



<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2024.1.44183>

## ARTÍCULO

## La búsqueda de la flexibilización de Mercosur: impulsos y límites de la demanda uruguaya

*The search for Mercosur's flexibility: drivers and limits of the Uruguayan demand*

*A busca pela flexibilização do Mercosul: impulsos e limites da demanda uruguia*

**Gerardo Caetano<sup>1</sup>**

[orcid.org/0000-0002-5094-4152](https://orcid.org/0000-0002-5094-4152)  
[gcaetano50@gmail.com](mailto:gcaetano50@gmail.com)

**Nicolás Pose<sup>1</sup>**

[orcid.org/0000-0002-4462-1189](https://orcid.org/0000-0002-4462-1189)  
[nicolas.pose@cienciasociales.edu.uy](mailto:nicolas.pose@cienciasociales.edu.uy)

**Recibido:** 29 dez. 2022.

**Aprovado:** 13 nov. 2023.

**Publicado:** 06 fev 2024.

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo analizar el persistente reclamo de Uruguay de flexibilizar la disposición de Mercosur para negociar acuerdos de comercio preferencial (ACP) con terceros países de forma conjunta, con miras a identificar: (1) los factores que han impulsado este planteo; y (2) los límites que ha encontrado. El argumento principal propuesto es que más allá de las coyunturas políticas, tanto los impulsos como los límites responden a combinaciones de factores económicos y políticos más bien estructurales. Por ende, en ausencia de cambios en las posiciones de sus socios del bloque, que por cierto Uruguay no controla, se constata una tendencia hacia el statu quo. Para sostener el argumento, a nivel empírico se analiza en primer lugar la evolución histórica de Mercosur y sus relaciones externas. Y, en segundo lugar, se profundiza en la coyuntura actual, signada por los esfuerzos del gobierno uruguayo de firmar un ACP bilateral con su principal socio comercial, China.

**Palabras clave:** Mercosur. Uruguay. Flexibilización. Acuerdos de comercio preferencial. China.

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze Uruguay's persistent demand to make Mercosur's rule of negotiating preferential trade agreements (PTAs) with third countries jointly more flexible, with a view to identifying: (1) the factors that have driven this proposal; and (2) the limits it has encountered. The main argument proposed is that beyond political conjunctures, both the impulses and the limits respond to combinations of economic and political factors that are rather structural. Therefore, in the absence of changes in the positions of its partners in the bloc, which Uruguay certainly does not control, there is a tendency towards the statu quo. In order to support the argument, at the empirical level, we first analyze the historical evolution of Mercosur and its external relations. Secondly, we delve into the current situation, marked by the Uruguayan government's efforts to sign a bilateral PTA with its main trading partner, China.

**Keywords:** Mercosur. Uruguay. Flexibility. Preferential trade agreements. China.

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar a persistente demanda do Uruguai para tornar mais flexível a regra do Mercosul de negociar acordos comerciais preferenciais (ACPs) com terceiros países em conjunto, com vistas a identificar: (1) os fatores que impulsionaram esta proposta; e (2) os limites que ela encontrou. O principal argumento proposto é que além das conjunturas políticas, tanto os impulsos quanto os limites respondem a combinações de fatores econômicos e políticos que são bastante estruturais. Portanto, na ausência de mudanças nas posições de seus parceiros no bloco, que o Uruguai certamente não controla, há uma tendência para o statu quo. Para sustentar o argumento, em nível empírico, analisamos primeiramente a evolução histórica do Mercosul e suas relações externas. Em segundo lugar, analisamos a situação atual, marcada pelos esforços do governo uruguiaio para assinar um ACP bilateral com seu principal parceiro comercial, a China.

**Palavras-chave:** Mercosul. Uruguai. Flexibilização. Acordos de comércio preferencial. China.



Artigo está licenciado sob forma de uma licença  
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

<sup>1</sup> Universidad de la República (Udelar), Montevideo, Uruguay.

## Introducción

Las actividades asociadas al 30º aniversario de Mercosur mostraron una vez más los debates y las tensiones al interior de este bloque de integración regional. Entre ellos, uno que destaca es la propuesta de *flexibilización*, cuyo impulso ha sido renovado por el actual gobierno uruguayo. Este artículo tiene como objetivo analizar el persistente reclamo de Uruguay de flexibilizar la disposición de Mercosur de negociar acuerdos de comercio preferencial (ACP) con terceros de forma conjunta, con miras a identificar: (1) los factores que han impulsado este planteo; y (2) los límites que ha encontrado en esa dirección. El argumento principal propuesto es que más allá de las coyunturas políticas, tanto los impulsos como los límites responden a combinaciones de factores económicos y políticos de corte más bien estructural. Por lo que, en ausencia de cambios en las posiciones de sus socios del bloque, que Uruguay no controla, se constata una tendencia hacia el *statu quo*. Para sostener el argumento, a nivel empírico se analiza en primer lugar la evolución histórica de Mercosur y sus relaciones externas. Y, en segundo lugar, se profundiza en la coyuntura actual, signada por los esfuerzos del gobierno uruguayo de firmar un ACP bilateral con su principal socio comercial de los últimos años, la República Popular de China.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. La primera sección revisa los antecedentes históricos de Mercosur y sus disposiciones respecto a las relaciones comerciales externas, comenzando por el Tratado de Asunción de 1991 hasta llegar a la Decisión 32/00. En ese contexto, se repasan los principales posicionamientos de Uruguay durante esta primera década de relaciones externas del bloque. La siguiente sección aborda los cambios en Mercosur que siguieron al arribo de los gobiernos progresistas en la región, así como la agenda externa conjunta tras los cambios posteriores de gobierno en Brasil y Argentina en 2015-2016. Tras caracterizar este cambio de contexto, se analizan los impulsos y los límites que encontraron las propuestas de flexibilización de Mercosur durante los gobiernos del Frente Amplio (FA) en Uruguay.

