posibilidad de iniciar negociaciones de TLC	2016
Intercambio de cartas entre los primeros mandatarios con motivo del aniversario número 30 del establecimiento de relaciones diplomáticas	Intercambio de saludos, nivel presidencial	2018
Visita de Min. De Industrias a China, acompañada por el Pte. de la Cámara de Uruguay - China, y el Presidente de la Cámara de Tecnologías de la Información	Visita nivel ministerial por parte de Uy	2018
Organización de la Cumbre China - LAC en Punta del Este		2018
Visita de delegación del Parlamento de China al presidente uruguayo.	Visita de parlamentarios de China a Uy	2018
Se firma el Memorándum de Entendimiento sobre la Cooperación en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta	Firma Memorándum	2018
Convenio de cooperación económica y técnica entre el gobierno de la ROU y el gobierno de la RPCh	Firma Convenio	2018
Memorándum de entendimiento entre el gobierno de la ROU y el gobierno de la RPCh para el establecimiento de un Centro Cultural de China en la ROU	Firma Memorándum	2018
Memorándum de entendimiento para la cooperación en ciencia, tecnología e innovación, entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la RPCh y el Ministerio de Educación y Cultura de la ROU	Firma Memorándum	2018
Visita del Min. De Relaciones Exteriores de Uruguay a China	Visita nivel ministerial por parte de Uy	2019
Convenio de Facilitación Aduanera	Firma Convenio	2019
Protocolo entre el Ministerio de Defensa Nacional de la ROU y el Ministerio de Defensa Nacional de la RPCh sobre asistencia militar gratuita por China a Uruguay	Firma Protocolo	2019
Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Agricultura y Asuntos Consulares de la RPCh y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la ROU sobre el fortalecimiento de la cooperación tecnológica en los recursos de germoplasma de soja	Firma Memorándum	2019
Visita del Vice Primer Ministro de China, Hu Chunhua a Uruguay	Visita a nivel ministerial de China a Uy	
Acuerdo marco de cooperación sobre el establecimiento del programa de fútbol uruguayo.	Firma Convenio	2020
Dialogo telefónico entre el presidente Lacalle Pou y Xi Jinping.	Dialogo telefónico a nivel presidencial	2020

Reunión entre el presidente Luis Lacalle Pou y el Emb. de China en Uruguay, Wang Gang, con motivo de la llegada de las vacunas Sinovac.	Reunión Presidente de Uy con Emb. Chino	2021
---	---	------

Fuente: Elaboración propia en base a Romero y Senra (2020). Relaciones diplomáticas entre la República Popular China y la República Oriental del Uruguay, y la página web de Presidencia de la República.

Según Romero y Senra (2020), en el análisis de las interacciones entre Uruguay y China se puede destacar que la agenda está principalmente dominada por el comercio bilateral, que ha crecido hasta convertir a China en uno de los principales socios comerciales de este país. Debido a esto, gran parte de los acuerdos alcanzados a nivel de protocolos, convenios y memorándums de entendimiento tienen que ver con aspectos relacionados a los intercambios de productos agrícolas, facilitación aduanera y normas técnicas, en donde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca juega un rol importante. Por otro lado, las visitas oficiales han sido asimétrica. Se han realizado varias visitas de primer nivel (presidente acompañado por ministros) y a nivel ministerial (delegaciones de ministros) de Uruguay a China, mientras que, por la parte china durante el lapso de tiempo en cuestión, se puede destacar las visitas de alto nivel jerárquico: Xi Jinping en el 2011 en calidad de vicepresidente, y la de Web Jibao en el 2012.

Para Raggio (2020) los principales acontecimientos políticos de los últimos diez años entre China y Uruguay se pueden resumir en tres instancias: la propuesta de la firma de un tratado de libre comercio entre las partes, el establecimiento de la asociación estratégica, y la firma del Memorándum de entendimiento para la adhesión a la iniciativa de la Franja y la Ruta.

El primero de ellos, responde a un instrumento que puede impactar directamente en la política comercial del país: la firma de un Tratado de Libre Comercio, mientras que los otros dos pueden ayudar a la incrementación de las interacciones entre las partes. De los tres instrumentos mencionados tal vez el que más implicancias tiene al día de hoy es el TLC, por lo que será desarrollado con mayor profundidad más adelante.

Asociación Estratégica

La visita del Presidente uruguayo Tabaré Vázquez a China, terminó de consolidar las relaciones entre ambos países con el establecimiento de la asociación estratégica. Como

se mencionó anteriormente, esta es una categorización que realiza China para valorizar las relaciones con sus socios.

Dentro de la escala prevista, la asociación estratégica se encuentra por encima de una asociación de cooperación, pero por debajo de la asociación estratégica integral que es el grado otorgado a nuestros socios del Mercosur: Brasil y Argentina. El otorgamiento de este tipo de distinciones por parte de la diplomacia china es una muestra de que está interesada en que las relaciones entre las partes no queden limitadas únicamente al plano comercial, sino que también busca incentivar la agenda política y de cooperación. Para Rius (2019) las asociaciones estratégicas no suponen una alianza en el sentido más clásico de relacionamiento, sino que serían un marco de entendimiento en donde las partes pueden empezar a construir en conjunto una relación de beneficio mutuo. Dado que esto no es un acuerdo vinculante, el aprovechamiento del mismo dependerá de la voluntad de las partes.

En el caso de Uruguay, la cooperación con China se ha intensificado desde el 2016, según Andrea Vignolo, directora de la Agencia Uruguay de Cooperación Internacional (AUCI). Por otro lado, la misma ha pasado de ser una cooperación basada en donaciones a ser un mecanismo por el que se ejecutan programas en conjunto, y en esto tiene que ver la asociación estratégica que incorporó nuevas modalidades de trabajo entre ambos Estados. (Presidencia, 2019).

Adhesión a la Franja y la Ruta

Cómo se comentó anteriormente, la Franja y la Ruta es uno de los grandes proyectos que lleva adelante la diplomacia china. Debido a la amplitud de temas que abarca, en donde se pueden encontrar aspectos relacionados al comercio, las inversiones y la cooperación (en todos sus ámbitos), es que esta iniciativa ha ido ganando mayor fuerza y espacio geográfico con el paso de los años, extendiéndose hasta América Latina. En este contexto, es que Uruguay decide participar en la conocida como la nueva ruta de la seda.

Uruguay fue uno de los primeros países de Sudamérica en firmar el memorándum de entendimiento en el 19 de agosto del 2018, siendo hasta la fecha el único socio activo del Mercosur que ha concretado el ingreso (Venezuela también se adhirió en el 2018 al BRI,

actualmente se encuentra suspendido del Mercosur). La suscripción del MOU tuvo lugar durante la cuarta visita del Ministro de Relaciones Exteriores de ese momento, Nin Nova, a China.

Tabla 18 – Características del Memorandum de Entendimiento entre China y Uruguay para la cooperación en el marco de la Franja y la Ruta

Principios en los que se basará la cooperación	Áreas de cooperación	Principales modos de cooperación
Respeto por los intereses comunes y las inquietudes de cada uno.	Coordinación de políticas	Intercambios de visitas de alto nivel
Conformidad con los reglamentos y leyes internos	Conectividad e infraestructura	Intercambio gubernamental y no gubernamental, alentando a la participación multinivel
Se hará uso de los mecanismos bilaterales y multilaterales existentes	Libre Comercio	Planes conjuntos, programas piloto
	Conectividad financiera	
	Vínculos entre los pueblos	

Fuente: MOU entre China y Uruguay en el marco del BRI

En el 2019 comenzaron los trámites para ingresar al Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (AIIB por sus siglas en inglés), principal mecanismo de financiación del mega proyecto, como miembro no regional. A diferencia que lo que sucede con el MOU del BRI, en el AIIB se puede ver la participación de otros socios regionales, como es el caso de Argentina, Brasil (que es miembro fundador), Ecuador, Chile, Perú, Bolivia, y Venezuela (estos últimos cuatro se encuentran aún a la espera de ser miembros plenos). En la carpeta de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes del Parlamento uruguayo, se puede ver la carta de motivación enviada por las autoridades de ese momento del Poder Ejecutivo, el Presidente Tabaré Vázquez, el Ministro de Economía, Danilo Astori y el Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa, en donde se plantea la importancia que tiene para el país poder ingresar a este tipo de instituciones. Entre los aspectos que destacan, se puede encontrar el hecho de que a pesar de que el país pertenece a varias instituciones que componen el sistema financiero internacional, la condición del país de ingreso alto le ha afectado a la hora de acceder a ciertos créditos internacionales, por lo que con esto se busca una diversificación en el acceso al financiamiento. Asimismo, se resalta la importancia de poder acercarse e

intensificar las relaciones financieras, comerciales y diplomática con la región³¹. Uruguay ingresó formalmente en el 2020, luego de su aprobación de acuerdo a los mecanismos vigentes en el país.

Relacionamiento comercial

Como se ha mencionado en reiteradas oportunidades a lo largo del documento, la relación comercial es uno de los principales vínculos que existen entre Uruguay y China. A continuación, se desarrollará la evolución del comercio exterior entre las partes, la presencia de inversiones chinas en suelo uruguayo y finalmente, se desarrollarán las que fue las primeras discusiones sobre un eventual tratado de libre comercio entre las partes.

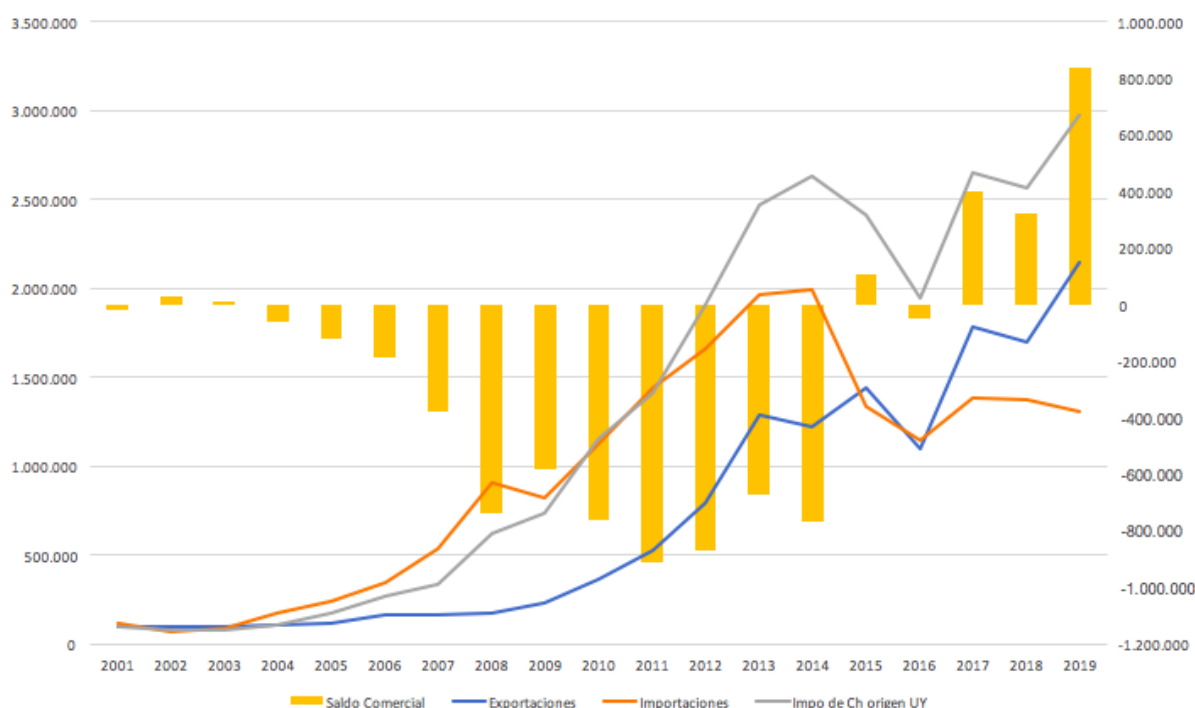
Comercio exterior de Uruguay con China

El incremento en los lazos políticos entre las partes se apoya en la intensificación de las relaciones comerciales. Desde el año 2013, China es el primer socio comercial de Uruguay, tendencia que se repite y acrecienta año a año. En el 2019, China representó el 31% del total de las exportaciones de Uruguay, creciendo un 20% en relación al 2018. Además, China tiene incidencia directa en 4 de los 6 principales productos exportados por el país, esto es: primer destino de exportación de carne, primer destino de exportación de soja (80%), segundo destino de exportación de celulosa y tercer destino de exportación de lácteos.

³¹ Acceda al Convenio de Adhesión:
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/Cam-12404000064.pdf>

Gráfico 17 -Evolución del comercio exterior de Uruguay con China (2001 - 2019)

Expresado en miles de dólares americanos



Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap.

En el gráfico 17 se puede apreciar claramente cómo ha evolucionado el comercio entre las partes. La variación del mismo, si se compara el año 2019 sobre el 2001, fue de 1988% en las exportaciones, y de 978% para las importaciones. Por otro lado, Uruguay muestra en los últimos años una balanza comercial superavitaria, con un saldo positivo con tendencia al aumento.

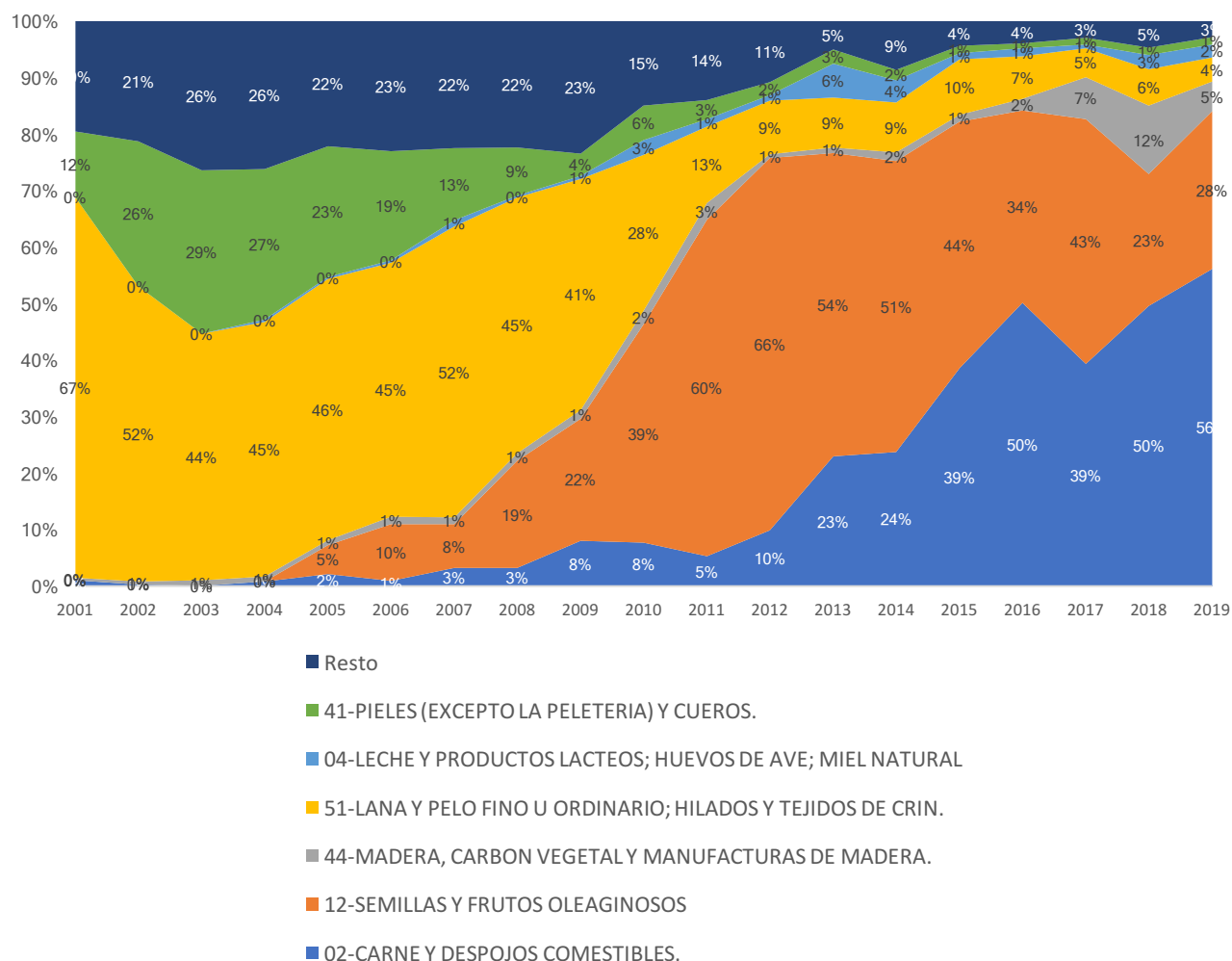
Sin embargo, se debe mencionar también que existen muchas de las exportaciones con destino China que salen desde Zona Franca, debido a esto, las estadísticas oficiales computan dichas operaciones a estos regímenes especiales y no a su destino final. Con el fin de poder tener una idea un poco más acertada del flujo del comercio bilateral es que se incluyó en el análisis los informes de lo que China declara importar desde Uruguay (incluyendo las exportaciones tradicionales más las zonas francas). Al hacerlo se puede demostrar cómo el saldo comercial es aún más pronunciado. Asimismo, queda explícita la importancia que tiene este régimen para la inserción internacional del país.

La canasta de bienes exportados a China ha evolucionado en los últimos años. Si se observa, en el 2001 el 80% de lo exportado correspondía a dos capítulos del Sistema Armonizado: el 51 (lana) y el 41 (pieles). Sobre este tema, Aishemberg de la Unión de Exportadores de Uruguay (UEU) menciona durante su entrevista: “Veo que cada vez aumentan más nuestros productos y se diversifican. No hay que olvidarse que para China existía solo la lana hace 30 o 40 años y el sector lanero fue el que lideró la exportación a China. Se fue aumentando en la calidad de sus productos y China le generó certezas. Y ahí fue que China empezó a conocer a Uruguay, gracias al sector lanero. Durante años fue solo la lana, algún cuero, pero después se dio un salto mayor, pero además empezamos a participar en las distintas ferias regionales en China mundiales de mostró a Uruguay y fuimos creciendo en imagen y en productos y de hecho hoy estamos exportando distintos productos a China, destacan 12 sobre todo carne, madera, lana, soja, lácteos, cueros y animales en pie”.³²

A pesar de la diversidad, es posible detectar que existe aún una concentración importante en relación a los productos colocados en este mercado. En los últimos años se puede apreciar cómo el capítulo relacionado a la carne y a la soja ha ganado preponderancia, hasta abarcar más del 80% de lo exportado. Ambos productos son parte de la estructura primaria de la economía uruguaya, lo que ha dado lugar al debate sobre la poca industrialización de los bienes comercializados con China. Sin embargo, es importante resaltar que en los últimos años productos relacionados al capítulo 4 (leche y otros lácteos) han comenzado a cobrar mayor importancia, lo que ha sido visto como una buena noticia por parte del sector empresarial uruguayo.

³² Entrevista realizada vía zoom el 13 de julio del 2021.

Gráfico 18 - Evolución de las exportaciones de los principales capítulos de Uruguay a China entre 2001 y 2019



Fuente: elaboración propia en base a SmartData.

Si se observa a nivel de subpartida del Sistema Armonizado, entre los años 2015 y 2019, la carne ha sido la que ha tenido con una variación positiva más notoria. Asimismo, se debe destacar el desempeño de los lácteos que tuvieron un incremento de 2755% entre los años mencionados, a pesar de que su participación total en la canasta es aun relativamente baja (2%).

Tabla 19 - Evolución de los principales bienes exportados a nivel subpartida entre 2015 y el 2019

Descripción abreviada	Valores		Participación		Variación
	2015	2019	2015	2019	2019/2015
020230-- DESHUESADA	415	877	30%	40%	112%
120190-- LAS DEMÁS	610	613	44%	28%	0%
020220-- LOS DEMAS CORTES (TROZOS) SIN DESHUESAR	67	199	5%	9%	196%
020629-- - LOS DEMAS	47	122	3%	6%	159%
440321-- - DE PINO (PINUS SPP), CUYA MAYOR DIMENSIÓN DE LA SECCIÓN TRANSVERSAL SEA SUPERIOR O IGUAL A 15 CM	0	46	0%	2%	n/c
510529-- - LAS DEMAS	50	43	4%	2%	-15%
040221-- - SIN ADICION DE AZUCAR NI OTRO EDULCORANTE	1	43	0%	2%	2755%
440322-- - LAS DEMÁS, DE PINO (PINUS SPP)	0	37	0%	2%	n/c
510121-- - LANA ESQUILADA	23	28	2%	1%	18%
510111-- - LANA ESQUILADA	45	19	3%	1%	-58%
Resto	141	173	10%	8%	23%
Total	1400	2199	100%	100%	57%

Fuente: elaboración propia en base a SmartData.

Como se ha comentado anteriormente, una de las grandes preocupaciones que tienen los países exportadores de alimentos es la gran cantidad de barreras arancelarias y no arancelarias que se deben sortear para poder ingresar a los diferentes mercados. Para poder complementar el estudio, se procedió a buscar los aranceles que se aplican a las principales subpartidas exportadas por Uruguay en el año 2019, y se comparó con otros países competidores para poder determinar si existe una desventaja en relación a la tasa arancelaria abonada.

Tabla 20 - Arancel de ingreso al mercado chino pagado por los principales productos uruguayos y por su competencia

Descripción abreviada	Uruguay		Argentina		Brasil		Nueva Zelanda		Australia	
	Arancel	Posición como socio comercial (2019)	Arancel	Posición como socio comercial (2019)	Arancel	Posición como socio comercial (2019)	Arancel	Posición como socio comercial (2019)	Arancel	Posición como socio comercial (2019)
020230-- DESHUESADA	12%	5	12%	2	12%	1	0%	4	6%	3
120190-- LAS DEMÁS	3%	5	3%	3	3%	1	n/c	n/c	n/c	n/c
020220-- LOS DEMAS CORTES (TROZOS) SIN DESHUESAR	12%	1	12%	4	n/c	n/c	0%	3	6%	2
020629-- - LOS DEMAS	12%	1	12%	n/c	12%	n/c	0%	2	4,50%	3
510529-- - LAS DEMAS	38%	1	38%	2	38%	7	38%	23	38%	19
040221-- - SIN ADICION DE AZUCAR NI OTRO EDULCORANTE	10%	3	10%	9	n/c	n/c	0%	1	5,80%	2
510121-- - LANA ESQUILADA	38%	2	38%	9	38%	30	38%	1	38%	12
510111-- - LANA ESQUILADA	38%	7	38%	4	38%	n/c	38%	3	38%	1

Descripción abreviada	EEUU		Costa Rica		Chile		Número de medidas no arancelarias aplicadas por China
	Arancel	Posición como socio comercial (2019)	Arancel	Posición como socio comercial (2019)	Arancel	Posición como socio comercial (2019)	
020230-- DESHUESADA	12%	7	0%	9	0%	10	288
120190-- LAS DEMÁS	3%	2	n/c	n/c	0%	11	596
020220-- LOS DEMAS CORTES (TROZOS) SIN DESHUESAR	12%	8	0%	7	0%	4	288
020629-- - LOS DEMAS	12%	6	0%	5	0%	n/c	136
510529-- - LAS DEMAS	38%	n/c	n/c	n/c	38%	6	84
040221-- - SIN ADICION DE AZUCAR NI OTRO EDULCORANTE	10%	8	n/c	n/c	0%	10	164
510121-- - LANA ESQUILADA	38%	n/c	n/c	n/c	38%	13	90
510111-- - LANA ESQUILADA	38%	12	n/c	n/c	38%	9	90

Fuente: elaboración propia en base a TradeMap.

Como se puede observar en las tablas anteriores, el arancel que debe pagar Uruguay (y todos los países del Mercosur) para el ingreso al suelo chino corresponde a la tasa NMF, lo que significa que tiene el mismo trato que cualquier país con el que no se haya firmado acuerdos. Existen, sin embargo, algunos países que cuentan con un acceso preferencial debido a la negociación de un acuerdo de libre comercio con el país asiático. Entre ellos

se puede encontrar la participación de Nueva Zelanda, de donde la mayoría de los productos acceden con una tasa de 0%. Por su parte, en el tratado alcanzado entre Australia y China (entró en vigor en el 2015), se fijó un cronograma de desgravación a doce años, por lo que muchos de los productos se encuentran comprendidos en este esquema y cuentan con reducciones fijada para el primero de enero de cada año.

Existen también aranceles preferenciales que son utilizados por países latinoamericanos. En este sentido, sin presentarse como uno de los principales proveedores, se puede ver como Chile o Costa Rica logran colocar algunos bienes con una tasa bonificada.

A la hora de analizar las importaciones, se puede ver que no existió una diversificación de los capítulos importados, siendo aquellos relacionados a la maquinaria, equipos eléctricos, productos químicos, vehículos y vestimenta, los bienes más importados, aunque han aumentado en cuanto a la cantidad importada, con variaciones positivas que superan los 1000% en la mayoría de los casos.

Tabla 21 - Indicadores de los principales capítulos importados por Uruguay desde China

Descripción abreviada	Valores (expresados en millones de USD)			Participación			Variación	
	2001	2010	2019	2001	2010	2019	2019/2001	2019/2010
85-MAQUINAS, APARATOS Y MATERIAL ELECTRICO,	18	184	366	15%	18%	24%	1.923%	99%
84-REACTORES NUCLEARES, CALDERAS, MAQUINAS, APARATOS Y ARTEFACTOS MECANICOS	14	190	230	12%	19%	15%	1.546%	21%
38-PRODUCTOS DIVERSOS DE LAS INDUSTRIAS QUIMICAS	4	46	90	3%	5%	6%	2453%	96%
87-VEHICULOS AUTOMOVILES	8	145	88	7%	14%	6%	1.020%	-40%
61-PRENDAS Y COMPLEMENTOS (ACCESORIOS), DE VESTIR, DE PUNTO.	6	49	78	5%	5%	5%	1.165%	60%
94-MUEBLES; MOBILIARIO MEDICOQUIRURGICO; ARTICULOS DE CAMA Y SIMILARES	3	28	72	3%	3%	5%	2.219%	153%
62-PRENDAS Y COMPLEMENTOS (ACCESORIOS), DE VESTIR, EXCEPTO LOS DE PUNTO.	9	44	72	8%	4%	5%	691%	64%
29-PRODUCTOS QUIMICOS ORGANICOS.	7	37	58	6%	4%	4%	782%	58%
31-ABONOS.	0	9	52	0%	1%	3%	178.982.5%	474%
39-PLASTICO Y SUS MANUFACTURAS.	4	20	44	3%	2%	3%	1151%	122%

Resto	46	261	395	39%	26%	26%	759%	52%
Total	118	1013	1545	100%	100%	100%	1211%	53%

Fuente: elaboración propia en base a SmartData.

De los datos antes expuestos, se puede observar que existe una complementariedad en el comercio entre ambas partes, en donde se destaca una exportación de bienes primarios (en su gran mayoría provenientes del sector agroalimentario) de Uruguay y compras relacionadas con productos intensivos en capital y mano de obra, muchos ellos del sector tecnológico desde el país asiático.

En relación a las empresas participantes, se puede observar una concentración más grande en cantidad de compañías que participan en las exportaciones frente a las importaciones. En el período 2001 – 2019, más de 13.000 empresas participaron en operaciones de importación que superaron los cinco mil dólares, mientras que en las exportaciones el número se reduce a poco más de 700 empresas. A su vez, en el caso de las exportaciones, se pueden ver 2 que superaron los mil millones entre los años 2001 y 2019: Cargill y LDC. Se debe mencionar que ambas compañías son parte de lo que se conoce como ABCD del comercio de cereales, por lo que son dos de las grandes jugadoras en dicho rubro en el comercio internacional. Le siguen otras empresas relacionadas con la exportación de carnes (Breeders and Packers, Barraca Erro, Frigorífico Tacuarembó, Frigorífico Las Piedras, Frigorífico Canelones), así como en lanas (Lanas Trinidad, Tops Fray Marcos).

En cuanto a las importaciones, la empresa con un mayor desempeño es ANTEL (empresa pública dedicada al rubro de la telefonía), seguido por empresas dedicadas a la venta de electrodomésticos y artículos de hogar (Carlos Gutiérrez, Motociclo, Deceleste), así como vestimenta (Chic Parisien), y grandes superficies de venta al por menor (Henderson & Co, y Supermercados Ta Ta S.A.). Finalmente, se debe destacar que otro de los grandes importadores fue el Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación en la niñez, programa que dirige la iniciativa de entrega de una laptop a cada niño de la escuela pública del Uruguay.

Tabla 22 - Cantidad de empresas de Uruguay que participaron en el comercio exterior con China entre 2001 y 2019

	Exportaciones	Importaciones
Más de 1000 millones de usd	2	0
Más de 500 millones de usd	4	1
Más de 100 millones de usd	37	24
Más de 50 millones de usd	57	59
Más de 10 millones de usd	103	281
Más de 5 millones de usd	133	545
Más de 1 millón de usd	229	1694
Total ³³	717	13.633

Fuente: elaboración propia en base a SmartData.

Inversiones chinas en Uruguay

La fase de la globalización actual hace que la política comercial de Uruguay haya reforzado sus ventajas comparativas en recursos naturales, según Lalanne (2019). Este autor sostiene que la forma que tiene el país de modificar su estructura exportadora hacia una más compleja debe ser mediante la captación de inversión extranjera directa. Muchas de las políticas mencionadas anteriormente, como la ley de Zonas Francas, Puerto Libre, etc, corresponden a iniciativas que buscan captar este tipo de capitales de todos los orígenes.

Puntalmente, en relación a las inversiones de capitales chinos en suelo uruguayo, las mismas se encuentran aún por debajo de su potencial. Según el entonces Presidente de Uruguay XXI, la agencia de promoción de exportaciones y atracción de inversiones del país, en el año 2017 ya se contaba con 20 empresas chinas operando en suelo uruguayo para el año de referencia (Carambula, 2017).

³³ Se tomaron únicamente aquellas empresas que habían realizado operaciones de comercio exterior que superaban los 5 mil usd.

Tabla 23 - Capitales chinos instalados en Uruguay

Empresa	Sector
Liu Gong	Comercio de maquinaria y equipos
Frigorífico Florida (He Zhong Holding Group Co. ltd)	Industria cárnica
Lifan (Chongqing Lifan)	Industria automotriz
Axion (Axion, 50% propiedad de Bnooc ltd., energía)	Comercialización de Combustibles y Lubricantes SA
Parkedal	Industria textil
Zte Corporation Uruguay	Telecomunicaciones
Chery Socma SA (Chery Automobile Co)	Industria automotriz
Noble Services SA (Noble Group)	Transporte
Nidera Uruguaya SA (50% en manos de Cofco)	Comercio de granos, semillas y oleaginosas
Anikto SA (Chongqing Lifan)	Autopartes
Bbca Uruguay Biochemical SA (Bbca Biochemical Co. ltd)	Industria química
Big Plastic (Big Plastic Corporation)	Industria plástica
Cosco Uruguay SA (Cosco Group)	Transporte
Geely International (Geely International Corp)	Industria automotriz
Huawei Technologies Uruguay SA	Tecnología
Terminales Graneleras Uruguayas SA (COFCO)	Transporte
Syngenta (Chem China)	Industria química, en Uruguay especializada en semillas.
Transgrain Logistic Services Uruguay SA (COFCO)	Transporte y almacenamiento
Rondatel SA (Sundiro Holding Co. ltd)	Industria cárnica
Lorsinal SA (Sundiro Holding Co. ltd)	Industria cárnica
Lirtix SA (Sundiro Holding Co. ltd)	Industria cárnica
Urufor SA	Industria forestal

Fuente: elaboración propia en base a noticias de prensa

A pesar de que existen inversiones en la industria agroalimentaria, patrón que se repite en las adquisiciones del gigante asiático en ALC y África, se puede ver que también China ha incursionado en algunos otros rubros. Algunos de los ejemplos más notorios del tema tienen que ver con las inversiones realizadas en el sector automotriz con la instalación de las empresas Lifan, Chery y Geely. Dichas empresas, más conocidas en el mercado doméstico chino que en el exterior, son grandes jugadoras del sector. Según datos publicados por Méndez (2019), Lifan tiene plantas ensambladoras en decenas de países,

Chery es la mayor exportadora de autos de China y Geely adquirió en el 2010 a la empresa Volvo. Dichas compañías eligieron Uruguay como centro puerta de entrada y centro de distribución para abastecer la región.

A nivel de promoción de la marca país, la agencia especializada en dicha área en Uruguay ha jugado un rol crucial en relación al acercamiento de las empresas de ambos países en pos de la realización de negocios. Los principales mecanismos desplegados con este fin tienen que ver con la participación en ferias internacionales, apoyando y alentando a las empresas locales a participar de las mismas, y poniendo la información del país a disposición de los interesados chinos. Esto último se puede observar en la traducción al chino mandarín de dos de las páginas oficiales que antes se podían encontrar en sus versiones en español, inglés y portugués: www.buyfromuruguay.uy/cn/ y www.investinuruguay.uy/en/.

A su vez, Uruguay XXI fue uno de los actores claves en la organización del evento China – LAC realizado en Punta del Este en diciembre del 2017. Según dicho organismo, en la edición local participaron 836 empresarios extranjeros y 760 uruguayos, además de la participación del entonces Presidente de la República y otros representantes Poder Ejecutivo. Las acciones de esta agencia no se han limitado a dicha Feria, sino que también ha capacitado, fomentado, e impulsado a que empresarios uruguayos participen en otras ferias comerciales como la COIFAIR (*China Overseas Investment Fair*), o los eventos realizados en *Chongqing International Expo Center* (Uruguay XXI, 2018).

Los esfuerzos institucionales y empresariales que se observan de Uruguay hacia China, principalmente en lo que respecta a la promoción de las carnes, es una apuesta clara a escalar en la calidad y tipo de productos que se le venden al gigante asiático, en un contexto donde la carne – principal rubro de exportación de Uruguay- enfrenta importantes desafíos con los que, históricamente, fueron sus principales compradores.

La propuesta de firma de TLC entre Uruguay y China

Durante el año 2012 en el marco de la visita del entonces Primer Ministro, Wen Jiabao, China propuso avanzar hacia el cierre de un acuerdo de libre comercio con el Mercosur

(Puentes, 2012). En ese entonces las condiciones internas no estaban dadas para que el bloque asumiera dicha responsabilidad; en primer lugar, se debe recordar que uno de los miembros del bloque, Paraguay, aún mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán, no con China. En segundo lugar, tanto Argentina como Brasil se encontraban atravesando un período de proteccionismo de sus respectivas economías que alejaban al bloque de la firma de este acuerdo.

Durante el 2016, la posibilidad de firmar un acuerdo de libre comercio entre ambas economías vuelve a surgir previo a la visita de Tabaré Vázquez a China. En este caso, la propuesta de la firma de un tratado nace desde Uruguay, que propone al país asiático unos términos de referencia para la consideración de la apertura de negociaciones bilaterales entre ambas partes, según lo detallado por el Canciller de la República en el Parlamento en febrero de 2017 (Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, 2017).

Tras el retorno de la delegación que visitó la República Popular China en octubre del 2016 (que además de la delegación oficial contó con el acompañamiento de empresarios), el portal de Presidencia de la República (2016c) informaba que las partes “acordaron iniciar cuanto antes las negociaciones para un tratado de libre comercio”. De esta forma se instalaba el tema en la esfera nacional y regional, posicionándose como uno de los principales ejes de discusión respecto a la política comercial del país del año 2016.

. Sin embargo, se puede apreciar que en todos los casos la misión se realiza en la segunda mitad del gobierno. Durante su primera gestión, Vázquez visitó este país en el 2009 cuando ya estaba por culminar su mandato, lo que hace que los proyectos que resultaren del encuentro tuvieran que ser concretados por el siguiente gobierno. En cambio, en su segundo mandato, la visita oficial se realizó más tempranamente (a los 18 meses de su asunción), lo que muestra el compromiso y la esperanza de poder concretar planes que se pudieran ejecutar durante su gestión.

Tanto el Canciller como el Ministro de Economía se comprometieron con el proyecto en cuanto se dio a conocer, defendiendo su importancia en distintos medios de prensa. A continuación se recogen algunas de las declaraciones que realizó Nin Novoa a la prensa nacional con el fin de demostrar la posición del gobierno frente al TLC con China.

Cuadro N° 2 – Declaraciones del ex Canciller Nin Novoa a la prensa nacional en relación al TLC entre Uruguay y China

Medio de Prensa	Fecha	Declaración
El Observador	26 de marzo de 2016	"En estos momentos estamos esperando una fecha para que el ministro de relaciones exteriores de China nos reciba, a los efectos de ir con el presidente Vázquez –que ojalá sea en nuestra propia presidencia pro t�mpore– para hacer un planteo de ese tipo, porque nuestros competidores, sobre todo Australia y Nueva Zelanda, tienen un tratado de libre comercio con China y este año entran con sus productos con arancel cero. Esto está también en nuestros radares"
Búsqueda	20 al 26 de octubre del 2016	Uruguay puede negociar "perfectamente" un tratado de libre comercio (TLC) bilateral con China, y que hacerlo no viola ninguna disposición del Mercosur. "cláusula 32/2000 no est� internalizada en ninguna legislación de ninguno de los países" del bloque.
El País	22 de octubre de 2016	"La peor situación es la de quedarse de brazos cruzados esperando que otros inicien la movida y esperando que nos inviten a participar. Nosotros movemos e invitamos a participar a todos nuestros socios del Mercosur" (sobre la posibilidad de firmar un acuerdo marco y que el resto los países del bloque se sumen a medida que lo consideren provechoso).
El País	7 de enero de 2017	"Nosotros hasta que los chinos nos contesten seguiremos firmes en nuestra determinación de llegar a un TLC, porque la competencia en materia de mercado está muy exigente".
La diaria	10 de enero de 2017	"Uruguay no puede quedarse retrasado ni dejar pasar una oportunidad que quizá no vuelva a repetirse"
El Observador	2 de febrero de 2017	"Un tratado de libre comercio lleva tiempo, nadie puede aventurar cuál es el resultado final. Lo que sí estamos absolutamente convencidos y comprometidos es que el Poder Ejecutivo va a llevar esto hasta el final y si China quiere hacer el tratado lo vamos a hacer el tratado y será el Parlamento el que después aprobará o rechazará el mismo"
El Espectador	16 de febrero de 2017	Sobre los rumores de que se había abandonado la idea del acuerdo: "la posición oficial no es esa" y asegur� que esos dichos no son más que "trascendidos".