La sección que se presenta a continuación se introduce de lleno en el gobierno de Lacalle Pou, analizando tanto su planteo de flexibilización como el intento de negociar un ACP con China. Finalmente, se presentan en forma sumaria las principales conclusiones.

## Mercosur y sus relaciones externas: aspectos históricos preliminares

### *Del Tratado de Asunción al Relanzamiento de los 2000*

El Tratado de Asunción de 1991, que dio origen a Mercosur, estableció en su artículo 1º el ambicioso objetivo de conformar un mercado común al 31 de diciembre de 1994. Ello implicaba, según el propio acuerdo, la concreción de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común (AEC), la adopción de una política comercial común frente a terceros, fueran Estados u organizaciones de Estados, y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales. De acuerdo a Caetano y Hernández (2021), la evolución histórica de Mercosur se ha caracterizado desde entonces por un hiato entre este ambicioso diseño original y la práctica histórica, fenómeno que Bouzas (2011) ha propuesto registrar bajo la idea de una "brecha de implementación".

Si bien tras su conformación, aunque con excepciones notables, los países avanzaron en la implementación del programa de liberalización comercial y en la conformación del AEC, y el comercio intrabloque creció, pronto este esquema encontró sus límites. Con miras a resolver sus crecientes desequilibrios macroeconómicos y recuperar su erosionada competitividad, pero sin una instancia previa de coordinación como la prevista en el Tratado de Asunción, el gobierno de Brasil devaluó su moneda en enero de 1999. Ante esta circunstancia, Argentina, comprometida con su política de convertibilidad, reaccionó con la imposición de barreras no arancelarias, tampoco contempladas en las reglas originarias del bloque, contribuyendo de este modo a incrementar la brecha de implementación mencionada.

En este marco de crisis, durante la Presidencia Pro Témproe argentina de la primera mitad del año 2000, se acordó un programa de acción titulado *Relanzamiento del Mercosur*. Este programa apuntaba al fortalecimiento del proyecto de la Unión Aduanera y a la consolidación de la plena accesibilidad del mercado ampliado para todas las exportaciones intrazona, con objetivos de muy amplia proyección, que abarcaron a casi todos los núcleos más controvertidos del proceso de integración. Sin embargo, en muy poco tiempo quedó de manifiesto que un programa de esta naturaleza, acordado en un contexto de progresivas crisis financieras y económicas, resultaba imposible de concretar.

Este intento resulta particularmente relevante para el debate sobre la flexibilización porque, como parte de este programa, el Consejo Mercado Común aprobó la luego tan controvertida *Decisión 32/00*.<sup>2</sup> Esta Decisión ratificó la idea que “*la constitución de un Mercado Común implica(ba), entre otros aspectos, la necesidad de contar con una política comercial externa común*”. En ese marco se decidía: “*Art. 1 - Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias*”. Cabe recordar que en los fundamentos de la Decisión se hacía alusión expresa al Tratado de Asunción y al Protocolo de Ouro Preto, refiriendo que la disposición significaba en puridad el fiel cumplimiento de los acuerdos fundacionales del Mercosur. Por estos motivos, se ha generado un debate sobre su naturaleza jurídica, entre quienes sostienen que la disposición requiere de la internalización de todos los Estados partes para entrar en vigor (lo que no ha sucedido), *versus* quienes plantean que, por el tipo de norma, esto no es necesario. Otros analistas sostienen la esterilidad del debate dado que la Decisión no innova con respecto al contenido de los tratados.

Lo cierto es que, a nivel político, la práctica del bloque ha consolidado esta disposición. De

hecho, Mercosur ya venía negociando como bloque en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca), liderada por Estados Unidos (EEUU), bajo el llamado formato 4+1, y con la Unión Europea (UE). También es cierto que, tan solo al año de aprobada, la 32/00 comenzó a enfrentar sus primeros desafíos. Ante la reticencia del gobierno de Brasil de avanzar con el Alca, y el consecuente ofrecimiento de EEUU a Argentina de avanzar bilateralmente, el Ministerio de Economía argentino, conducido por Domingo Cavallo, valoró favorablemente la propuesta. Sin embargo, tanto la Cancillería argentina como los principales actores productivos, nucleados en organizaciones empresariales y sindicales, respaldaron la vía de negociar mediante Mercosur, posición que terminó primando en el gobierno (Kan 2013).

### *Uruguay y la primera década de relaciones externas de Mercosur*

Debe recordarse que la firma del Acta de Buenos Aires entre Argentina y Brasil, en 1990, fue lo que motivó la reacción de Uruguay. Preocupado por el deterioro del acceso a los mercados de sus vecinos –estructurado hasta el momento por acuerdos bilaterales que se veían comprometidos por el Acta–, reclamó la apertura del proceso a los países pequeños del Cono Sur, Chile –que finalmente decidió no participar–, Paraguay y el propio Uruguay. Téngase en cuenta que, por ejemplo en 1994, Brasil captaba el 26% del total de exportaciones uruguayas, y Argentina el 20%.<sup>3</sup> A esto, además, se sumaba un contexto de convergencia ideológica regional, signada por la adhesión de los gobiernos de la región a las ideas del Consenso de Washington y el regionalismo abierto. Al impulso de estos dos factores, Uruguay se constituyó en uno de los cuatro miembros fundadores de Mercosur, que adquirió en base a estas ideas un claro perfil “comercialista”, junto a una institucionalidad netamente intergubernamental (Bizzozero 2008; Caetano 2021).

La orientación hacia Mercosur de las exportaciones uruguayas alcanzó su pico máximo en

<sup>2</sup> Relançamento do Mercosul. Relacionamento Externo. *Conselho do Mercado Comum*, 29 jun. 2000. Acceso en 28 dic. 2022. <https://rb.gy/tyxwvk>.

<sup>3</sup> En base a datos extraídos de la plataforma Comtrade. Acceso en 28 dic. 2022. <https://comtrade.un.org>.

1998, cuando el peso del bloque en el total de envíos al exterior alcanzó el 55%, aunque ya en 1999, con la devaluación de Brasil, descendió fuertemente a alrededor de 40%, lo que se repitió en el 2000.<sup>4</sup> Así y todo, el gobierno uruguayo de entonces, presidido por Jorge Batlle, al frente de una coalición de colorados y blancos, apoyó el programa de Relanzamiento del 2000, incluyendo a la Decisión 32/00. No obstante, al año siguiente, en el marco de la profunda crisis del bloque, comenzaron a emerger con fuerza desavenencias entre Uruguay y sus socios respecto a la agenda externa. En este marco, Batlle pasó a bregar en forma militante por acelerar la concreción del Alca, mientras que el gobierno brasileño reafirmó su posición de no acelerar los cronogramas acordados para la conclusión de las negociaciones. La postura brasileña finalmente prevaleció como decisión común del bloque.

Frente a esto, buscando capitalizar su relación cercana con el presidente de EEUU, Batlle procuró negociar un TLC bilateral. Pero dado que EEUU tenía la expectativa de concretar el Alca, para lo que precisaba de la anuencia de Brasil, mantuvo su compromiso con el formato de diálogo 4+1. Cuando al año siguiente las divergencias comerciales Brasil-EEUU llevaron al Ejecutivo estadounidense a reducir su expectativa respecto a un Alca ambicioso, a lo que se agregaba la adopción de un *fast-track* para negociar acuerdos preferenciales, fue EEUU el que transmitió al gobierno uruguayo la opción de negociar un ACP bilateral. Sin embargo, Batlle no volvió a solicitar la apertura de negociaciones. Ello se perfilaba imposible en medio de una fuerte crisis económico-financiera, la retirada del Partido Nacional (PN) –su socio de coalición– del gobierno, y la oposición de su canciller Didier Opertti, perteneciente a la entonces segunda fracción del Partido Colorado (PC), a la vía bilateral sin Mercosur. Sumado al fuerte rechazo que la propuesta concitaba en la oposición nucleada en el FA y algunos actores sociales, el presidente llegó a la conclusión de que la iniciativa no contaría con suficiente respal-

do para ser tramitada exitosamente (Porzecanski 2010). Así comenzaba a constatarse un fenómeno recurrente en la política uruguaya: los intentos de búsqueda de establecer ACP bilaterales con grandes potencias extrazona, que se enfrentan a límites que impiden su concreción.

## Cambios en el regionalismo y continuidad en el planteo uruguayo (2005-2019)

### *Los gobiernos progresistas, Mercosur y relaciones externas*

Si el proyecto del Alca ya venía encontrando en las diferencias entre EEUU y Brasil un escollo para su concreción, el giro político que supuso la llegada al gobierno de fuerzas de izquierda o progresistas en Argentina y Brasil, sumadas al cambio previo en Venezuela, terminó por sellar en 2005 la clausura del proyecto. En paralelo, la negociación entre Mercosur y UE también se paralizó en 2004. Estos procesos se enmarcaron, a su vez, en cambios más generales en la orientación del regionalismo latinoamericano, que la literatura ha caracterizado como *posliberal* o *poshegemónico* (Sanahuja 2009; Riggirozzi y Tussie 2012). Mientras que en el plano comercial, tras el Alca, la región se bifurcó entre los países del Pacífico, que avanzaron en la conformación de ACP bilaterales con EEUU, y los del Atlántico, que rechazaron esta vía (Briceño-Ruiz 2013).