Fuente: elaboración propia en base a artículos de prensa.

En cuanto al ex Ministro de Economía, es ampliamente conocida su posición en relación a la inserción internacional del país. Durante su discurso de asunción a la cartera que entonces dirigió, Danilo Astori anunció: "Este país no es viable sin que la apertura sea un concepto estratégico" (MEF, 2016). En relación al TLC con China, vemos que, si bien apoya la causa, se muestra más cauteloso en sus declaraciones y expresa, sobre todo, preocupación por las reacciones del resto de los socios del Mercosur, pero en especial por la posición de Brasil. En este sentido, se puede destacar que es más consciente de las consecuencias que puede tener este hecho en la variable sistema internacional.

Cuadro N° 3 – Declaraciones del ex Ministro Danilo Astori a la prensa nacional en relación al TLC entre Uruguay y China

Medio de Prensa	Fecha	Declaración
La mañana en la radio, El Espectador (declaraciones citadas en El País)	20 de diciembre de 2016	"No veo que haya una trayectoria clara para decir, si señores vamos a hacer un TLC con China y lo vamos a hacer bilateralmente y no veo del punto de vista del Mercosur, sobre todo de los países grandes que haya una actitud".
La República	26 de diciembre de 2016	"Y desde el punto de vista de Uruguay, vamos a hacer todo lo posible para que el TLC se haga, pero tenemos que tener en cuenta estos factores de la realidad" (sobre la posición del Mercosur al respecto).
El País	19 de enero de 2017	"Hay que ver en qué condiciones se pueden negociar no solo con China, sino también con nuestros socios del Mercosur para poder firmar el tratado. Eso puede querer decir dos cosas: o que acordemos con Brasil algunas condiciones de acceso a la producción China a la región o que negociemos con Brasil, y si es necesario con Argentina, condiciones de flexibilidad tales que podamos acordar con China y seguir formando parte del Mercosur".
La República	19 de enero de 2017	"Para Uruguay son millones y millones de dólares en juego" por lo que "hay que trabajar diplomáticamente mucho con esas cuestiones y con la voluntad de llegar a buen puerto".

Fuente: elaboración propia en base a artículos de prensa.

Se debe destacar que se formó una comisión que fue la encargada de realizar el informe de viabilidad denominado "Estudio de evaluación de impacto de un eventual acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Popular China", por parte de integrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Industrias, y finalmente Uruguay XXI. El mismo fue presentado en diciembre del 2016, y tiene como conclusiones que el acuerdo será en el resultado general favorable para Uruguay, si bien existen industrias que se podrían ver afectadas (Búsqueda, 2016).

Otros actores

Existen actores que influyen en el proceso de decisiones, a pesar de no contar con la capacidad final de poder tomar la decisión (Russell, 1990). En esta categoría se ubican las cámaras empresariales y la central sindical. Además se analizará en esta sección al Parlamento y finalmente el Mercosur. Si bien el primero corresponde a la dimensión estructural, el estado en el que se encontraba este asunto (no había un TLC que aprobar), no ha permitido que participe del proceso de toma de decisiones tal como lo prevé la constitución uruguaya.

Para entender al sector empresarial, en primera instancia, se debe comprender que el mismo no es uniforme, y que, por el simple hecho de ser privados, no tienen por qué compartir los mismos intereses. De hecho, dentro de la industria se pueden encontrar sectores que se encuentren más favorecidos (principalmente aquellos exportadores, y sobre todos los que producen productos demandados por la economía china) y sectores que se podrían ver más perjudicados, entre los que podemos encontrar los plásticos y los productos farmacéuticos (Bartesaghi, 2016). Washington Corallo, Presidente de la Cámara de Industrias, manifestó que, si bien no veía que existiese oportunidad para la colocación de productos manufactureros, sí podía haber para aquellos que produjesen materia prima o productos pocos elaborados, por lo que la selección de los ítems que se deberían incluir en las listas de negociación es fundamental (El País, 2016).

La Central Aindical contó con una representación durante la última visita a China encabezada por Tabaré Vázquez. En esa oportunidad, los dirigentes sindicales Milton Cuesta y Jorge Bermúdez acompañaron a la delegación. A diferencia de lo que se vivió en otras oportunidades, en donde la posición frente a los TLC fue firme desde un principio, en el caso de China han surgido diferentes opiniones dentro de la Central. Según lo publicado en la página oficial del PIT –CNT, para Bermúdez, la participación en el acuerdo debe analizarse y estudiarse teniendo en cuenta que “es un acuerdo comercial y no uno ideológico” (PIT –CNT, 2016). Por otra parte, otros dirigentes como Oscar Andrade, consideró que pensar en firmar un acuerdo es un error por las asimetrías existentes entre las partes, que genera lógicas de dependencia (El Observador, 2016).

El hecho de que las negociaciones para la concreción de un TLC entre las partes no se hayan concretado aún, hacen que el rol del Parlamento en cuanto a aprobar el acuerdo para su posterior ratificación por parte del Poder Ejecutivo tal como lo prevé el marco normativo uruguayo, no haya sido necesario aún. Sin embargo, este poder hizo uso de su facultad de llamar a Sala para poder informarse sobre el proceso. El 2 de febrero de 2017, el Canciller de la República compareció ante el Parlamento para referirse a la posibilidad de la firma de un TLC entre la República Popular China y el Uruguay, y fue en esa oportunidad interpelado por Luís Lacalle Pou. De la versión taquigráfica de la sesión se desprende la preocupación por el manejo de la información y lo que la misma generó en la opinión pública, así como el recaudo sobre el informe elaborado por los diferentes

ministerios en el que muestra el impacto que tendrá en el empleo (Comisión de Asuntos Internacionales Senadores, 2017).

La reacción del resto de los miembros del Mercosur es un factor fundamental que condicionó a las partes en la negociación. Para empezar, el hecho de que el Uruguay no esté legalmente habilitado para firmar acuerdos de forma independiente desde el Tratado de Asunción (hecho que fue reafirmado con la decisión 32/00), hace que el hecho de embarcarse en estas negociaciones tenga consecuencias internas. En este sentido, los actores coinciden en que el mejor escenario sería realizarlo en conjunto con el Mercosur. Desde el gobierno, la Central Sindical, hasta las Cámaras entienden que la realización del acuerdo en conjunto traería mayor beneficio y mitigaría las pérdidas. Por otra parte, si bien Argentina se mostró menos tajante en relación a este hecho (y especificando su preferencia a que se realice en bloque), Brasil, no estaría de acuerdo con el mismo (Búsqueda, 2017; El Observador, 2016). Para China, Brasil representa un socio estratégico, con el que comparten espacios en común (las cumbres BRICS, a modo de ejemplo), y no querría realizar ninguna acción que pudiese interferir en dicho relacionamiento.

A pesar de que surge por fuera del marco temporal que abarca esta tesis, es importante señalar que el gobierno de Luis Lacalle Pou anunció en el mes de septiembre del 2021 el comienzo de estudio conjunto con China con el fin de evaluar la factibilidad de la negociación de un acuerdo de libre comercio entre las partes. Este hecho, se ha convertido en uno de los principales movimientos de la política exterior de este gobierno, y tal vez, uno de los sucesos más importantes en materia comercial, dada la importancia que este país tiene para el comercio de bienes de Uruguay, pero también porque, según las declaraciones hechas hasta el momento, el mismo se realizaría sin la participación de los demás miembros del Mercosur.

Posición del sector privado frente a China

Desarrollo de la metodología

Para la realización del estudio de campo de esta tesis se procedió a aplicar dos instrumentos: una encuesta a empresarios que permitió obtener datos cuantitativos, y entrevistas semi dirigidas a representantes de las principales Cámaras empresariales del país con las que se hizo un abordaje cualitativo del problema. Las entrevistas se realizaron en el mes de julio de 2021, vía zoom, y con los referentes que figuran a continuación:

Entrevistado	Rol y filiación	Fecha
Nicolás Potrie (Tesorero)	Cámara de Comercio Uruguay – República Popular China (CCUCH)	1ero de julio del 2021
Teresa Aishemberg (Gerenta General)	Unión de Exportadores del Uruguay (UEU)	13 de julio de 2021
Cesar Bourdiel (Director de Comercio Exterior)	Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)	20 de julio de 2021
Ana Laura Fernández (Asesora Económica).	Cámara Nacional de Comercio Servicios del Uruguay (CNCS)	19 de julio de 2021

Es importante mencionar que los entrevistados representan a las principales cámaras empresariales del país, algunas de ellas funcionan como hogar de otras pequeñas cámaras con una representación más sectorial y que en muchos casos, pueden tener intereses o posiciones contrarias frente a un mismo tema relacionado a la política comercial. En el caso de la CCUCH, de acuerdo a lo mencionado en la entrevista por Potrie, representan a empresas tanto importadoras como exportadores de bienes y servicios. Debido a esto, es posible que se encuentren posiciones más ofensivas y otras más defensivas en relación a los temas sensibles de relacionamiento con el gigante asiático, incluso dentro de la misma agrupación.

Lo mismo sucede en el caso de otras cámaras, como la CNCS, en donde se encuentran más de 120 gremiales (sectoriales y regionales) que participan de forma directa dentro de la organización. Como mencionó Fernández durante la entrevista, algunos de ellas se relacionan de forma más frecuente y directa en sus roles de importadores, mientras que también representan empresas que pueden estar vinculadas al comercio exterior desde su rol de exportadores (muchas de ellos del sector servicios).

Por otro lado, Bourdiel menciona que, si bien dentro de la industria la CIU representa a un sector con una tradición exportadora clara (industria cárnica, láctea), dentro de esa cámara existen una fuerte representación de otros sectores industriales que pueden tener un mayor temor ante la presencia china, como es la industria manufacturera, lo que lleva a que, sin desconocer la importancia que este país tiene para la economía uruguaya, la posición de dicha organización tenga sus matices.

Finalmente, en el caso de Aishemberg, menciona que dentro de la UEU existen varias empresas que ya cuentan con vasta experiencia en el mercado chino. En este sentido, y dado la característica de agrupar empresas con vocación exportadora, la posición que se manifiesta desde esta organización en relación a cómo debería ser la política comercial de Uruguay con China, es más clara y unificada que la de las demás cámaras.

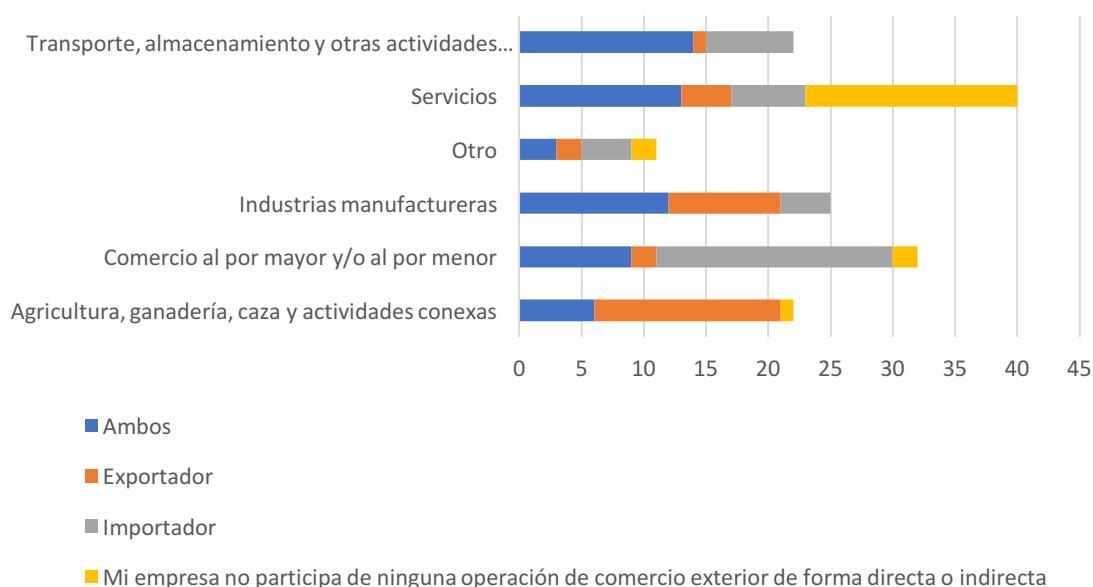
En cuanto a la encuesta, la misma consistió de 15 preguntas cerradas y se realizó mediante un medio electrónico durante los meses de mayo y junio del 2021³⁴. Fue enviada a una base de más de 2000 empresas a las que se les planteaba la posibilidad de participar de la misma de forma anónima. Al finalizar el plazo establecido, se recogieron 152 respuestas, lo que da una tasa de respuesta de aproximadamente 13%.

De dichas respuestas, el 26% fueron empresas dedicadas a los servicios, 21% constó de empresas especializadas en el rubro del comercio al por mayor y/o al menor, 16% fueron empresas manufactureras, 14,5% se dedican a la agricultura, ganadería, caza y actividades conexas, mientras que otro 14,5% declaran que se identifican mejor con el área de transporte, almacenamiento y otras actividades logísticas. Un 7,2% se clasifica en la categoría "otros". De ese total de empresas, el 26% se considera un importador, el 21,7%

³⁴ En el Anexo 1 se puede encontrar el cuestionario que fue aplicado.

un exportador, mientras el 37,5% participa en el comercio exterior realizando ambas operaciones. Un 14,5% admite no realizar ninguna operación de comercio exterior de forma directa o indirecta.

Gráfico 19 - Perfil de las empresas que participaron en la encuesta



Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

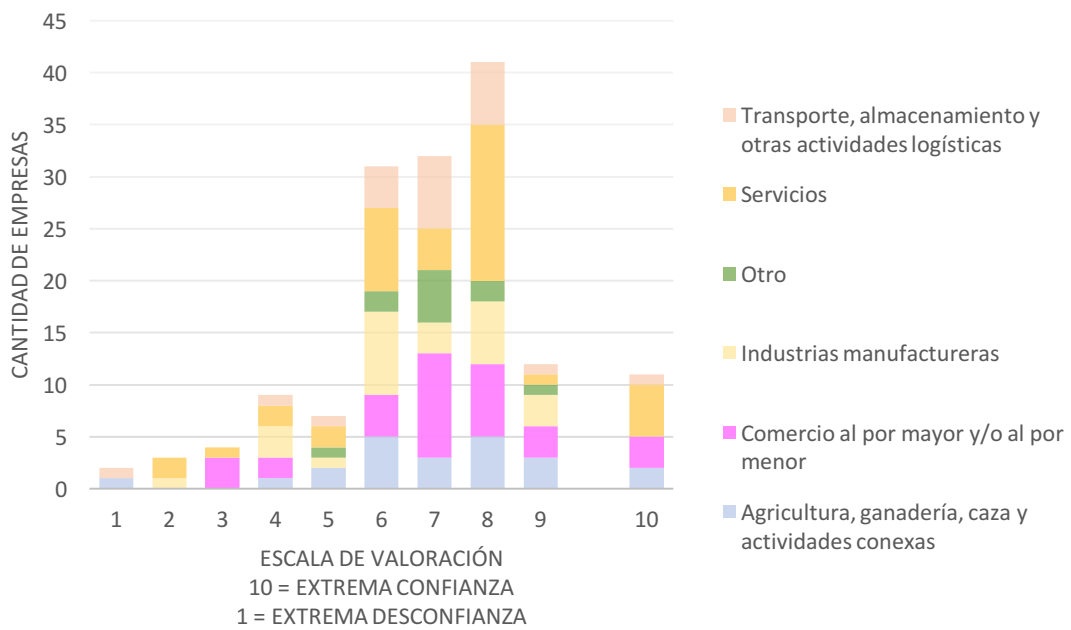
Como se aprecia en el gráfico anterior, la mayor parte de las empresas que dicen no participar del comercio exterior se encuentran comprendidas dentro del rubro servicios. Por su parte, las empresas que se encuentran dentro del rubro comercio al por mayor y menor representan el sector que más se identifica con las importaciones, lo que tiene que ver con la estructura productiva del país que se caracteriza por ser un gran importador de insumos. Lo mismo se aprecia en el conjunto de empresas que se identifican con el sector de la agricultura, pesca y actividades afines, en donde hay una fuerte presencia de compañías que se declaran exportadoras. El 67,8% de las empresas que respondieron, comercializan (compran o venden) con algún proveedor o socio comercial chino.

Antes de comenzar a indagar sobre la opinión de los empresarios sobre la política comercial china, se procedió a consultar a los empresarios sobre su percepción en relación a China como socio comercial para detectar cuál es su predisposición con el mercado en cuestión. La escala de valoración que se utilizó fue del 1 al 10, en donde uno significaba extrema desconfianza y 10 extrema confianza.

Para realizar el análisis de todas las preguntas de la encuesta que utilizan esta escala, se asignó a los valores de referencia una connotación cualitativa, tal y como figura a continuación:

- Respuestas 1 y 2: Muy mala (valoración negativa)
- Respuestas 3 y 4: Mala (valoración negativa)
- Respuestas 5 y 6: Regular (valoración neutra)
- Respuestas 7 y 8: Buena (valoración positiva)
- Respuesta 9 y 10: Muy buena (valoración positiva)

Gráfico 20 - ¿Qué percepción de confianza le genera China como socio comercial?



Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

Tabla 24 - Promedio de la percepción de confianza de China como socio comercial

Promedio de la percepción de confianza de China como socio comercial por sector						
Agricultura	Comercio	Industria	Servicios	Transportes	Otros	Promedio general
6,95	7,00	6,52	7,00	7,00	6,82	6,89
↑	↑	↓	↑	↑	↓	

Promedio de la percepción de confianza de China como socio comercial por actividad en el comercio exterior				
Importador	Exportador	Ambos	No participa	Promedio general
6,95	6,6	7,08	6,68	6,89
↑	↓	↑	↓	

Promedio de la percepción de confianza de China como socio comercial según si comercializan con este país.		
SI comercializa	No comercializa	Promedio general
7,11	6,43	6,89
↑	↓	

Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

El promedio general de todos los encuestados en relación a la confianza que le genera China como socio comercial es de 6,80 lo que tendría una connotación de regular tendiendo a buena. Al no haberse consultado sobre otros socios comerciales, no se puede identificar si se encuentra mejor o peor ubicado que otros países.