A partir de 2012-2013, las divergencias se trasladaron al seno del propio Mercosur. Además de los reclamos uruguayos, se constataron fuertes reclamos de Brasil hacia Argentina por su uso cada vez más extendido de licencias no automáticas de importación. Asimismo, al impulso de los crecientes reclamos de las entidades de representación de cúpula industrial brasileñas, que venían a sumarse a los tradicionales planteos de sus pares agrícolas, el gobierno brasileño comenzó a presionar al argentino para avanzar en la negociación Mercosur-UE. En este marco, incluso, dichas entidades reclamaron adoptar

<sup>4</sup> Asesoría de Política Comercial. 2013. *Exportaciones de Bienes de Uruguay. Serie Estudios de la APC*. Montevideo: MEF. Acceso en 28 dic. 2022. <https://rb.gy/zt14af>.

mecanismos de flexibilización o geometría variable similares a los impulsados por el gobierno uruguayo, aunque sin encontrar eco respecto a este planteo en el gobierno brasileño.<sup>5</sup>

Como telón de fondo, cabe notar, en primer lugar, el estancamiento económico, combinado con episodios de inestabilidad, que tras una década previa de fuerte crecimiento pasaron a experimentar tanto Argentina como Brasil. Ambos países, hacia 2018, registraban valores de PIB menores que los de 2012 en el primer caso, y de 2010 en el segundo (Caetano y Pose 2021). En segundo lugar, debe registrarse también el cambio en la composición del comercio exterior de los "grandes" del bloque, especialmente Brasil, en el que se constató un fuerte crecimiento del peso de los *commodities* en la canasta exportadora, al impulso de la demanda china. A todo ello debe agregarse la contracara de la creciente sustitución de proveedores industriales argentinos/brasileños chinos en los mercados de Mercosur (Paikin y Dulcich 2017).

La agenda de negociaciones externas, por su parte, recibió un nuevo impulso en 2016, tras los cambios de gobierno en Brasil y, principalmente, en Argentina. Sin embargo, se encontró con socios menos proclives que en el pasado a los acuerdos preferenciales (Zelicovich 2018), especialmente EEUU. En el caso de Mercosur-UE, la negociación concluyó con un "acuerdo en principio" en 2019, que no obstante desde entonces ha encontrado un freno a su concreción por resistencias al interior de UE. En cuanto a las economías asiáticas, más proclives en la actualidad a estos instrumentos, la percepción es que, salvo Japón, representan desafíos inmanejables para la viabilidad de los entramados industriales de Brasil y Argentina, como se constató ante la perspectiva de concreción de un ACP con Corea del Sur. Del mismo modo, los planteos del gobierno uruguayo en procura de negociar un ACP Mercosur-China, al menos hasta el momento de escribirse este artículo, no han encontrado eco en los socios más grandes del bloque. Así, a pesar de que

Mercosur hoy mantiene una treintena de frentes negociadores en su agenda externa (Pena, Gayá y Svarzman 2022), por distintos motivos el *stock* de ACP efectivamente alcanzados permanece en niveles comparativamente bajos.

### *La flexibilización en los gobiernos del Frente Amplio*

La victoria del FA en las elecciones de 2004 supuso que Uruguay pasara a sumarse a la ola de gobiernos progresistas en la región. Los gobiernos del FA procuraron, durante sus tres administraciones, otorgar una mayor prioridad a las relaciones con América Latina, aunque sin descuidar, al mismo tiempo, las relaciones extrazona, especialmente con grandes potencias como EEUU, UE y, progresivamente, China (Hernández, Pose y Raggio 2016; Caetano, López y Luján 2021). En cuanto al Mercosur, la expectativa inicial sobre la centralidad del bloque para la inserción internacional del país se vio rápidamente frustrada por la emergencia de diversos diferendos bilaterales con Brasil y, sobre todo, con Argentina. Entre ellos, destacó el suscitado por la instalación de una planta de celulosa en la margen de un río compartido, que derivó en un prolongado bloqueo argentino de los puentes internacionales que conectan ambos territorios. Así, durante los 15 años de gobiernos frenteamplistas, la idea sobre la importancia de la integración regional vía Mercosur convivió con recurrentes críticas al funcionamiento del bloque y al frecuente bilateralismo entre Brasil y Argentina, así como con llamados a su sinceramiento y, también, a su flexibilización.

En este contexto, en 2006, surgió la iniciativa de establecer un ACP bilateral con EEUU. El planteo, impulsado por el equipo económico del gobierno, y apoyado por el presidente Vázquez, recibió el respaldo casi total del frente empresarial, de todos los partidos de la oposición, de la mayoría de editorialistas de los medios y de un sector relevante del propio FA. Sin embargo, preocupados por las implicaciones de las

<sup>5</sup> Al respecto, véase CNI. 2014. *Acordos Comerciais: Uma Agenda Para a Industria Brasileira*. Brasília: CNI. Acceso en 28 dic. 2022. <https://rb.gy/lopctq> y Fiesp. 2013. *Agenda De Integração Externa*. São Paulo: Fiesp. Acceso en 28 dic. 2022. <https://rb.gy/susrwa>.

disciplinas no arancelarias de un acuerdo de este estilo sobre el *policy space* disponible, así como por el impacto sobre las relaciones con el resto de Mercosur, actores como el canciller de entonces Reinaldo Gargano, la mayoría de los sectores del FA, y la central de trabajadores uruguayo (PIT-CNT), se opusieron al ACP. Como consecuencia, dada la falta de apoyo político de su propia coalición político-social, Vázquez retiró la propuesta (Porzecanski 2010).