A su vez, de la información obtenida se puede concluir que el promedio simple de la percepción de confianza del sector industrial es ligeramente inferior al de otros sectores. Dentro de los motivos que podrían explicar este suceso se puede identificar que dentro de

dicho sector es en donde se puede encontrar a aquellas empresas que se podrían ver más afectados por la presencia de China como competidor.

Asimismo, al realizar el mismo ejercicio diferenciado por rol en el comercio exterior, se puede ver que existe una mayor percepción de confianza entre los importadores que en los exportadores. Esto podría tener que ver con algunas situaciones puntuales relacionadas con las habilitaciones y documentaciones necesarias para el acceso al mercado que se han suscitado en los últimos años y que puede haber influido en percepción de este sector sobre la facilidad para realizar negocios. Por otro lado, aquellos que no participan en el comercio exterior tienen una percepción de confianza menor que el promedio, a pesar de no participar activamente en él. Esto también se observa en aquellos empresarios que declaran no comercializar con China, en donde su nivel de confianza se ubica por debajo de aquellos que si lo hacen. Esto último puede deberse al temor que un mercado como el chino genera, en donde la distancia cultural y psicológica juega un rol importante que ubica a este país con una percepción de menos confianza aún cuando no se realizan operaciones comerciales.

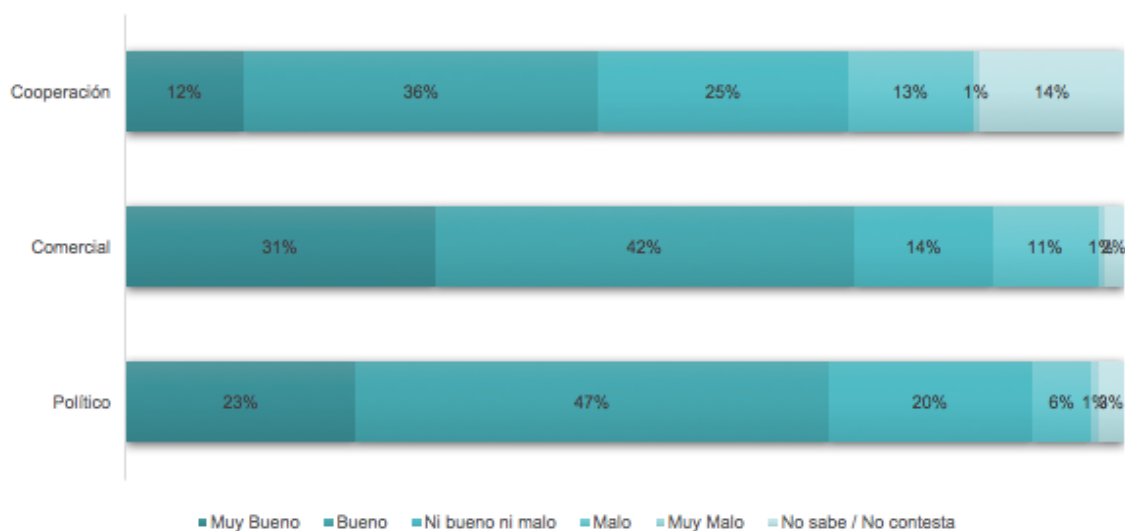
Posición del sector privado frente a la política comercial de Uruguay con China

En primera instancia se procedió a consultar a los empresarios sobre cuál era su opinión sobre el relacionamiento entre Uruguay y China en el período 2001 – 2020 en tres grandes áreas: relaciones políticas, comerciales y de cooperación. Las respuestas recolectadas demuestran que, de las tres formas de interacción consultadas, la que tuvo una mayor aprobación por parte del sector privado es la comercial con un 73% de posiciones favorables (resultado de la suma de aquellos que la valoraron como Muy Buena y Buena). Esto podría tener una explicación en el hecho de que, como se mencionó anteriormente, el comercio (y el aumento que éste ha tenido) ha sido uno de los principales motores de relacionamiento bilateral entre las partes. A su vez, se debe tener en cuenta que el público objetivo de la encuesta correspondía a empresarios que pueden tener un mayor conocimiento sobre los aspectos relacionados con su experiencia laboral.

Por su parte, el área de cooperación fue la que tuvo más respuestas en la categoría No Sabe/ No contesta alcanzando un 14%, y el más bajo nivel de aprobación (48%) en

relación a las interacciones a nivel político y comercial. Como se mostró en el capítulo anterior, la firma de memorándums y acuerdos de cooperación entre las partes es algo bastante habitual en la diplomacia entre China y Uruguay, pero en muchos de los casos los mismos no se publicitan o dan a conocer y hay un desconocimiento general sobre el estado de situación de los mismos.

Gráfico 21 - Valoración de como considera que han sido las relaciones bilaterales entre Uruguay y China entre el 2001 - 2020 por área



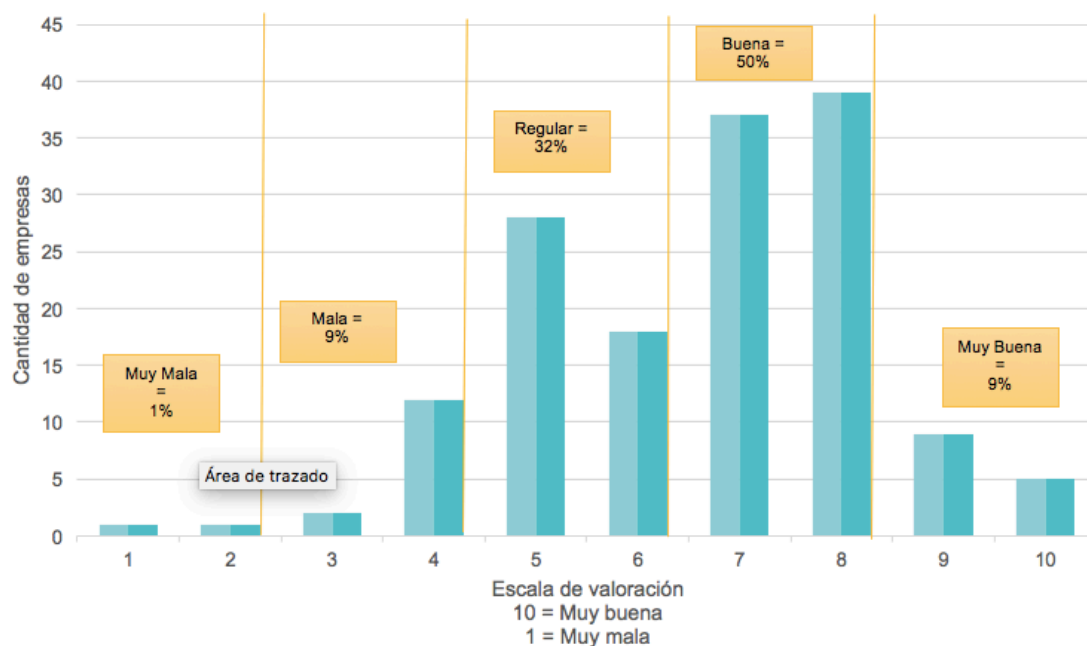
Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

Para continuar profundizando sobre la visión de los empresarios frente a la política comercial de Uruguay con China se les pidió que clasifiquen la misma del 1 al 10 según qué tan buena o mala les había parecido. Se utilizó la misma connotación cualitativa mencionada anteriormente para un mejor análisis de los datos³⁵.

- ³⁵Respuestas 1 y 2: Muy mala (valoración negativa)
- Respuestas 3 y 4: Mala (valoración negativa)
- Respuestas 5 y 6: Regular (valoración neutra)
- Respuestas 7 y 8: Buena (valoración positiva)
- Respuesta 9 y 10: Muy buena (valoración positiva)

Los resultados de dicha pregunta muestran que un 59% de los encuestados valoraron dicha opción en las dos categorías positivas de la encuesta (Buena y Muy Buena), mientras que solo un 10% lo hizo en las más negativas.

Gráfico 22 - Respuesta a la pregunta: ¿Cómo evalúa la política comercial de Uruguay con China entre el 2001 y el 2020?



Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

El promedio de las respuestas se ubicó en 6,6. Los sectores con una valoración por encima de dicha media fueron los Servicios (7,18) y los empresarios que se clasificaron en la sección de Otros (7). Por su parte, los dos sectores que en promedio tienen una peor valoración de la política comercial de Uruguay con China en el período 2001 – 2020 son la Industria manufacturera (6) y la Agricultura (6,35). Sin embargo, la coincidencia entre estos dos sectores es motivada por diferentes razones; mientras que los empresarios relacionados a la agricultura piden mejorar las condiciones de acceso al mercado, el sector industrial pide más apoyo defensivo.

Asimismo, se puede ver que existe una valoración en promedio más positiva de aquellos empresarios que no participan del comercio exterior (7) frente a los exportadores e importadores (ambos promedian 6,6). A su vez, se puede apreciar que existe una

valoración en promedio mayor de aquellos que no comercializan (compra/venden) con China (6,8) frente a los que si lo hacen (6,5). En otras palabras, aquellos que no participan del comercio exterior en general, o aquellos que no comercializan con China tienen una mejor percepción de las acciones que se realizan (o que no se realizan) en la política comercial de Uruguay con este mercado que aquellos que si lo hacen. Este grupo de empresas son las que más se benefician del status quo actual, no quieren ni que se implanten mayores medidas ofensivas ni defensivas.

Tabla 25 - Promedio de valoración sobre la política comercial de Uruguay con China entre el 2001 y el 2019

Respuesta	Categoría	Agricultura	Industria	Comercio	Servicios	Transporte	Otros	Total
1 y 2	Muy mala	5%	4%	0%	0%	0%	0%	1,3%
3 y 4	Mala	9%	12%	13%	3%	14%	9%	9,2%
5 y 6	Regular	32%	36%	28%	33%	27%	18%	30,3%
7 y 8	Buena	50%	48%	53%	45%	55%	55%	50,0%
9 y 10	Muy Buena	5%	0%	6%	20%	5%	18%	9,2%

Respuesta	Categoría	Exportador	Importador	Ambos	No participa del COMEX	Total
1 y 2	Muy mala	0%	0%	2%	5%	1,3%
3 y 4	Mala	6%	15%	11%	0%	9,2%
5 y 6	Regular	39%	25%	33%	18%	30,3%
7 y 8	Buena	42%	53%	53%	50%	50,0%
9 y 10	Muy Buena	12%	8%	2%	27%	9,2%

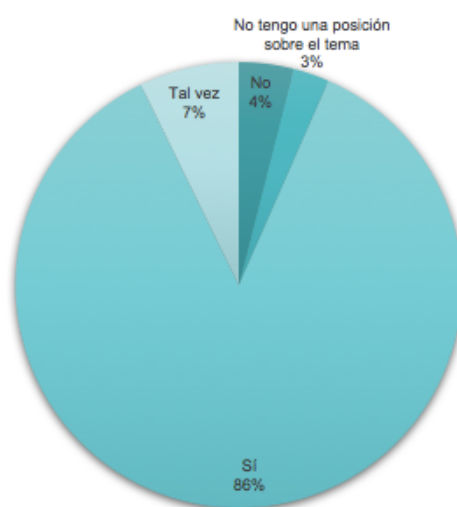
Respuesta	Categoría	Si comercializa con China	No comercializa con China	Total
1 y 2	Muy mala	1%	2%	1,3%
3 y 4	Mala	11%	6%	9,2%
5 y 6	Regular	32%	27%	30,3%
7 y 8	Buena	50%	51%	50,0%
9 y 10	Muy Buena	7%	14%	9,2%

Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

Sobre la necesidad de continuar profundizando la relación comercial entre Uruguay y China en el futuro, tal y como se demuestra a continuación, un 86% de los encuestados se posiciona en forma afirmativa. Si se analiza a nivel sectorial, se puede observar que el sector que mayor cantidad de respuestas afirmativas tuvo fue el sector relacionado a la logística, transporte internacionales y almacenamiento, en donde un 95% se manifestó a favor. Le siguen aquellas empresas del área de la agricultura y actividades conexas con un 91% de respuestas positivas, servicios con un 88% de respuestas positivas, y el comercio al por mayor y/o menor con un 84%.

El sector industrial manufacturero fue uno de los que menos mostró su apoyo ante la propuesta que planteaba la pregunta. Dentro de él, el 12% indicó que no era necesario profundizar y otro 12% se ubicó en la categoría de Tal Vez. Durante la entrevista con el representante de la CIU, el mismo manifestó que “ En general la industria manufacturera, qué siempre es el sector que más atención, que más apoyo necesita...y sí, me animo a decir que estamos más a la defensiva con respecto a China que ofensivamente. Seguramente sí hablas con la Cámara Mercantil, si hablas con la Unión de Exportadores, te van a dar otra visión. Pero acá es cierto que tenemos que estar un poco más a la defensiva.” Como se mencionó anteriormente, este sector es el que estaría más expuesto a la competencia que las empresas chinas representan.

Gráfico 23 - Respuesta a pregunta: ¿Considera que es necesario que Uruguay estreche su relación comercial con China?



Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

Tabla 26 - Respuesta por sector a la pregunta ¿Considera que es necesario que Uruguay estreche su relación comercial con China?

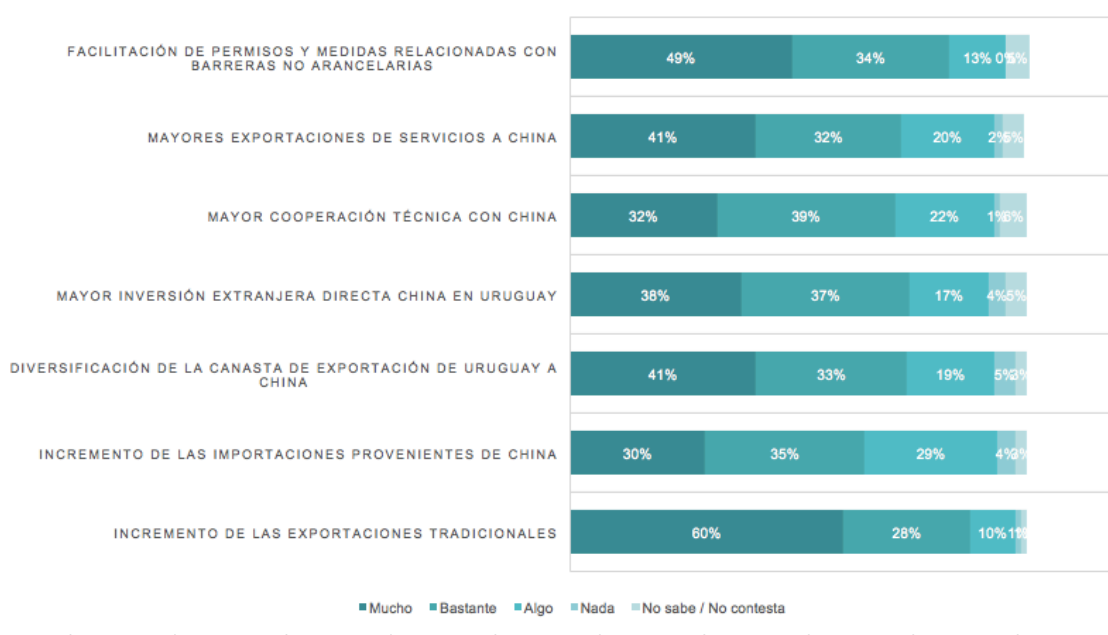
	Agricultura	Industria	Comercio	Servicios	Transporte	Otros	Total
Sí	91%	76%	84%	88%	95%	75%	86%
No	0%	12%	0%	5%	0%	8%	4%
Tal vez	9%	12%	13%	3%	0%	8%	7%
Sin posición	0%	0%	3%	5%	5%	8%	3%

Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

Para explicar el amplio apoyo del sector servicios, Fernández (CNCS) menciona que “China tiene cada vez una incidencia mayor en esta área y hay que ver también como Uruguay intenta llegar a estos mercados metiéndose como un exportador de servicios globales, asociado por ejemplo con el desarrollo de software y todo lo que ello hace a los servicios globales. Yo creo que ahí hay un avance, pero bueno, claramente no es Estados Unidos, la relación no es cómo puede ser una relación de servicios con los Estados Unidos. Si tú miras los últimos 10 años hay un avance, pero no todo lo deseado. Ahí tiene que ver el idioma, los distintos husos horarios, las diferentes restricciones... No podemos quedarnos solo con lo que tiene que ver con bienes, sino también pensar en lo que tiene que ver con el desarrollo de los servicios, poner ahí el foco. Cuando uno piensa en incrementar las relaciones comerciales en ese sentido, es donde quizás pueda haber mayores obstáculos, más de tipo cultural y otros, que pueden venir por ese lado”.

En cuanto a los beneficios que puede tener un mayor acercamiento con China, los empresarios encuestados opinan que serán las exportaciones tradicionales las que saldrán más favorecidas. Le siguen aspectos relacionados a la facilitación de permisos y medidas relacionadas a las barreras no arancelarias. Estas dos primeras categorías están íntimamente relacionadas con las operaciones de exportación y en donde se concentran las mayores barreras en el comercio de productos vinculados a la agroindustria, lo que habla de la estrategia de la matriz productiva del país.

Gráfico 24 - Respuesta a la pregunta: ¿En qué sectores cree usted que se puede beneficiar Uruguay ante un mayor acercamiento comercial con China?



Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

Las condiciones de acceso al mercado son de las principales preocupaciones del sector exportador. Sobre este tema, Aishemberg (UEU) relata que: “Nos falta mejorar el acceso al mercado chino, hablando de exportaciones. Viendo como otros países lo han hecho, como por ejemplo en el caso de la carne, como Australia y Nueva Zelanda, que han hecho justamente acuerdos con China de desgravación arancelarias y de hecho hoy compiten mejor que nosotros. Falta eso. Hacer un acuerdo de desgravación, llámale comercial, de cooperación, de colaboración, como quieras llamarlo”.