Desde entonces, al interior del FA se consolidaron dos grandes visiones al respecto. Por un lado estaban quienes, si bien no se oponían a la apertura recíproca de mercados, cuestionaban los contenidos no arancelarios que los socios desarrollados buscaban incluir en los ACP norte-sur. Por el otro, aparecían quienes entendían que la conformación de ACP extrazona debía ser una de las prioridades de la política económica exterior del país, en tanto los temas de acceso a mercados y consolidación de reglas de juego sobrepasaban en valor a otras consideraciones. Y, en la medida que la agenda externa de Mercosur mostraba escaso dinamismo, los exponentes de esta segunda visión enfatizaron crecientemente en la necesidad de la flexibilización de la disposición del bloque de negociar en conjunto con terceros. En palabras del entonces Ministro de Economía Danilo Astori en la XXXI Cumbre del Mercosur de 2006 (Caetano 2022):

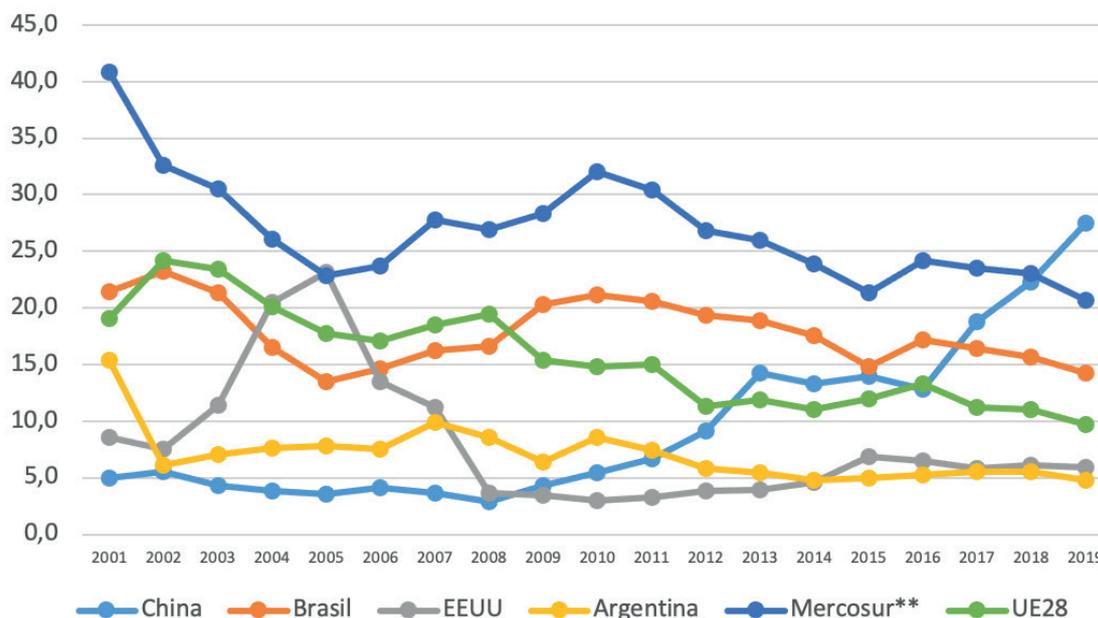
Llegamos (al gobierno) con un Mercosur en pésimo estado, esa es la verdad. Y nos vamos por lo menos con una reunión muy dura, muy severa, muy rigurosa, que espero que haya generado al menos una conciencia de que el Uruguay está planteando esto con mucha firmeza. [...] Así no podemos seguir. [...] Flexibilizar la posibilidad de que países integrantes del bloque tengan acuerdos fuera de la región con preferencias arancelarias. [...] Esa es nuestra alternativa. Nosotros no nos vamos a bajar de esta propuesta.

No obstante, como es sabido, el planteo no encontró eco en sus socios del bloque. Posteriormente, durante el gobierno de Mujica, la intensidad de este reclamo hacia Mercosur redujo notoriamente su intensidad. Como alternativa, Uruguay sí impulsó la negociación Mercosur-UE, que tras 2013 también pasó a contar con la iniciativa favorable de Brasil. Dicho esto, ya hacia al final de su mandato, en 2014, realizando un balance crítico con el funcionamiento del bloque, Mujica (en Caetano y Pose 2020: 12) sostuvo:

El Mercosur tiene un problema interno, y tiene que revisar, revisarse a sí mismo, qué es lo que sigue vigente y lo que no sigue vigente. [...] Sería mejor que nos sinceremos, y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual. Lo que no podemos seguir es en una especie de mentira institucional: tenemos una letra pero vamos por otro camino.

El foco en la búsqueda de preferencias arancelarias vía ACP renovó su intensidad en el segundo gobierno de Vázquez, aunque esta vez en torno a otra potencia extrazona: China. Como telón de fondo, nótese el cambio en el peso relativo de los distintos destinos de las exportaciones de bienes de Uruguay, descritos en el Gráfico 1. Allí se observa que, en un breve lapso de tiempo, China pasó de ser un destino secundario a constituirse en el primer comprador de los envíos uruguayos, superando a Brasil en 2016. E, incluso más recientemente, al Mercosur en su conjunto. En este marco, en 2016, tras una visita de Estado, el presidente Vázquez anunció la intención de Uruguay de conformar un ACP con China, bilateralmente o junto al resto de Mercosur. En esta línea, encargó a distintas reparticiones estatales la elaboración de un estudio de evaluación de impacto de un eventual ACP China-Uruguay – donde también se modeló el escenario China-Mercosur –, cuyos resultados se dieron a conocer a fines de ese año.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> MEF-MRREE-MIEM-MGAP-Uruguay XXI. 2016. *Estudio de evaluación de impacto de un eventual acuerdo comercial entre la República Oriental del Uruguay y la República Popular China*. Montevideo: MEF-MRREE-MIEM-MGAP-Uruguay XXI.

**Gráfico 1** – Exportaciones de Uruguay por destinos seleccionados, en %\*

\*No incluye exportaciones canalizadas vía zonas francas. \*\*No incluye a Venezuela.

Fuente: elaboración propia en base a datos de TradeMap.

Sin embargo, la propuesta uruguaya nuevamente no encontró respaldo en Mercosur, ya fuera para avanzar en conjunto, o bien para conseguir una flexibilización que permitiera acordar de forma bilateral. Como resultado, el gobierno uruguayo abandonó la iniciativa. Además de la reticencia de China a avanzar sin un aval de Mercosur, el estudio de impacto referido había arrojado resultados concluyentes: el escenario más favorable para el país era un acuerdo China-Mercosur; en segundo lugar, con un aval de los socios del bloque – es decir, evitando represalias comerciales –, y negociado bajo ciertos parámetros, un acuerdo bilateral arrojaba también un saldo positivo. Por el contrario, para un acuerdo bilateral con represalias de los socios de Mercosur, el saldo económico proyectado adoptaba signo negativo (ídem). De ese modo, a pesar de mantener las críticas hacia el funcionamiento del bloque y el reclamo de su flexibilización, la propuesta de un ACP con China encontró una vez más un límite en Mercosur.

## Flexibilización y un ACP con China como prioridades del gobierno Lacalle Pou

### Los planteos hacia Mercosur

Durante la campaña electoral de 2019, la mayoría de los partidos integrantes de la actual coalición de gobierno en Uruguay apuntó a la necesidad de recuperar lo que consideraban la "soberanía comercial" del país, a partir del abandono de la llamada *Decisión 32/00* de Mercosur. A su vez, a pesar de las iniciativas constatadas en el aparatado precedente, formularon diversas críticas a la actuación de los gobiernos frenteamplistas al respecto, por evaluar que no habían sido lo suficientemente enfáticos o firmes en demandar a los socios de Mercosur la flexibilización de esta disposición. En esta línea, tras su asunción en marzo de 2020, el gobierno de coalición, liderado por el presidente Luis Lacalle Pou –que se compone por su partido, el PN, junto al PC, Cabildo Abierto (CA) y el Partido Independiente (PI)–, hizo de la flexibilización su demanda política prácticamente excluyente hacia Mercosur. En un nivel más general, la búsqueda de aumentar el stock de ACP extrazona se constituyó como el objetivo central de la política comercial, por encima de otras consideraciones.

Tras un impasse inicial de un año causado por la pandemia, en febrero de 2021 el semanario *Búsqueda* informó que el gobierno estaba preparando una propuesta para flexibilizar la Decisión 32/00 del bloque. Esta noticia emergía cinco años después de que Uruguay, bajo el gobierno anterior, presentara sin éxito una propuesta similar a sus socios.<sup>7</sup> El gobierno uruguayo procuraba contar con el apoyo de Brasil y Paraguay, de manera de ejercer presión sobre Argentina, el miembro más reticente al planteo, que ya venía resistiendo la presión de Brasil para reducir el AEC –algo que *a priori* Paraguay y Uruguay no objetaban–.

Esta situación derivó en un fuerte cruce discursivo entre los presidentes Fernández y Lacalle Pou, durante la reunión conmemorativa por el 30° aniversario del Mercosur. Tras esto, en abril, Uruguay presentó formalmente su propuesta. La misma, un borrador de decisión del Consejo Mercado Común de 11 artículos, establecía mecanismos progresivos de flexibilización, que comenzaba con la elaboración de un plan conjunto de negociaciones externas. Luego se introducía la posibilidad de negociar a ritmos diferenciados y mediante ofertas individuales y, finalmente, se habilitaba la opción, en caso de que no existiera consenso entre las partes, e informando previamente al Grupo Mercado Común, de que los miembros negociaran bilateralmente con terceros. A su vez, en un guiño a Brasil, incluía disposiciones tendientes a facilitar la reforma del AEC, lo que constituía la prioridad del gobierno Bolsonaro.

Como era esperable, la propuesta fue recibida con fuerte escepticismo por parte del gobierno argentino. Pero en este caso, a diferencia del tema de la rebaja del AEC, también se encontró con la objeción de Paraguay. Pero, en la medida en que no generó la oposición frontal de Brasil, el gobierno uruguayo continuó procurando su adopción. En este marco, durante los meses siguientes se sucedieron intercambios con el ala económica del gobierno brasileño, e incluso la ministra de

economía uruguaya, Azucena Arbeleche, visitó a su par Paulo Guedes en Brasil para abordar esta cuestión. Sin embargo, rápidamente quedó claro que esta ausencia de oposición no significaba un apoyo al planteo uruguayo. Fundamentalmente era el reflejo de visiones encontradas al interior del propio gobierno brasileño: por un lado, el Ministerio de Economía, promotor de una rebaja radical del AEC, horizontal, del 50%, y afin a permitir ACP bilaterales; por el otro, Itamaraty, más proclive a acordar con Argentina un recorte menor del AEC, y contrario a la flexibilización. Así, la falta de posición proactiva de Brasil, combinada con la oposición de Argentina y Paraguay, determinó una vez más el empantanamiento de la propuesta uruguaya.