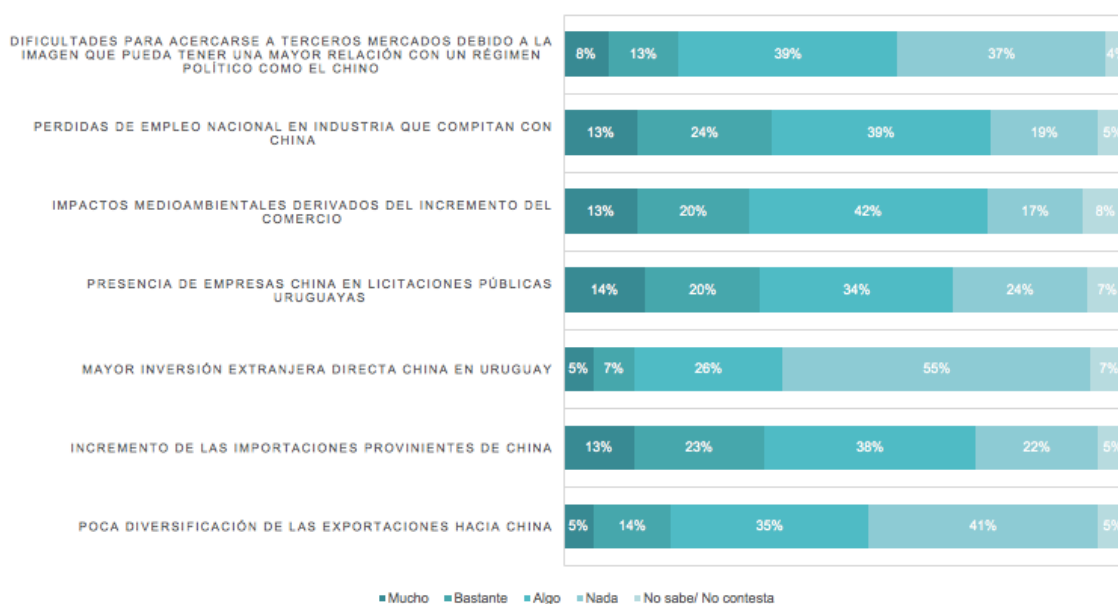
Por su parte, Fernández menciona que no solo se debe mirar los beneficios para los exportadores, sino que también los importadores juegan un rol importante. Sobre esto declara: “Nosotros tenemos a los exportadores, pero como un diferencial con otras Cámaras, también involucramos a los importadores, no solamente a aquellos que podemos tener con admisión temporaria, como puede tener la Unión de Exportadores, o la Cámara de Industria, sino también en lo referente a los bienes de consumo final. Ahí nosotros tenemos muchas empresas que son importadoras, y la mayoría de ellas hoy importan de China. Bueno, entonces la importancia como destino de nuestros productos,

concentrados con lo que tiene que ver con los productos agropecuarios y demás. Pero también tenemos que ver a China como un gran socio comercial en lo que tiene que ver con las importaciones. Y ahí nosotros insistimos mucho desde la Cámara. Uruguay, un país pequeño que depende mucho del resto del mundo en materia también de proveedor de productos brutos y no sólo para la industria, sino también para el consumo. Implica comprar bien, comprar en forma eficiente productos de calidad... Ahí nosotros también tenemos que acompañar a las empresas. Para las empresas medianas y las grandes es relativamente más fácil, probablemente porque ya tienen un camino recorrido para encontrar el final como proveedor. Pero para otras empresas, para comprar los productos que están necesitando, se les hace difícil por la amplitud que tiene el mercado chino”.

En cuanto a los perjuicios que podría acarrear un mayor acercamiento comercial con China se puede apreciar que la mayoría de las respuestas tuvieron una tendencia moderada a la hora de contestar. Los dos aspectos que aparecen con un poco más de fuerza en cuanto que se considera que pueden perjudicar “Mucho” y “Bastante” son los relacionados con la pérdida de empleo nacional (13% y 24% respectivamente) y la presencia de empresas chinas en licitaciones públicas uruguayas (14% y 20%). En tercer lugar, figurarían los aspectos que involucran los impactos del medio ambiente debido al aumento del comercio (14% y 20%).

Entre los aspectos que menos les preocupa a los empresarios uruguayos se encuentran una mayor inversión extranjera directa (no habría un aparente temor hacia la inversión china, por lo contrario, es percibido como algo positivo), la poca diversificación de las exportaciones (lo que coincide con los beneficios que fueron señalados por este actor previamente) y las dificultades que puedan aparecer a la hora de acercarse a un tercer mercado, derivadas del acercamiento con China. Esto último se podría explicar por el pragmatismo de los empresarios a la hora de hacer negocios dejando de lado las cuestiones ideológicas, más presentes en otros sectores de la sociedad civil, especialmente en ámbitos políticos.

Gráfico 25 - Respuesta a pregunta: ¿En qué sectores cree usted que se podría perjudicar Uruguay ante un mayor acercamiento comercial con China?



Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

A la hora de consultar sobre cuál es la mejor forma de concretar el acercamiento a nivel comercial con China, el 63% de los entrevistados considera que debe hacerse mediante la firma de un acuerdo de libre comercio. Le sigue un 24% que opina que debería ser mediante la creación de otros mecanismos de cooperación que no impliquen la firma de un TLC. Al cruzarse los datos por rubro de actividad, se puede observar que el sector que más apuesta por un acuerdo comercial es aquel relacionado al transporte, almacenamiento y otras actividades logísticas. Dada la fuerte vinculación que tiene el desempeño de este sector con los movimientos de carga relacionadas al comercio exterior, es natural pensar que cualquier instrumento que genere un aumento en los movimientos de mercadería tenga el apoyo de este sector. En el segundo lugar se puede encontrar a las empresas del sector agrícola en donde el 68% opina que se debe ir por el camino del TLC si se quiere lograr el mayor acercamiento. Finalmente, parece interesante destacar que los encuestados dedicados al rubro industria manufactureras, si bien la opción más elegida fue la relacionada a la firma de un TLC (44%), muy de cerca se encuentra la firma de otros tipos de mecanismos que no involucren un acuerdo profundo a nivel arancelario (40%). Se debe tener presente que las negociaciones vinculadas al acceso al mercado no

solo se relacionan con las barreras arancelarias aplicadas en la frontera china, sino que también implica dar una tarifa preferencial a las importaciones asiáticas por lo que significaría una mayor competencia para este sector.

Tabla 27 - Respuesta a pregunta: ¿Cuál cree que es la mejor forma de concretar un mayor acercamiento con China y que impacte en la relación comercial?

	Agricultura	Industria	Comercio	Servicios	Transporte	Otros	Total
Mediante la creación de otros mecanismos de cooperación que no involucren la firma de un TLC.	14%	40%	25%	25%	9%	36%	24%
Mediante la firma de un tratado de libre comercio	68%	44%	63%	65%	82%	36%	63%
Mediante una mayor promoción de la marca país del Uruguay en dicho mercado	14%	16%	13%	5%	9%	9%	11%
Otros	0%	0%	0%	3%	0%	18%	2%
No creo que sea necesario continuar profundizando las relaciones comerciales con China.	5%	0%	0%	3%	0%	0%	1%

	Exportador	Importador	Ambos	No participa en el COMEX	Total
Mediante la creación de otros mecanismos de cooperación que no involucren la firma de un TLC.	21%	23%	21%	36%	24%
Mediante la firma de un tratado de libre comercio	55%	63%	74%	45%	63%
Mediante una mayor promoción de la marca país del Uruguay en dicho mercado	18%	15%	4%	9%	11%
Otros	3%	0%	2%	5%	2%
No creo que sea necesario continuar profundizando las relaciones comerciales con China.	3%	0%	0%	5%	1%

Si comercializa con China	No comercializa con China	Total
---------------------------	---------------------------	-------

Mediante la creación de otros mecanismos de cooperación que no involucren la firma de un TLC.	18%	35%	24%
Mediante la firma de un tratado de libre comercio	68%	51%	63%
Mediante una mayor promoción de la marca país del Uruguay en dicho mercado	11%	10%	11%
Otros	2%	2%	2%
No creo que sea necesario continuar profundizando las relaciones comerciales con China.	1%	2%	1%

Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

Del análisis sobre las formas de concretar el acercamiento se desprende también que aquellos empresarios que no participan en forma directa del comercio exterior se muestran menos predispuestos hacia la firma de un tratado de libre comercio en comparación con los exportadores e importadores uruguayos. El 36% de las empresas que no mantienen vínculos comerciales con extranjeros prefieren sellar la relación con la creación de otros mecanismos de cooperación. Esta es la opción más apoyada en esta sección. Aquellos empresarios que no participan de forma directa o activa del comercio exterior, son los que se encuentran más cómodos con la situación actual.

A su vez, las empresas dedicadas al rubro agrícola son las que han optado en mayor medida por la opción dedicada al incremento de promoción de la marca país en China. Esto se puede deber a que es el sector que lidera las exportaciones a este país y que debe competir con otros socios comerciales más reconocidos y consolidados, como puede ser Australia o Nueva Zelanda.

En la entrevista realizada a Nicolás Potrie de la Cámara de Comercio Uruguay – China, menciona la participación en ferias comerciales como un elemento importante a la hora de concretar negocios con este mercado. Sobre este tema, el entrevistado aclara: “Es un deber (que tenemos como Cámara) alentar más a la gente a que vaya a ese tipo de ferias y promocionar, pues es muy importante esa presencialidad en los negocios con China. Con todos los países, pero con China más”. Por su parte, Fernández (CNCS) comenta que para “algunas empresas medianas o grandes, que van a China una o dos veces al año es más fácil, pero para las empresas más chicas, primero es llegar, y después que llega es ¿hacia

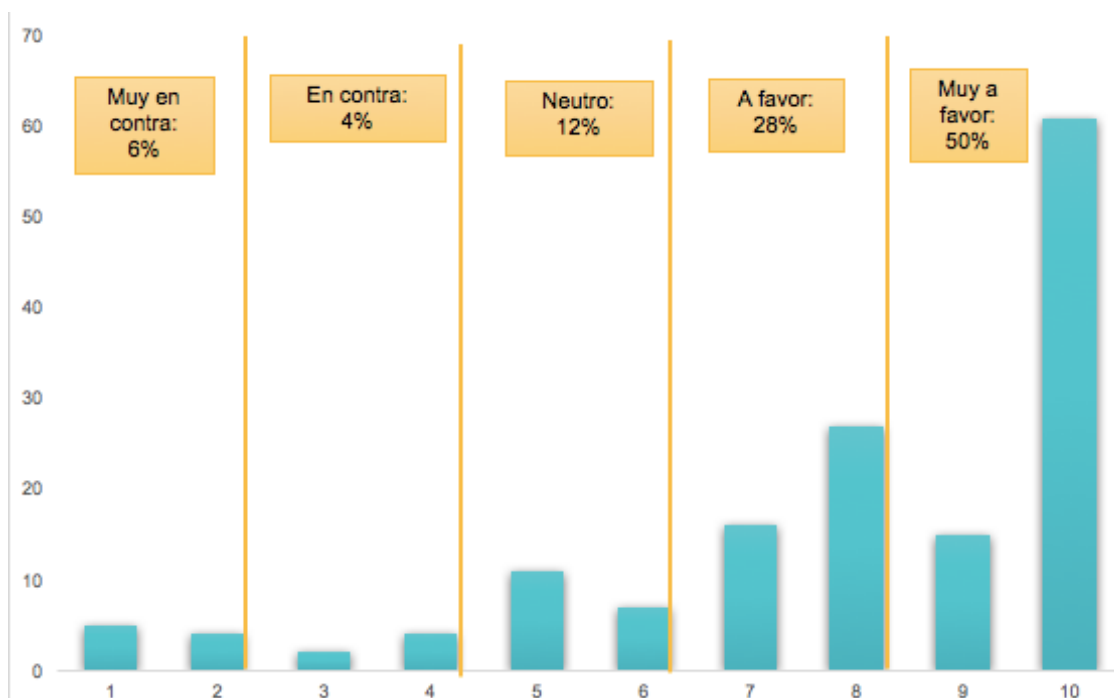
dónde voy? Nosotros buscamos acompañar a las empresas más pequeñas en esos procesos. Muchas veces la Estrategia País está pensada en términos de cómo salgo y vendo al mundo. Pero se deja de lado que el comprar bien, buenos productos, de buena calidad, buen precio, evitar todos los inconvenientes que puede haber en un proceso de compra, es igualmente importante. Las empresas importadoras se encuentran solas en ese camino. (...) en la Cámara tratamos de acompañarlas y hacer lo menos dificultoso su labor, y lo más eficiente posible. Todos sabemos que es importante pensar en la cantidad de bienes de consumo y de capital que vienen también, no sólo en lo que se vende”.

Al ser consultado por la firma de un acuerdo de libre comercio, Potrie (CCUCH) menciona que debido a que en dicha Cámara participan empresas de diferentes rubros, no hay una posición unificada con respecto a la utilización de este instrumento como medio de acercamiento al mercado chino.

A su vez, Fernández (CNCS) comenta que: “ (sobre la posibilidad de un TLC) nosotros lo vemos con buenos ojos. Lo que necesitamos es mayor comercio, mejores condiciones de acceso. (...) sea con un TLC o no, pero hay que ir a soluciones intermedias y que se favorezcan las relaciones comerciales para acceder en mejores condiciones a los mercados, a reducir aranceles, mejorar condiciones sanitarias... Desde la Cámara apoyamos todo proceso que implique el aumento de las relaciones comerciales, de ida y vuelta. Uno podrá decir, bueno, los productos chinos son competidores, son una amenaza al comercio local. Como en todo proceso hay ganadores y perdedores. Pero al final del día nosotros entendemos que el resultado es positivo. Está muy fácil decirlo así, fríamente. Hay empresas que se pueden ver amenazadas, perjudicadas, pero eso es también parte de nuestra tarea como sector privado, para que, junto con el sector público, acompañemos a aquellas empresas que tengan tal vez que reconvertirse, o pensar en otros mercados”.

En la encuesta realizada a los empresarios se le consultó específicamente sobre este instrumento dado que el tema ha estado en el centro de la discusión desde el anuncio del ex presidente Tabaré Vázquez. De las respuestas obtenidas se puede ver que un 40 % de los encuestados presenta una posición positiva hacia la firma de un acuerdo de libre comercio. El 78% de los empresarios que participaron de esta instancia tienen una visión favorable hacia la firma de este tipo de instrumentos con China.

Gráfico 26 - Respuesta a pregunta: ¿Qué tan a favor estaría de que se firmase un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China?



Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

Al desagregar los datos por sector, podemos ver que aquellas empresas relacionadas a los sectores agrícola y servicios encuentran una mayor tendencia hacia la firma de este instrumento que otros rubros (59% y 60% respectivamente estarían muy a favor).

Por su parte, dentro de las empresas que se clasifican como industria manufacturera se puede ver que si bien hay una gran aceptación hacia el TLC (40% muy a favor y 20% a favor), existe también un porcentaje importante que no estaría de acuerdo con que se avanzase en ese sentido (un 24% se encuentra ubicado en el cuartil de muy en contra). Esto se debe a la heterogeneidad de la industria manufacturera en donde se pueden encontrar empresas con un perfil más volcado hacia la exportación, y otras empresas que podrían encontrarse en una posición más defensiva debido a los peligros que podría implicar un aumento de las importaciones que competirían con dichos bienes. En relación a la posible firma de un TLC, Bourdiel (CIU) declara: "Lo único razonable sería esperar que en ese marco de negociación se logren cronogramas de desgravación para sectores

de la industria manufacturera los más largos posible en el tiempo o la mayor cantidad de excepciones posibles, con un rediseño, no rediseño, porque todo es ajustado a las normas de la OMC, pero con un aparato de instrumentos de defensa comercial efectivo, potente, ágil, no tan aletargado como es ahora, pesado como es ahora”.

Por su parte, Aishemberg (UEU) comenta que le “gustaría generar un acuerdo con China porque cuando uno firma un acuerdo se genera un marco. Hoy lo tenemos a través de la Comisión Mixta. Y en ese marco uno puede dar y recibir. Y en ese marco es que uno estaría dispuesto a generar excepciones a aquellos sectores que sufrirían más. Hay otros que sufren menos y otros que pueden avanzar cómo están en una desgravación arancelaria pronta. Todos estos acuerdos, por más grande que sea el país, o chico, tienen un marco donde se reúnen y dentro de ese marco todo y fuera de ese marco, nada. Es una especie de, si se quiere, de protección. Hay algunos que dicen que nos van a inundar de productos...ya nos inundan sin ningún marco de acuerdo. Entonces, si nos sentamos a una mesa a acordar, evidentemente se ponen las reglas de juego, se cumplen, se dice esto no se toca, esto sí, esto lo vamos a hacer más adelante. ”

Tabla 28 - Respuesta la pregunta: ¿Qué tan a favor estaría de que se firmase un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China? desagregado por sector.

Respuesta	Categoría	Agricultura	Industria	Comercio	Servicios	Transporte	Otros	Total
1 y 2	Muy en contra	0%	24%	0%	5%	5%	0%	6%
3 y 4	En contra	0%	8%	6%	3%	5%	0%	4%
5 y 6	Neutro	14%	8%	19%	8%	5%	27%	12%
7 y 8	A favor	27%	20%	31%	25%	41%	27%	28%
9 y 10	Muy a favor	59%	40%	44%	60%	45%	45%	50%

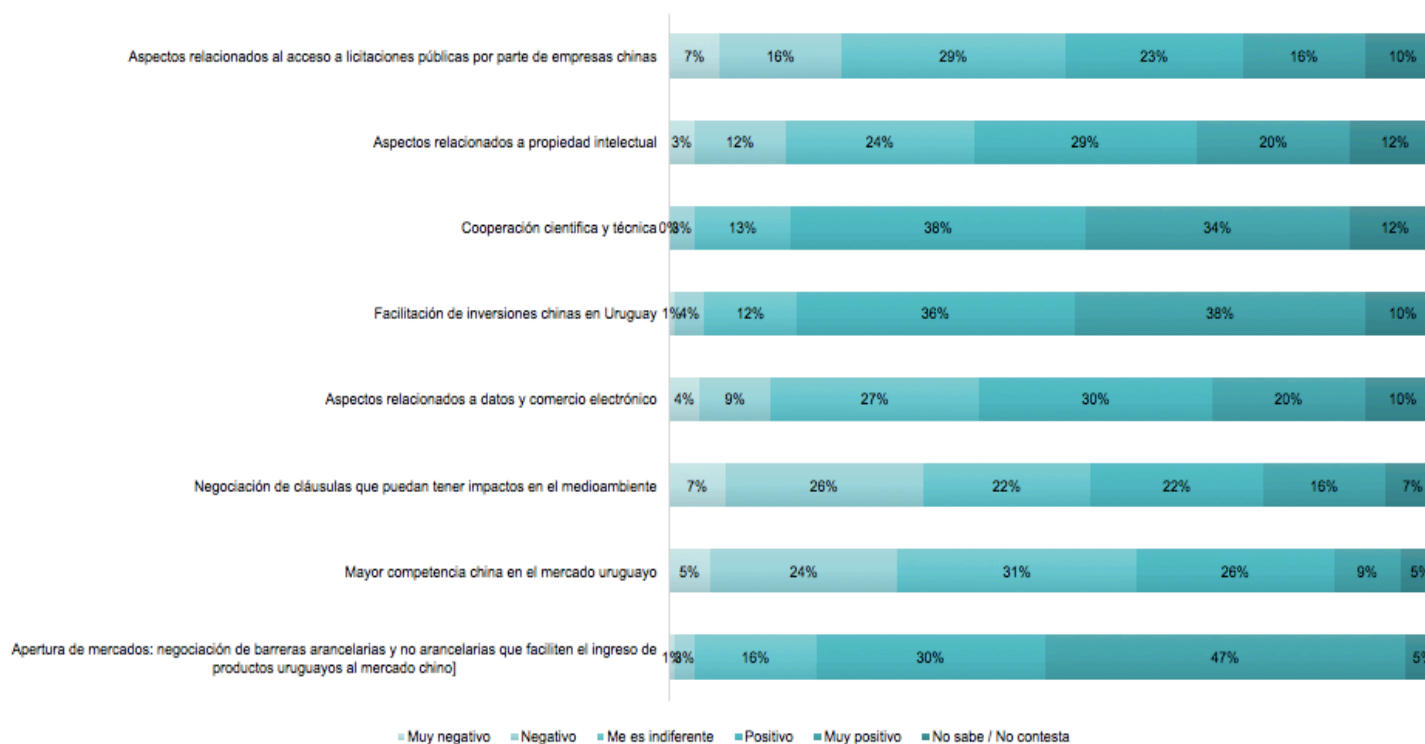
Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

Debido a que cada vez más los acuerdos de libre comercio son más amplios en cuanto a los temas que incluyen, no limitándose únicamente a las negociaciones de zonas de libre comercio, se procedió a consultar a los empresarios sobre su posición frente a diversos capítulos que podrían llegar a ser incluidos. De los mismos se desprende que los asuntos vinculados al acceso a mercado (negociación de barreras arancelarias y no arancelarias) constituye uno de los principales aspectos favorables con un 76% de respuestas entre las

opciones positivo y muy positivo. Asimismo, se debe mencionar que lo relacionado a la cooperación científica o técnica que se pudiese generar gracias a un TLC cuenta con 72% de respuestas positivas. Este dato resulta interesante si se tiene en cuenta lo señalado en el gráfico Nro. 21, en donde se aprecia que la política que ha llevado Uruguay con China en el área de cooperación en los últimos diez años ha sido de la peor evaluada por parte de los empresarios.

Por otro lado, los aspectos que más preocupan tienen que ver con aquellos relacionados a la negociación de cláusulas de medio ambiente en primer lugar (33% de respuestas negativo y muy negativo), y mayor competencia de productos chinos en el mercado uruguayo (30% entre las respuestas negativo y muy negativo). Se debe mencionar también, que existen un alto número de respuestas en la opción neutra ("me es indiferente"). Prácticamente uno de cada cuatro representantes del sector privado considera que las negociaciones de propiedad intelectual le son indiferentes (24%), a lo que se le debería agregar un 12% de respuestas que se ubican dentro de la categoría "No sabe/No contesta". Un 27% del total considera que les es indiferente todo lo vinculado a la negociación de datos y comercio electrónico y un 29% entiende lo mismo en aspectos relacionados a que las empresas chinas accedan a licitaciones públicas con empresas uruguayas.

Gráfico 27 - Respuesta a pregunta: De los siguientes temas que podrían ser negociados en un potencial acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China, ¿Cómo evalúa los mismos según los intereses de su empresa/sector?



Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

En base a lo explicado anteriormente con respecto a la inserción internacional de Uruguay y los compromisos asumidos dentro del bloque que condicionan la posibilidad de comenzar a negociar de forma independiente con terceros mercados, y sumado al debate generado tras la solicitud de una mayor flexibilización por parte del bloque, se consultó sobre en qué condiciones debería llevarse adelante la negociación de un instrumento como un TLC. De las respuestas obtenidas se desprende que el 64% de los encuestados considera que de avanzar en las negociaciones Uruguay debería encontrar un camino intermedio que le permita mantener los beneficios derivados de la pertenencia al Mercosur, mientras negocia con China. A nivel sectorial, se ve que el 84% de las empresas agrícolas, el 60% de la industria manufacturera, el 63% del comercio y el 60% de las empresas que se identifican con los servicios apostarían por la negociación con China manteniendo las relaciones con los socios del Mercosur. En otras palabras, el

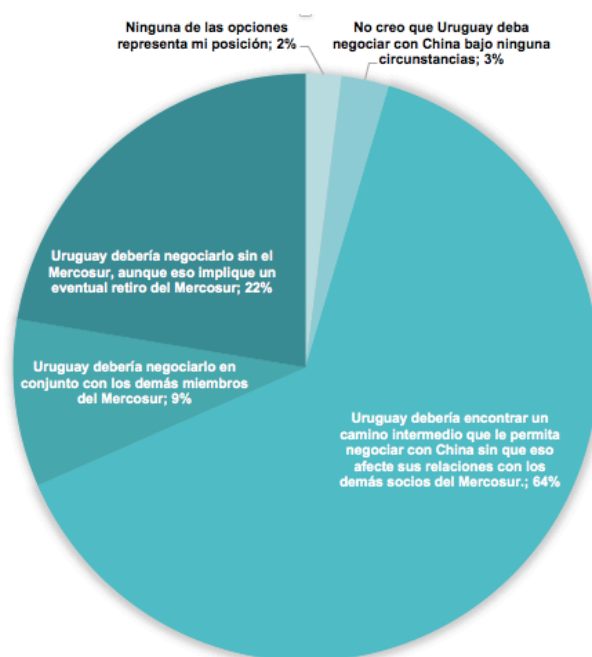
bloque regional sigue siendo relevante para los empresarios uruguayos, a pesar de que sí les interesaría poder negociar con terceros mercados.

En el segundo lugar de preferencia por parte de los empresarios se encuentra negociar con China, aunque eso implique una retirada del bloque regional (22% de respuestas en este sentido). Si se analiza a nivel sectorial, el rubro de comercio minorista y mayorista sería el que se encuentra más inclinado hacia esta opción con un 31% de las empresas a favor de la misma. Le sigue el sector relacionado a la logística, transporte y almacenamiento en donde un 27% de dichas empresas apoyarían la posibilidad negociar con el gigante asiático por sobre la permanencia en el Mercosur.

Por su parte, sólo el 9% del total de encuestados consideró que las negociaciones deberían realizarse en conjunto con los demás miembros del bloque. El 14% de las empresas de transporte, el 13% de los servicios, el 18% de la categoría "otros" y el 8% de la industria apostó por esta opción. Se debe resaltar que al momento de realizarse la encuesta³⁶ la situación del bloque no gozaba de su mejor momento, y desde el lado uruguayo la posición de la flexibilización ocupaba gran parte del debate del bloque, lo que puede haber influido en las respuestas.

³⁶ Encuesta realizada entre mayo y junio 2021.

Gráfico 28 - Respuesta a pregunta: De negociarse un acuerdo de libre comercio con China, considera que:



Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

Al analizar la pregunta presentada anteriormente, pero desde el punto de vista de aquellos empresarios que comercializan (compran o venden) con China, se puede apreciar que si bien existen porcentajes similares en cuanto a que Uruguay debería encontrar un camino intermedio que le permita negociar con China sin perjudicar sus relaciones con el Mercosur (63% de los empresarios que No comercializan, y 64% de aquellos que si lo hacen), existe una aceptación mayor por parte de aquellos que ya realizan negocios con este mercado a negociar, aunque eso implique una salida del Mercosur (26%), mientras que los que no tienen actualmente relaciones comerciales con el país asiático son los que tienden a privilegiar más las negociaciones en bloque con los demás socios (14%).

Sobre el tema de flexibilización, al consultar con las Cámaras se puede observar que en general existe una coincidencia en lo que tiene que ver con la necesidad de reactivar el Mercosur, aunque con matices sobre cómo se debería llevar adelante. En este sentido, Bourdiel (CIU) menciona: "Acompañamos esa posición del gobierno de avanzar porque el Mercosur está completamente congelado. Entonces acompañamos esa decisión de

buscar soluciones, pero como decía el Presidente de la Cámara en estos últimos días en radio y otros medios de prensa: ojo, que no sea a cualquier costo, hay muchas cosas que proteger. La actitud de salir a buscar soluciones la aplaudimos. Ponemos un punto de atención, una alerta, un cuidado sobre cuáles van a ser las condiciones, cuáles van a ser las posibles consecuencias, o como vamos a quedar en el escenario después de ese avance individual, digamos, sin los consensos del bloque". Por su parte, Aishemberg (UEU) muestra una posición más abierta hacia la flexibilización: "Yo creo que la propuesta de flexibilización, que hace años que estamos proponiendo desde el sector exportador a los distintos gobiernos, la vemos con mucho entusiasmo. Vemos al gobierno actual plantearlo de esa forma en los distintos ámbitos, en la reunión de presidentes o de ministros del Mercosur. Creo que es una gestión que hay que hacerla y como decía el Presidente: "allá vamos", porque el Uruguay necesita competir de igual a igual. La calidad la tenemos, la cantidad también la tenemos y podemos aumentar la producción de alimentos el doble.

Pero el tema es que tenemos que bajar los costos para exportar. Y dentro de la baja de costo tenemos los acuerdos, que implican la baja de aranceles, de impuestos para entrar".

Finalmente, se les consultó a los representantes del sector privado sobre si consideraban que la política comercial actual de Uruguay con China contemplaba y representaba los intereses de su empresa y sector. Del total de respuesta recibidas, el 17% de los encuestados considera que la actual política está acorde a los intereses de su empresa o sector, un 37% considera que contempla parcialmente, un 28% que no los representa ni contempla y un 18% que la política comercial de Uruguay con China les es indiferente.

Tabla 29 - Respuesta a pregunta ¿Considera que la política comercial actual de Uruguay frente a China representa y contempla los intereses de su empresa o sector?

	Agricultura	Industria	Comercio	Servicios	Transporte	Otros	Total
La política comercial de Uruguay con China me es indiferente para mi empresa o sector	5%	8%	6%	38%	14%	45%	18%
No siento que represente o contemple los intereses de mi empresa o sector	18%	44%	31%	23%	27%	18%	28%
Siento que representa parcialmente los intereses de mi empresa o sector	45%	32%	53%	30%	36%	9%	37%

Siento que representa y contempla los intereses de mi empresa o sector	32%	16%	9%	10%	23%	27%	17%
--	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----

	Exportador	Importador	Ambos	No participa del COMEX	Total
La política comercial de Uruguay con China me es indiferente para mi empresa o sector	12%	3%	18%	59%	18%
No siento que represente o contemple los intereses de mi empresa o sector	30%	33%	32%	5%	28%
Siento que representa parcialmente los intereses de mi empresa o sector	30%	50%	33%	32%	37%
Siento que representa y contempla los intereses de mi empresa o sector	27%	15%	18%	5%	17%

	Si comercializa con China	No comercializa con China	Total
La política comercial de Uruguay con China me es indiferente para mi empresa o sector	11%	35%	18%
No siento que represente o contemple los intereses de mi empresa o sector	26%	31%	28%
Siento que representa parcialmente los intereses de mi empresa o sector	42%	27%	37%
Siento que representa y contempla los intereses de mi empresa o sector	21%	8%	17%

Fuente: elaboración propia en base a encuesta realizada.

De esta pregunta final, se debe tener en cuenta que más de un 60% de las empresas sienten que la política comercial de Uruguay con China no representa o contempla los intereses de su sector, o lo hace de forma parcial. Sin embargo, esta falta de representatividad nace de diferentes motivaciones. El sector industrial (que se siente menos representado) entiende que la política debería ser más defensiva para evitar el desgaste de la industria nacional por la exposición a la competencia. Por otro lado, el sector agrícola y el de comercio son los dos sectores que visualizan que la política comercial de Uruguay con China los representa parcialmente, esto se debe a su posición más liberal (en el caso del comercio) y de apoyo de en las condiciones de acceso al mercado (en el caso del agro). Para cualquiera de los dos casos, las medidas que se han tomado actualmente resultan insuficientes y entienden que hay un campo de acción grande en donde actuar.

Esto debería ser un llamado de atención para los tomadores de decisiones para replantearse si la hoja de ruta que se está llevando actualmente con dicho mercado es funcional a los objetivos que tiene el sector empresarial, actor fundamental para la dinamización de la economía del país.

Conclusiones

La estrategia desplegada por China desde la llegada de Deng Xiaoping hasta Xi Jinping ha convertido a este país en uno de los actores más relevantes del sistema internacional. Las diferentes políticas que los diferentes gobernantes chinos llevaron adelante, marcaron el ascenso de este país hasta convertirlo en una potencia. Algunos de los principales indicadores que demuestran este crecimiento son el aumento del PIB que mostró tasas por encima del promedio mundial, su proceso de apertura que implicó, entre otros aspectos, una mayor atracción de inversión extranjera directa y una mayor participación en el comercio internacional. Este último punto, que se verá potenciado con el ingreso de este país a la OMC, cambió la dinámica del comercio internacional. Cómo muchas otras políticas domésticas que el gigante asiático pueda tomar, las mismas tienen un efecto en el escenario internacional; el incremento en exportación de bienes (muchos de ellos de consumo final) por parte de China y su necesidad de importar materias primas para abastecer su mercado interno impactó en la formulación de las políticas comerciales de gran parte de los países.

En este escenario, en virtud de las características productivas de América Latina, muchos Estados de dicha región se volvieron rápidamente en socios comerciales del gigante asiático. El intercambio comercial se volvió la base de las relaciones bilaterales entre las partes dando luego paso a otros temas más vinculados a la cooperación, las relaciones políticas, las inversiones y finalmente a que varios países se involucrasen en el proyecto emblema de la política exterior china del siglo XXI: la Franja y la Ruta. Por su parte, China, ha ido incrementando sus interacciones mediante su participación en ámbitos regionales como el Foro CELAC – China, siendo observador en organismos como el BID o la ALADI, y fomentando, por supuesto, los mayores intercambios comerciales. Muchas de estas acciones se encuentran delineadas en los documentos rectores que guían la relación bilateral, conocidos como los Libros Blancos de China para ALC.

Sin embargo, a nivel bilateral, este relacionamiento no ha sido parejo entre los más de 30 Estados que conforman la región latinoamericana. En primer lugar, existen aún países que no reconocen a China continental, manteniendo relaciones con la República de China (Taiwán), entre los que se puede encontrar a Paraguay. En segundo lugar, no todos los

países han optado por la misma estrategia para relacionarse con el mercado asiático. A nivel comercial, se puede observar que hay países que han decidido profundizar los lazos comerciales mediante la firma de acuerdos de comerciales (Chile, Perú y Costa Rica), mientras que otros países aún no se encuentran avanzando en esta línea y manejan su relación en base a instancias y concertación de instrumentos bilaterales que no generen un compromiso arancelario (como es actualmente el caso de la gran mayoría de los países de Latinoamérica).

Por su parte, Uruguay se caracteriza por ser un país pequeño y altamente especializado en la agroindustria. Debido a su reducido mercado interno, tiene una necesidad imperiosa de relacionarse con otros mercados para poder colocar los excedentes de producción, así como para obtener divisas que les permita adquirir aquellos bienes y servicios que no se producen en su territorio. Esto ha determinado que la economía uruguaya sea una economía que se considera abierta, en donde el comercio exterior juega un rol importante para el país.

A su vez, Uruguay ha ido diseñando una estrategia comercial en la que se puede destacar una adhesión temprana al sistema multilateral de comercio (GATT en sus inicios, OMC a partir del 95), y una apuesta fuerte hacia el regionalismo mediante su participación en el Mercosur a partir de los noventa. El ingreso al bloque, supeditó la política comercial de Uruguay hacia los instrumentos que el proceso de integración proponía. En este sentido, el objetivo de concretar una unión aduanera (con todo lo que eso implica) ha limitado la capacidad de Uruguay de tomar decisiones en ciertos aspectos básicos de su política comercial como lo es la aplicación de los aranceles o la firma de acuerdos de libre comercio con terceros mercados.

La creciente importancia de China en el comercio internacional, y la complementación económica que ambas economías presentan, hicieron que los volúmenes de intercambio se profundizaran, especialmente en la última década. Para el año 2019, China era el principal socio comercial de Uruguay, superando a socios históricos y con los que se cuentan con acuerdos preferenciales, como Brasil. Es este escenario de crecimientos de las transacciones de comercio exterior, y en donde las empresas juegan un rol claramente muy importante, el que motiva esta investigación.

Respondiendo a la pregunta de investigación planteada en este trabajo *¿Cómo visualizan los empresarios uruguayos a China la política comercial de Uruguay frente a dicho país en el período 2001 - 2019?* se puede apreciar mediante la información obtenida por las entrevistas y las encuestas, los siguientes aspectos:

- Los empresarios son cautos a la hora de valorar la confianza que les genera China como socio comercial. Si bien en la encuesta aparece una tendencia que se inclina hacia una visión positiva (6,89 en promedio en una escala del 1 – 10), por la importancia que este mercado tiene para el comercio exterior uruguayo y la cantidad de transacciones de compra – venta internacional, queda aún quedan aspectos para mejorar. Para una mayor comprensión de este indicador, se debería realizar la misma consulta con otros mercados de referencia, de forma tal que permita comprender si este mercado reviste mayor o menor confianza en comparación a otros socios comerciales de importancia económica.
- Si se analizan los datos por sector, se puede determinar que aquellos sectores que se ven más beneficiados por el aumento de las transacciones con China (comercio al por mayor/menor, logística y servicios) son aquellos que se muestran con mayor confianza hacia China como socio comercial. Por lo contrario, el sector que agrupa la industria es el que muestra menor promedio en esta pregunta. Resulta interesante también resaltar que los exportadores muestran una menor confianza que los importadores, probablemente relacionado a las distintas trabas aduaneras que deben sortear en materia fitosanitaria, documental y conocimiento de mercado. Finalmente, aquellos que comercializan con China muestran una mayor confianza que los que no han realizado ninguna operación de comercio exterior con este país. Esto se puede deber a un tema de reputación de dicho mercado.
- Sobre el relacionamiento entre Uruguay y China, los empresarios valoraron de mejor manera el relacionamiento comercial por encima del político y el de cooperación. Esto se puede deber a un sesgo dentro de los empresarios que se pueden ver más vinculados a los aspectos comerciales y pueden estar más atentos a los cambios que puedan surgir en dicha área. La baja valoración de los aspectos en materia de cooperación, por su parte, denota una falta de comunicación de las partes sobre las acciones que se están llevando a cabo.
- Específicamente sobre la política comercial, el 50% de los empresarios valora la misma como buena, y un 9% como muy buena. A pesar de los altos números de

aceptación, el 85% de los encuestados considera que se debe avanzar hacia una profundización de las relaciones comerciales entre ambos países. Los temas en los que se considera que se pueden obtener beneficios de dicho acercamiento son, por orden de mayor importancia para los empresarios, los siguientes: incrementos de las exportaciones tradicionales, facilitación de permisos y barreras no arancelarias, mayor inversión y diversificación de la canasta de exportación. Por su parte, los asuntos que más preocupan a los empresarios tienen que ver con: pérdida de empleo nacional y la presencia de empresas chinas en licitaciones de compras públicas uruguayas.