A esto se agregó que en octubre de 2021, en lo que fue leído como una victoria de Itamaraty al interior del gobierno brasileño, Argentina y Brasil acordaron una rebaja mucho más moderada del AEC, del 10% y con sectores exceptuados. Cuando en la LIX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur de diciembre de 2021 ambos países procuraron formalizar esta decisión al interior del bloque, se enfrentaron al veto de Uruguay, que condicionó su anuencia a la aceptación de su demanda de flexibilización. Dicho esto, el gobierno uruguayo solo logró sostener su veto durante 6 meses, hasta que en la Cumbre posterior, de julio de 2022, cedió a la presión brasileña y acordó la rebaja mencionada, aunque sin firmar la resolución final de los presidentes.<sup>8</sup>

Sin embargo, asumiendo la escasa probabilidad de que Argentina y Paraguay cambiaran de postura, y apostando a la ambivalencia de Brasil –producto de las mencionadas diferencias al interior de su gobierno–, a mediados de 2021 el canciller uruguayo ya había comunicado a sus pares del bloque que Uruguay comenzaría a explorar la negociación de acuerdos bilaterales con terceros. El argumento uruguayo, según trascendió en diversos medios de prensa, fue que tras estudiar jurídicamente la Decisión 32/00 se había arribado a la conclusión

<sup>7</sup> Draper, Guillermo. 2021. Uruguay prevé presentar una propuesta de flexibilización del Mercosur igual a la que planteó sin éxito en 2016. *Semanario Búsqueda*, 18 al 24 de febrero de 2021. Acceso en 28 dic. 2022. <https://rb.gy/o1y54o>.

<sup>8</sup> Entre medio, además de aplicar unilateralmente y de forma provisoria la rebaja acordada con Argentina, amparándose en una cláusula de Aladi, Brasil condicionó la renovación de un régimen especial, por el cual Uruguay obtiene acceso preferencial al mercado brasileño para su producción localizada en zonas francas, al voto uruguayo sobre el AEC.

de que esta no estaba en vigor. Y que, por tanto, al negociar y eventualmente acordar bilateralmente, no se estaba violando la normativa del bloque.<sup>9</sup>

Desde entonces, como se ha señalado desde el propio gobierno uruguayo, la estrategia ha sido "jugar al límite del reglamento". En ese marco, el anuncio de mayor impacto ocurrió en setiembre de 2021, cuando el presidente Lacalle Pou convocó a los líderes de todos los partidos políticos para comunicarles la decisión de establecer conversaciones formales para concretar un ACP con China. Para ello, el primer paso sería la realización de un nuevo estudio de factibilidad, aunque esta vez en forma conjunta con el gobierno chino, que se anunciaba que estaría finalizado para diciembre de dicho año. Este primer paso resultó más arduo de lo esperado, aunque finalmente se concretó meses después, en julio de 2022. Tras esto, se espera por el inicio formal de las negociaciones, proceso que al momento en que se escribe este trabajo aún no ha comenzado.

### *La búsqueda de un acuerdo con China y los límites que enfrenta*

Retomando la información presentada en el Gráfico 1, la búsqueda de conformar un ACP con China tiene una evidente lógica económica. Este socio se ha convertido, por amplio margen, en el principal destino de las exportaciones uruguayas, captando aproximadamente el 30% del total de sus ventas de bienes. En un lejano segundo lugar, con valores del entorno del 15%, se ubica Brasil, lo que asciende a 20% si se considera a Mercosur en su conjunto. A esto, además, cabe sumar que en los últimos años el saldo de balanza comercial con China ha sido sistemáticamente favorable para Uruguay, agregando así un incentivo de cuenta corriente a la profundización de esta relación.

Desde una perspectiva clásica de economía política del comercio, el análisis apunta en una

misma dirección. En la actual coyuntura política del país, signada por la presencia de un gobierno de coalición liderado por el PN, destaca la mayor representación por parte de la coalición de los intereses de los exportadores agropecuarios, que han encontrado en China su principal mercado de destino. Esto se combina, además, con una resistencia del empresariado industrial en bienes muy moderada respecto a este socio, incluso minoritaria dentro de la industria, según una encuesta reciente (Cámara de Industrias del Uruguay 2021).<sup>10</sup> De modo que tanto factores de naturaleza económica como de economía política convergen en propulsar la inclinación del gobierno a buscar un ACP con China.