- Sobre cómo se debería llevar adelante dicha profundización, el 63% opina que debería ser mediante la firma de un acuerdo de libre comercio. Al analizar por sector, el conjunto que corresponde a transporte y a las empresas relacionadas al agro son las que muestran una mayor predisposición a la utilización de dicho instrumento (80% y 68% respectivamente). Por otra parte, un 29% considera que se debe avanzar mediante la concreción de otros instrumentos que no involucren un compromiso arancelario. El 40% de las empresas del sector industrial mostraron una preferencia por dicha opción.
- Al consultar a los referentes empresariales sobre qué tan a favor se encontrarían de una firma de un acuerdo de libre comercio, el 78% se muestra a favor o muy a favor. Esta alta tasa de positividad es apoyada por el 60% de las empresas de la industria, el 86% del agro, 85% del sector servicios y 75% del sector comercio. Se debe mencionar también, que el sector en el que se encontraron más reparos frente la utilización de este instrumento fue en la industria, en donde el 32% se posiciona en contra o muy en contra.
- De negociarse un acuerdo, los temas en donde los empresarios consideraron que puede haber mayor beneficio son: acceso al mercado (76% de respuestas positivas) y un incremento en la cooperación (72%). Por su parte, el tema que le genera más preocupación es el relacionado con las negociaciones con temas de medio ambiente (33%). Se debe mencionar también, que existe una alta tasa de respuesta en la opción "me es indiferente" en temas como propiedad intelectual (24%), comercio electrónico (27%) y licitaciones públicas (29%).
- En un posible escenario de negociación, el 64% opina que el mismo se debe dar en un contexto en el que se pueda mantener una buena vinculación con el Mercosur mientras se negocia el acuerdo. Un 22% entiende que Uruguay tiene

que negociar sin importar si eso significa un eventual retiro del bloque comercial, y solo 9% pretende que las negociaciones se lleven en conjunto con los socios comerciales del Mercosur. Dos tercios de los empresarios uruguayos que contestaron sigue valorando las relaciones con los vecinos, aunque entienden que eso no debería impedir continuar negociando.

Lo antes expuesto demuestra que, si bien se cuenta una buena aceptación sobre la evolución de la política comercial entre las partes, existen sectores que demandan una profundización de los vínculos. El sector empresarial es un conjunto de actores que no necesariamente poseen los mismos intereses. Aquellos más relacionados con el sector exportador y el sector agrícola entienden que es necesario conseguir un mejor acceso al mercado (rebaja de aranceles, pero también la facilitación del comercio mediante la reducción de las barreras no arancelarias), y el sector comercio mayorista y minorista entiende que un incremento del comercio, más específicamente de las importaciones, puede tener efectos positivos en la mayor variedad de productos para su venta al consumidor final y con un precio más accesible (si hubiese una negociación de aranceles). Por su parte, el sector servicios, que aún se encuentra por debajo de su potencial en términos de intercambio con el país asiático, se muestra también con una buena predisposición para continuar avanzando en una profundización comercial con este mercado. Finalmente, el sector que agrupa las actividades logísticas, como el transporte, dejan ver una posición más aperturista y a favor de un aumento de las interacciones comerciales debido a que esto se traduciría en mayores operaciones para este sector.

El sector que se podría encontrar con una mayor resistencia hacia la profundización de la relación comercial con China es aquel que se define como el industrial y que abarca los sectores manufactureros del país. En este sentido, los representantes empresariales de este tipo de compañías se mostraron más cautos a la hora establecer si es necesario continuar profundizando las relaciones comerciales entre las dos economías, en donde a pesar de que las respuestas positivas son altas (76% opina que si), es el sector que cuenta con una tasa más altas de las respuestas "No" y "No sé" (12%). Sobre cómo se debería llevar adelante una estrategia que derive en la profundización de la relación comercial, este sector también se muestra más moderado en los términos de los instrumentos a utilizar (recordemos que el 40% de este sector propone la creación de mecanismos que no involucren a la negociación arancelaria, y un 16% entiende que lo mejor es la realización

de actividades de promoción de marca país en China). Esto los diferencia de los demás sectores, en donde se observa una clara tendencia hacia la firma de un acuerdo de libre comercio.

En virtud de lo mencionado, se está en condiciones de decir que la hipótesis planteada para esta investigación (*La política comercial de Uruguay con China entre los años 2001 y 2019 priorizó a los sectores de la economía con intereses en materia de inserción internacional más defensivos que aquellos más ofensivos y esto se puede identificar en la posición de los empresarios frente a la política comercial de Uruguay frente a China*) es confirmada. En el período de referencia, los sectores con intereses más ofensivos (agroindustria, por ejemplo), han reclamado una mayor vinculación con este mercado mediante la concreción de instrumentos que le permitan la facilitación de los intercambios comerciales entre los países (aranceles, certificados, permisos), debido a la falta de competitividad por los altos costos estructurales del país, sumado a los gastos que supone la logística, y al avance de los competidores de rubros claves en materia de acceso al mercado en China. Por su parte, aquellos sectores que competirían con la producción china, que representan a la industria y en muchos casos emplean mano de obra de difícil reconversión, son los que se encuentran más reacios a una profundización en los vínculos o a la implementación de instrumentos que generen menos barreras de protección en el mercado nacional. Por ende, estos últimos son los que se han visto más beneficiados de una política comercial poco ambiciosa en términos de firma de acuerdos de libre comercio.

A modo de recomendación, a la hora de repensar las bases del relacionamiento bilateral entre Uruguay y China, se debería tener en cuenta aspectos vinculados a la esfera política y comercial, que se detallarán a continuación y que pueden funcionar como hoja de ruta.

A nivel político, Uruguay debería continuar ampliando (en la medida que sus capacidades los permitan), la presencia diplomática en este país. La apertura del nuevo consulado en Guangzhou debería servir de modelo para la generación de nuevos espacios en otras ciudades en territorio chino. Asimismo, continuar incentivando las visitas oficiales y la presencia en eventos de relevancia en este país, sabiendo que son bien valorados por el pueblo chino. Sumado a lo anterior, Uruguay tiene tres aspectos para los que debería comenzar a generar una estrategia interna:

- 1) El uso y alcance que se le quiere dar a su adhesión a la Belt and Road Initiative (Franja y Ruta).
- 2) Establecer una hoja de ruta que lo potencie para adquirir un mejor grado en las asociaciones estratégicas otorgadas por China, con aspiraciones a conseguir una relación estratégica integral.
- 3) Íntimamente relacionado con la esfera comercial, el estudio de los impactos que podría llegar a tener en el caso de que se quiera reconocer a China como economía de mercado.

Por otra parte, a nivel comercial, se debería apuntar a concretar una inserción internacional que respete a los actores domésticos pero que también tenga una planificación estratégica a largo plazo asociada. Hasta el momento, muchas de las acciones (u omisiones) en la política comercial del país (y en particular con China) parecen responder a las necesidades de ciertos sectores de la economía que se encuentran afectados por la fuerte competencia internacional en el mercado local, los altos costos y baja competitividad. Sin embargo, poco se habla de las proyecciones de esos sectores a largo plazo y si realmente son capaces de continuar siendo competitivos con las condiciones que el mercado internacional presenta en la actualidad. Asimismo, tampoco se apoya a aquellos sectores que representan a la industria alimenticia que, como se mencionó anteriormente, es uno de los rubros con mayores barreras arancelarias y no arancelarias. Esto se podría lograr mediante la concreción de acuerdos que le permitan conseguir un mejor y mayor acceso a los mercados externos. Las declaraciones realizadas en el mes de septiembre por parte del Presidente Lacalle Pou sobre el inicio de un estudio de factibilidad para la concreción de un tratado de libre comercio entre las partes, parecería responder a las inquietudes de estos actores domésticos que depositan en la firma de un TLC, sus esperanzas para continuar profundizando los lazos comerciales.

A su vez, se debe tener en cuenta que, el estudio de campo realizado refleja, tanto en las entrevistas como en las encuestas, que los principales temas que fueron mencionados por los referentes y que obtuvieron mayores votaciones tenían que ver con temas clásicos del comercio internacional: acceso al mercado (aranceles, barreras no arancelarias). Esto puede obedecer al hecho de la búsqueda de una mayor competitividad en un país con costos estructurales altos que condicionan la inserción internacional de las empresas. Sin

embargo, aún resta por generar un posicionamiento más amplio sobre temas que se encuentran en la agenda internacional y en las que el sector privado no parece tener como una prioridad: medio ambiente, propiedad intelectual, etc. Un proyecto de inserción internacional inteligente incluye otros aspectos que van más allá de una negociación arancelaria.

Finalmente, pero no menos importante, la cuestión del Mercosur y su relacionamiento externo mediante esta plataforma es un aspecto fundamental que Uruguay debe definir en pos de generar un proyecto de política comercial que sea acorde a las necesidades de los actores domésticos del país. Si bien se entiende la importancia que tiene este bloque, y los referentes empresariales comparten esta posición de acuerdo a la encuesta y entrevistas realizadas (especialmente la necesidad de tener buenos vínculos políticos, comerciales, de cooperación, etc. con los vecinos), estos no están subordinados a la estrategia de desarrollo del país. Uruguay se merece una valoración seria sobre como potenciar su relación comercial con todos los mercados, pero particularmente con su principal socio comercial. Esta inserción internacional debería ser acorde a las tendencias y proyecciones del siglo XXI, y que no siga estando relacionadas a los paradigmas dominantes de finales del siglo XX sin al menos una discusión profunda de los beneficios y perjuicios de la misma.

Bibliografía

Ambros, I. (2020). El multilateralismo asiático, un orden internacional con características chinas. En Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO150_2020ISIAMB_multilateralismoAsia.pdf

Aoyama, Rumi (2016) – One Belt, One Road: China’s New Global Strategy. Journal of Contemporary East Asia Studies, Vol. 5, No. 2. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/24761028.2016.11869094?needAccess=true>

Arabe, A. Sardelli, F. (2011). Consequências do reconhecimento da China como economia de mercado. En Revista Brasileira de Comércio Exterior, Nro. XXV (108): pp. 48-59.

Baez, J. (2019). La nueva ruta de la seda, la manera en la que China quiere dominar el comercio del mundo. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/an%C3%A1lisis/la-nueva-ruta-de-la-seda-la-manera-en-la-que-china-quiere-dominar-el-comercio-mundial/1490463>

Banco Mundial (2019). Belt and Road Economics: opportunities and risk of transport corridor. Grupo Banco Mundial. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/regional-integration/publication/belt-and-road-economics-opportunities-and-risks-of-transport-corridors>

Bartesaghi, I (2012). *Las uniones aduaneras: ¿modelo adecuado para el Mercosur?* Consultado el 18 de julio. Disponible en: http://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2015/Las_uniones_aduaneras.pdf

Bartesaghi, I. (2014). El Foro CELAC – China ¿respuesta al Libro Blanco de China para las relaciones con América Latina y el Caribe?

Bartesaghi, I. (2015). El ascenso de China en el escenario internacional: un análisis desde las corrientes teóricas de las RRII. En *Revista Intellector*. Rio de Janeiro, Año XI, vol. XI, nro. 22, enero – junio 2015: p. 101 – 107.

Bartesaghi, I. (2015). La política exterior china desde la perspectivas e intereses de América Latina. En *Política Exterior China: relaciones regionales y cooperación*, primera edición. Disponible en: https://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2015/politica_exterior_china_desde_la_perspectiva_intereses_america_latina.pdf

Bartesaghi, I. (2016) “El Foro CELAC-China ¿Respuesta al Libro Blanco de China para las relaciones con América Latina y el Caribe?” en *América Latina y el Caribe y China. Relaciones Políticas e Internacionales 2017 [online]*. Disponible en: <http://www.redalc-china.org/v21/images/docs/RedALCChina-2017-politica.pdf>

Bartesaghi, I. (2020). *Mercosur: Su desarrollo normativo frente a las tendencias mundiales*. Grupo Magró Editores: Montevideo.

Bartesaghi, I. Melgar, N. (2019). Posibles impactos de un TLC bilateral entre Uruguay y China. En *América Latina el Caribe y China. Economía, comercio e Inversión 2019*. Dussel, E. (Coord). Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Enrique_Peters/publication/340537084_America_Latina_y_el_Caribe-China_Economia_comercio_e_inversion_2019/links/5e8f52c8299bf130798b6fbb/America-Latina-y-el-Caribe-China-Economia-comercio-e-inversion-2019.pdf#page=107

Bartesaghi, I. Pérez, S. (2009). *La Ronda de Doha. Evolución de las negociaciones y eventuales impactos para Uruguay*. Universidad de Montevideo: Montevideo, Uruguay.

Bartesaghi, I. Zelicovich, J. Bas, M. (2021). *La institucionalidad de la política comercial externa. El caso de Uruguay*. Instituto de Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Sector de Integración y Comercio (INT). Nota técnica Nro. IBD-TN-2100.

Berjano, Malena y Velloso (2015). El relacionamiento de China con América Latina y la Argentina. Significado de la alianza estratégica integral y de los acuerdos bilaterales. Documento de trabajo 96. CARI. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/dt96.pdf>

Bermúdez, A. (2018). Por qué en América Latina no ha habido una integración regional como la de la UE. (Entrevista a Sanahuja). Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43916189>

Bernal, R. (2016). Chinese Foreign Direct Investment in the Caribbean. Potential and Prospects. Technical Note Nro 1113. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Chinese-Foreign-Direct-Investment-in-the-Caribbean-Potential-and-Prospects.pdf>

Bianchi, E. Szpak, C. (2013). Cadenas Globales de Valor: implicancias para el comercio global y su gobernanza. Cátedra OMC Flacso Argentina. Consultado en julio del 2020. Disponible en: https://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/Cadenas-globales-de-producción-FLA_OMC_18_Cadenas.pdf

Bizozzero, L. (2021). ¿Qué Mercosur se quiere? Legado y aprendizaje en los 30 años del proceso. En A 30 años del Tratado de Asunción: presente y futuro del Mercosur. Bas, M & Zelicovich, J. (ed). El estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales. Dossier Especial – Mayo 2021. Disponible en: <http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/20827/Dossier%20Especial%20MERCOSUR%2030%20AN%cc%83OS.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Bonilla, A. (2019). CELAC como vehículo estratégico de China hacia América Latina (2011 – 2018). En CIDOB d’Afers Internacionals. Nro 124. Pp 173 – 198.

Botto, M. (2007). La incidencia del conocimiento en la formulación de la política comercial. En saber y política en América Latina: el uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales. Prometeo: Buenos Aires, Argentina.

Bouzas, R. (2021). Mercosur: ¿por qué no se rompe el *status quo*? En A 30 años del Tratado de Asunción: presente y futuro del Mercosur. Bas, M & Zelicovich, J. (ed). El estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales. Dossier Especial – Mayo 2021.

Disponible en:
<http://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/20827/Dossier%20Especial%20MERCOSUR%2030%20AN%cc%83OS.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Bouzas, R. Avogadro, E. (2002). La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: memorando sobre Argentina. En El Proceso de la Formulación de la Política Comercial. Nivel uno de juego en dos niveles. Documento de divulgación 13. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-proceso-de-formulación-de-la-pol%C3%ADtica-comercial-Nivel-uno-de-un-juego-de-dos-niveles-Estudios-de-pa%C3%ADses-en-el-Hemisferio-Occidental.pdf>

Briceño, R. (2021). El Mercosur tras 30 años: un largo debate sobre la integración que se quiere. Informe Integrar. Nro. 127. Disponible: <https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar127.pdf#page=11>

Brunetto, M. (2012). Los países en desarrollo y el sistema multilateral de comercio internacional. Ediciones Universitarias: Montevideo.

Caetano, G. Bartesaghi, I. (2014). La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea: ¿la última oportunidad? En Aldea Mundo, Año 19, Nro. 37. Pp. 9-24.

Caetano, G. Vaillant, M. (2004). ¿Qué Mercosur y qué Uruguay se necesitan? Apuntes para entender requerimientos recíprocos. Documento de trabajo No. 15/04. Disponible: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/2008/1/DT%20E%202004-15.pdf>

Carambula, A. (2017). Unas 20 empresas chinas eligieron instalarse en Uruguay. Disponible en: <https://www.radiomontecarlo.com.uy/2017/11/10/nacionales/unas-20-empresas-chinas-eligieron-instalarse-en-uruguay/>

Caubet, M. Heriquez, I. Pavez, L. (2019). Los impactos de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en el desarrollo territorial y económico interno en la República Popular China. En China, una nueva estrategia geopolítica global: la Iniciativa de la Frana y la Ruta. Bogado,

L. Caubet, M. Staiano, F. (Comp). 1 ed. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

CEPAL (2016). Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40743-relaciones-economicas-america-latina-caribe-china-oportunidades-desafios>

Concatti, B. (2017). Los Desafíos de la Nueva Ruta de la Seda para India. En Journal de Ciencias Sociales. Año 5. Nro. 9.

Cooper, R. (1972). Trade Policy is Foreign Policy En Foreign Policy, n° 9. Pp 18-36.

Cordoba, T. Paladini, S. (2012). La política exterior de la nueva China y avances en las relaciones comerciales Costa Rica – China. En Relaciones Internacionales, nro. 84, pp 39 a 64.

Cornejo, R. (2018). *El proyecto «Una Franja, Una Ruta» de China y América Latina, entre las posibilidades y la realidad, en Sabino Vaca Narvaja y Zou Zhan (eds.), China y América Latina en la Geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda*, Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, pp. 59-80.

Cortes, L. (2020). La Nueva Ruta de la Seda: aproximaciones contradictorias sobre la cuestión. En <https://www.alainet.org/es/articulo/209386>

Chan, J. (2019). Los nueve años del TLC Perú – China. Su negociación y resultados. En Agenda Internacional. Año XXVI, Nro. 37, pp. 90 -117.

Chang, H (2015). Economía para el 99% de la población. Debate: Buenos Aires.

De Conti, B. Sequetto, M. Magalhaes, D. (2019). Belt and Road Initiative, a Chinese Marshall Plan? En Papel Político, Vol. 24, Nro 2.

Direcon, (2015). Análisis de las relaciones comerciales entre Chile y China en el marco del Tratado de Libre Comercio. Disponible: http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_CHN/Studies/FTAreview_Aug2015_s.pdf

Dirmoser, D. (2017). La gran marcha hacia el oeste: el megaproyecto de la Nueva Ruta de la Seda. En Nueva Sociedad. Nro.270. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/la-gran-marcha-china-hacia-el-oeste/>

Dussel, P. (2019). Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://dusselpeters.com/140.pdf>

Dussel, P. (2021). Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.dusselpeters.com/343.pdf>

Dussel, P. Ortiz, S. (2016). Monitor de la OFDI de China en México. Año 1, núm. 1. Disponible en: https://www.redalci.org/monitor/images/pdfs/Publicaciones/Dussel_Ortiz_2016_Monitor_OFDI_China_Mexico.pdf

Esteban, M. (2017). La política exterior de Xi Jinping tras el 19 Congreso: China quiere un papel central en la escena global. ARI 80/2017, Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari80-2017-esteban-politica-exterior-xi-jinping-19-congreso-china-quiere-papel-central-escena-global

Fabelo, S. Gonzalez, R. (2020). China y la Ruta de la Seda Sanitaria en momentos del COVID-19. En Cuadernos de China, Nro. 5. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/17uKP6Ari9KU6c3vEyef4D6geS5CMUmBQ/view?fbclid=IwAR0H_L4oOD4nmw-sUSLKc5J-ua1BaxjpTPmxSzIFniGNMn2fvMZSfgAIEoo

Fernández Luzuriaga (2015a). Toma de decisiones en la política exterior uruguaya: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica. Serie Documento de Trabajo Nro. 85. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8419/1/DT%20UM%2085.pdf>

Fernández Luzuriaga (2015b). Teoría de toma de decisiones en Relaciones

Internacionales. De los autores paradigmáticos al triángulo decisorio en Uruguay. Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué Ciencia Política para qué Democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

Fernández Luzuriaga, W. (2015). *Toma de decisiones en la política exterior uruguaya: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica*. Serie de documento de trabajo Nro. 85. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2010) “*Política exterior e inserción internacional de Uruguay*” en Bizzozero, Lincoln; de Sierra, Gerónimo y Terra, Inés, coord. *La inserción internacional de Uruguay en debate*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República y Banda Oriental, pp. 99-148.

Fernández Reyes, J. (2014). Uruguay y el Mercosur. En Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo. Nro. 26. Disponible en: <http://revistas.um.edu.uy/index.php/revistaderecho/article/view/517/599>

Fernández, J. (2021). China en América Latina: la estrategia regional pendiente. En A 30 años del Tratado de Asunción: presente y futuro del Mercosur. Bas, M & Zelicovich, J. (ed). El estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales. Dossier Especial – Mayo 2021. Disponible en: <http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/20827/Dossier%20Especial%20MERCOSUR%2030%20AN%cc%83OS.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Ferrando, A. (2012). El multilateralismo y su Caballo de Troya. Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA).

Fu, X. Gao, Y. (2007). Estudio sobre las zonas francas industriales en China. Informe presentado a la OIT. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/download/epzchineespagnol.pdf>

Furlong, A. Netzahualcoyotzi, R. y Hernández, A. (2016). Las Zonas Económicas Especiales de China. En Observatorio de la Política China. Disponible en: <https://politica-china.org/areas/sociedad/las-zonas-economicas-especiales-de-china>

Gallegos, J. (2015). Medidas de defensa comercial en el contexto de la OMC. En Revista de Derecho, Segunda época. Año 10, nro. 11, pp. 25 -57.

Giacalone, R. (1999). Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el Mercosur y el G3. En Aldea Mundo, pp 52 – 60.

Gibbs, M. (2007). Política comercial. Guía de Orientaciones de Políticas Públicas. UN DESA: Nueva York. Disponible en: https://esa.un.org/techcoop/documents/Trade_Spanish.pdf

Gilpin, R. (2001). Global Political Economy, Princeton, Princeton University Press

Gobierno de la República Popular de China. (2016). The 13th five-year plan for economic and social development of the People's Republic of China 2016–2020. Consultado el 20 de mayo de 2019. Disponible en: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf>

Golden, S. (2015). El sueño chino de Xi Jinping. En Anuario Internacional CIDOB. Disponible: <http://anuariocidob.org/el-sueno-chino-de-xi-jinping/>

Grieger, G. (2016). One Belt, One Road: China's regional integration initiative. European Parliamentary Research Service. Disponible en: Grieger, Gisela (2016) – One Belt, One Road: China's regional integration initiative. European Parliamentary Research Service.

Hernández, C. (2019). La experiencia china con las Zonas Económicas Especiales y sus enseñanzas para el desarrollo regional mexicano. En México y la Cuenca del Pacífico. Vol 8. Nro. 24.

Hodara, I. (2007) Inserción Inteligente. <https://docplayer.es/218346978-Insercion-internacional-del-uruguay.html>

Horn, H. Mavroids, P. y Sapir A. (2010). Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreement. En The World Economy. Vol 33. Nro. 11. Disponible en: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/bp_trade_jan09.pdf

Horvath, B. (2016). Identifying Development Dividends along the Belt and Road Initiatives: complementarities and synergies between the Belt and Road Initiatives and the Sustainable Development Goals. Scoping Paper I for 2016 High-level Policy Forum on Global Governance “Belt and Road”: A New Path to Regional Development. Disponible: <https://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/identifying-development-dividends-along-the-belt-and-road-initia.html>

INI (2020). Boletín de Comercio Exterior 2020. Disponible en: https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/informe_coex_12-2020.pdf

ITC (2011). Política comercial nacional para el éxito de la exportación. Ginebra: ITC.

Jiang, Y. (2020). The case for Australia keeping Victoria’s Belt and Road Deal. En The Diplomat. Disponible en: <https://thediplomat.com/2020/12/the-case-for-australia-keeping-victorias-belt-and-road-deal/>

Jones, L. Hameiri, S. (2020). Debunking the Myth of the “Debt Trap Diplomacy”, how recipient countries shape China’s Belt and Road Initiative. Research Paper. Asia – Pacific Program. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-08-25-debunking-myth-debt-trap-diplomacy-jones-hameiri.pdf>

Jordana, J. Ramió, C. (2002). Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina. En Documento de Divulgación, Nro. 15. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diseños-institucionales-y-gestión-de-la-pol%C3%ADtica-comercial-exterior-en-América-Latina.pdf>

Krugman, P. Obstfel, M. (2006). Economía Internacional (7 ed). Pearson Educación: Madrid.

Labraga, J. (2014). Reflexiones sobre la inserción internacional del Uruguay. En Revista de Letras Internacionales, Universidad ORT Uruguay. Núm 181-8. Disponible en: <https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/233>

Lacalle Herrera, L. (2020). Mercosur: Nacimiento, Vida y Decadencia. Penguin Random House Grupo Editores: Montevideo.

Lalanne, A. (2019). Posicionamiento de Uruguay en exportaciones: tendencias, oportunidades y restricciones. CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45022/1/S1901001_es.pdf

Lechini, G. (2013). China en África: discurso seductor, intenciones dudosas. En Nueva Sociedad, Nro 246. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/china-en-africa-discurso-seductor-intenciones-dudosas/#:~:text=China%20es%20el%20mayor%20pa%C3%ADs,%C3%81frica%20comparten%20un%20destino%20com%C3%BAn.>

Lo, C. (2015). China's Silk Road strategy: the opportunities and pitfalls of 'killing three birds with one stone'. The International Economy, 29 <<(4), 54-71.

Long, Guoqiang. «One Belt, One Road»: A New Vision for Open, Inclusive Regional Cooperation». Cuadernos de Trabajo del Cechimex n.º 4 (2015), p. 1-8 (

Milner, H. (1999). The political economy of international trade. Annual Review of Political Science. Pp. 91 -114.

MINCETUR (2020). Estudio de aprovechamiento del TLC Perú – China: 10 años de vigencia del TLC. Dirección General de Investigación y Estudios sobre el Comercio Exterior. Dirección de Estudios Económicos. Disponibles en: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/china/docs/EA_TLC_PeruChina_10_periodo.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2016). ABC sobre el Foro China – CELAC. Disponible en:

http://www.chinacelacforum.org/esp/ltjj_2/P020161207457618108481.pdf

Núñez, J. (2019). China renueva su apuesta por la Ruta de la Seda. En Blog del Instituto Elcano. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/china-renueva-su-apuesta-por-la-nueva-ruta-de-la-seda/>

Nye, J. (2019). Xi Jinping y su estrategia de Marco Polo. En <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-belt-and-road-grand-strategy-by-joseph-s--nye-2017-06/spanish>

Okano, M. Tomoki, H. (2019). Engaging but not endorsing China's Belt and Road Initiative. Policy Brief. Disponible en: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-05/PB_China_Belt_and_Road_Initiative_May_2019.pdf

OMC (2008). Informe sobre el comercio mundial 2008. Consultado en julio 2020. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr08-2c_s.pdf

OMC (2015). Entender la OMC. 5ta ed. Consultado en junio de 2020. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf

OMC (2018). Examen de Política Comercial del Uruguay. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s374_s.pdf

Ons, A. (2009). Inserción Económica Internacional del Uruguay: situación y perspectivas. En Uruguay en Debate. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/9578/1/La%20inserción%20internacional%20de%20Uruguay%20en%20debate.pdf>

Ortega, A. (2016). ¿Es China una economía de mercado? En Blog del Instituto Elcano. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/china-una-economia-mercado/>

Ortiz, S. (2017). Inversión Extranjera Directa de China en América Latina y el Caribe, aspectos metodológicos y tendencias durante el 2001 y el 2016. En *Economía Informa*. Vol. 406, setiembre – octubre 2017. Pag. 4 – 17. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185084917300452>

Ostry, S. (2002). Prefacio. En *El Proceso de la Formulación de la Política Comercial. Nivel uno de juego en dos niveles*. Documento de divulgación 13. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-proceso-de-formulación-de-la-pol%C3%ADtica-comercial-Nivel-uno-de-un-juego-de-dos-niveles-Estudios-de-pa%C3%ADses-en-el-Hemisferio-Occidental.pdf>

Oviedo, E. (2015). Las relaciones entre China y América Latina: una visión contextualizadora. *Observatorio de la Política China*.

Oviedo, E. (2018). América Latina: ¿Extensión Natural de la Ruta de la Seda?. En *Comercio Exterior*, Nro. 15. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/103039/CONICET_Digital_Nro.9ef5931b-8a3e-4927-afb9-82e7d684e8a6_B.pdf?sequence=5

Palmieri, F. (2019). *Repensando las teorías del comercio internacional*. Instituto de Estrategia Internacional. Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA).

Parra, A. (2020). La ruta de la seda digital: la gran globalización china. En *Documentos de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Nro. 38. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_18.pdf

Pastrana, E. (2018). *Política de Coordinación de Mecanismos entre China y América Latina*. En *La franja y la ruta: iniciativa china de cooperación con América Latina y Caribe* / Bernardo Guillamon ... [et al.] ; compilado por Fortunato Mallimaci ; Jiang Shixue. - 1a ed. - Ushuaia : Ediciones UNTDF.

Presidencia (2016a). *Presidentes Tabaré Vázquez y Xi Jinping acordaron avanzar rápidamente en un tratado de libre comercio Uruguay-China*. Consultado el 10 de julio de 2017. Disponible en:

<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/tratado-libre-comercio-uruguay-china-vazzquez-jinping>

Presidencia (2019). Cooperación entre Uruguay y China se intensificó a partir del 2016 y aumentará a 20 el cupo para estudiantes universitarios. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/cooperacion-uruguay-china-se-intensifico-a-partir-2016-y-aumentara-a-20-el-cupo>

Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two levels game. En International Organization. Vol. 42, No. 3, pp. 427 -470. Disponible en: <https://www.law.upenn.edu/live/files/5154-putnamdiplomacy-and-domestic-politicspdf>

Quijano, J. (2002). La integración y la sociedad civil: algunas experiencias del caso uruguayo. En El Proceso de la Formulación de la Política Comercial. Nivel uno de juego en dos niveles. Documento de divulgación 13. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-proceso-de-formulación-de-la-pol%C3%ADtica-comercial-Nivel-uno-de-un-juego-de-dos-niveles-Estudios-de-pa%C3%ADses-en-el-Hemisferio-Occidental.pdf>

Raggio, A. (2020). Uruguay y China 2020 – 2025: relaciones en un contexto de transición. En Asia Link, disponible en: <https://asialink.americaeconomia.com/columna/uruguay-y-china-2020-2025-relaciones-en-un-contexto-de-transicion>

Ramón – Berjano, C. (2019). Globalización con “características chinas”. El creciente rol de China en América Latina y el Caribe y sus principales desafíos. En Pensamiento Propio, CRIES. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2019/08/007-Berjano.pdf>

Rocha Pino, M. (2009). La política exterior como un mecanismo para el proyecto de modernización en la República Popular China: Desarrollos discursivos durante los periodos de Deng Xiaoping, Jinag Zemin y Hu Jintao.

Rocha Pino, M. (2016). China y la integración megarregional: la Nueva Ruta de la Seda Marítima en África. En Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n.114, p. 87-108.

Rodríguez Bausero, R. (2019). La Franja y la Ruta alcanza las costas de América Latina y el Caribe: oportunidades y desafíos. En CARI, Análisis Nro. 2/19. Disponible en: <http://curi.org.uy/wp-content/uploads/An%C3%A1lisis-del-CURI-32019.pdf>

Rodríguez, A. (2018). La Franja y la Ruta: nuevos espacios de concertación y cooperación. Implicaciones para Europa. En Simposio Electrónico Internacional sobre Política China. Marzo 2018.

Rodríguez, I. Leiva, D. (2013). El softpower en la política exterior china: consecuencia para Latinoamérica. En Polis Revista Latinoamericana, Nro. 35. Disponible en: <https://journals.openedition.org/polis/9179>

Romero, F. Senra, P. (2020). Relaciones diplomáticas entre la República Popular China y la República Oriental del Uruguay. En Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales. Número 20. Pág 53- 87. Disponible en: <https://www.ceiso.com.ar/ries/index.php/ojs/article/view/39>

Rosales, O. Kuwayama, M. (2012). China and Latin America and the Caribbean, building a strategic economic and trade partnership. CELAC: Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2599/1/S2012007_en.pdf

Rosales, Osvaldo; Herreros, Sebastián; Frohmann, Alicia y García-Millán, Tania. «Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial». CEPAL, Serie Comercio Internacional, n.º 121 (2013).

Rozembarg, R. Campos, R. Gaya, R. Makuc, A. Svarzman, G. (2019). Informe Mercosur: hacia un cambio necesario. Nota técnica del BID ; 1675. Disponible: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf

Rubén Laufer. (2016). *Las alianzas estratégicas con China y los rumbos de la integración sudamericana*. Córdoba (Argentina).

Rubén Laufer. (2019). El proyecto chino: “la Franja y la Ruta” y América Latina: ¿Otro norte para el sur? Argentina.

Rubiolo, F. Busilli, V. Escobar, M. (2020). Análisis de la política exterior de Xi Jinping hacia el Sudeste de Asia: estrategias, intereses, y dimensiones. En *Revista de Relaciones Internacionales*. Disponible en: https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/download/14419/20188?inline=1#_idTextAnchor052

Russel, D. Berger, B. (2020). Weaponizing the Belt and Road Initiative. Reporte de Asia Society Policy Institute. Disponible en: https://asiasociety.org/sites/default/files/2020-09/Weaponizing%20the%20Belt%20and%20Road%20Initiative_0.pdf

Russel, R. (1990). “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”. En Roberto Russel, *et.al: Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires.

Salvador, I. (2009). El proceso de reforma económica de China y su adhesión a la OMC. En *Pecvenia*, nro. 7, pp. 257 -284.

Santarcángelo, P. (2018). Argentina en la Organización Mundial del Comercio. Espacio para políticas y alternativas para fortalecer el desarrollo productivo y la inserción comercial externa, Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo No8. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/com_inv_acuerdos_multilaterales_y_comercio_08_010618.pdf

Santillán, G. (2017). El sueño chino del rejuvenecimiento nacional: bases de formulación, dimensión interna y dialogo sino norteamericano. En *Relaciones Internacionales*, Nro. 53, pp. 191 – 205.

Shixue, J. (2018). La Franja y la Ruta, hacia la comunidad del futuro compartido de la humanidad. En *La franja y la ruta: iniciativa china de cooperación con América Latina y Caribe / Bernardo Guillamon ... [et al.] ; compilado por Fortunato Mallimaci ; Jiang Shixue. - 1a ed . - Ushuaia : Ediciones UNTDF.*

Slipak, A. Ghiotto, L. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda: El Rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter) hegemónica. En Cuadernos del CEL. Vol. 4, Nro 7. Pag. 26 -55.

Steinberg, F. (2000). La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica. Juan Carlos Martínez Coll.

Stiglitz, J. (2008). Comercio Justo para Todos. Taurus: Buenos Aires.

Strange, S. (2001). La retirada del Estado. Intermón Oxfam: Barcelona.

Terra, M. Mordecki, G. Bittencourt, G. Hargain, D. Brunetto, M. Katz, G. (2004). Estrategia de negociación comercial de Uruguay. Visión de los agentes involucrados. Documento nro. 21/04. Universidad de la República. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/2015/1/DT%20E%202004-21.pdf>

Titelman, D. (2015). La nueva normalidad de China y sus efectos en América Latina y el Caribe. Notas de la CEPAL, nro. 85. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/articulos/2015-la-nueva-normalidad-de-china-y-sus-efectos-en-america-latina-y-el-caribe>

Tokatlian, Juan G. y Merke, Federico (2014) “Instituciones y actores de la política exterior como política pública” en Acuña, Carlos H. (comp). *Dilemas del Estado Argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 245-312.

Ugarteche, O. Cal, J (2017). La otra internacionalización del Yuan. En Red del Tercer Mundo. Disponible en: <https://agendaglobal.redtercermundo.org.uy/2017/04/12/internacionalizacion-del-yuan/> ‘

UNCTAD (2019). Políticas comerciales y su impacto en la desigualdad. Consultado en junio del 2020. Disponible en: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/tdb66_d4_es.pdf

Uruguay XXI (2018). Uruguay celebra 30 años de relaciones diplomáticas con China. Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/noticias/articulo/uruguay-celebra-30-anos-de-relaciones-diplomaticas-con-china/>

Uruguay XXI (2021). Acuerdos comerciales de Uruguay. Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/cae2e967bf0f43a5360357a46928fdc3e542a57a.pdf>

Vaillant, M. (2013). Gobierno, bienestar colectivo e intereses particulares: el caso de la reforma comercial de Uruguay. En *Economía Política en Uruguay: Instituciones y actores políticos*.

Valederrey, F. & Lemus, D. (2017). La Nueva Ruta de la Seda y la Diplomacia Internacional de los Negocios.

Van Klaveren, A. (1992). "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar". En *Revista de Estudios Internacionales*, núm 98, año XXI. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Vélez, M. (2018). De dragón revolucionario a tímido y ahora rejuvenecido: las etapas de la política exterior china. En *Revista de Relaciones Internacionales*. Nro. 91. Disponible en: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/11200/14825>

Zelicovich, J. (2015). Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del Mercosur (1991 – 2005). En *Revista de Integración y Cooperación Internacional*. Nro. 21, julio – diciembre 2015, pp. 16 – 26.

Acuerdos, declaraciones y documentos oficiales consultados:

- GATT
- GATS
- ADPIC
- Declaración de Caracas (CELAC).

- Protocolo de ingreso de China a la OMC:
[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/L/432.pdf
&Open=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/L/432.pdf&Open=True)
- Tratado de Asunción..
- Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación en el Marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta: <https://www.chinaenamericalatina.info/wp-content/uploads/2019/07/Mou-Uruguay.pdf>

Bases de datos consultadas:

Acuerdos de Comercio Regionales (OMC): www.rtais.wto.org

TradeMap: www.trademap.org

Prensa consultada:

The Diplomat (2017). Belt and Road Attendees List. Disponible en:
<https://thediplomat.com/2017/05/belt-and-road-attendees-list/>

The Diplomat (2019). Second Belt and Road Forum Top Level Attendees. Disponible:
<https://thediplomat.com/2019/04/second-belt-and-road-forum-top-level-attendees/>