Sin embargo, al incorporar un análisis de datos económicos más desagregados, y combinarlo con la restricción sobre los ACP bilaterales que implica la membresía en Mercosur, emerge un panorama diferente, más similar al encontrado por el referido estudio de impacto de 2016. Para ello, en primer lugar, cabe considerar a la composición de las exportaciones por destino a nivel de producto. Trabajando con datos a nivel de subpartidas del Sistema Armonizado (SA), compuesta por más de 5000 ítems, se encuentra que para explicar el 84% del total de las exportaciones uruguayas hacia China, con datos de 2019, se requiere de tan solo 5 subpartidas, listadas en la Tabla 1. Si se extiende la consideración hacia las primeras 10 subpartidas, es posible dar cuenta del 91% del total de las colocaciones en este mercado. En otras palabras, las exportaciones uruguayas hacia China se encuentran hiperconcentradas en una canasta muy acotada de productos. Las exportaciones hacia Mercosur, en cambio, se encuentran mucho menos concentradas: como muestra la Tabla 2, para alcanzar el mismo umbral de 84% se requiere sumar 56 subpartidas; para alcanzar el 91%, 81 subpartidas.

<sup>9</sup> Rivas, Federico, y Felipe Betim. 2021. La rebeldía de Uruguay tensa al máximo Mercosur. *El País*, 8 de julio de 2022. Acceso en 28 dic. 2022. <https://rb.gy/spd9du>.

<sup>10</sup> Cámara de Industrias del Uruguay. 2021. *Informe TLC Uruguay-China*. Montevideo: CIU. Acceso en 28 dic. 2022. <https://rb.gy/yownis>.

**TABLA 1** – Exportaciones uruguayas a China por subpartida del SA, en 2019

Subpartida	Descripción	Peso (%)	Arancel (%)
470329	Pasta de celulosa	24	0
020230	Carne bovina	22	12
120190	Soja	20	3
440321	Madera	10	0
020220	Carne bovina	8	12
	<b>Total primeras 5 subpartidas</b>	<b>84</b>	
020629	Carne bovina	2	12
510121	Lana	2	19,5
510111	Lana	1	19,5
510529	Lana	1	20,5
040221	Leche en polvo	1	10
	<b>Total primeras 10 subpartidas</b>	<b>91</b>	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la plataforma Trains.

Por otra parte, la Tabla 1 también muestra que las subpartidas que abarcan el grueso de las exportaciones a China pertenecen a pocos sectores, todos de origen agropecuario. La tabla incorpora los aranceles abonados por cada subpartida, lo que permite constatar que, de los cuatro sectores incluidos en los primeros cinco productos de exportación, solo uno de ellos exhibe ganancias relevantes asociadas a la conformación de un ACP bilateral: la carne bovina. La pasta de celulosa, la madera y la soja ya enfrentan aranceles de nación más favorecida (NMF) iguales o muy cercanos a 0%, por lo que la liberalización del comercio bilateral no les reportaría ganancias en este plano. Para encontrar otros potenciales ganadores, además de la carne bovina, hay que descender a productos con montos comercializados más bajos, como la lana o algunos lácteos, que pagan aranceles relevantes y que frecuentemente han debido enfrentar la competencia de países que han alcanzado arreglos preferenciales con China.

**TABLA 2** – Exportaciones uruguayas al Mercosur por subpartida del SA, en 2019\*

Cantidad de subpartidas	Peso (%)
56	84
81	91

\*No incluye exportaciones a Venezuela.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la plataforma Trains.

De forma complementaria, cabe considerar la concentración a nivel de firmas exportadoras. La Tabla 3 presenta esta información para las exportaciones hacia China y Mercosur. Allí se observa que, si se consideran a las 10 principales firmas por monto exportado para cada caso, se alcanza una cobertura del total exportado al destino similar, de 47% y 45% respectivamente. No obstante, a medida que se incrementa la cantidad de firmas consideradas, se registra una notoria mayor concentración en las ventas hacia China. Esto también se verifica en la cantidad total de firmas que exportan hacia este destino, 337, contra las 1328 que lo hacen a Mercosur. Finalmente, la Tabla 4 incorpora el sector de actividad predominante de las 10 primeras firmas en ventas hacia China y Mercosur. Allí se observa un marcado contraste entre la presencia exclusiva de firmas agrícolas/ agroindustriales en el primer caso, y una mayor

presencia de firmas industriales en el segundo.

**TABLA 3** – Concentración de firmas en exportaciones de Uruguay hacia China y Mercosur (2019-2021)

Cantidad	China (%)	Mercosur (%)
Primeras 10	47	45
Primeras 20	74	60
Primeras 30	85	68
Primeras 40	91	75
Primeras 50	94	79
Total cantidad (valor absoluto)	337	1328

Fuente: elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI.

En síntesis, los datos presentados no cuestionan la lógica económica de un ACP Uruguay-China, pero sí ponen interrogantes, tanto económicos como de economía política, respecto a este acuerdo en caso de potenciales represalias comerciales de los socios de Mercosur. Como muestra la información presentada, el tipo de comercio con la región, que involucra a una mayor cantidad de productos, sectores y firmas, no encuentra en China un potencial mercado alternativo, que pueda actuar como sustituto en caso de un deterioro en las condiciones de acceso a los mercados

del bloque. Esto se debe a que si bien el gigante asiático ha pasado a liderar como destino de las ventas uruguayas en términos de montos, lo ha hecho absorbiendo a un conjunto muy acotado de productos y sectores productivos. Algunos de ellos, además, ya ingresan a China sin abonar aranceles, lo que reduce sus incentivos para invertir recursos políticos en favor de un ACP, en contraposición con los incentivos que enfrentan los exportadores regionales respecto a mantener el acceso preferencial a Mercosur.

**TABLA 4** – Sector y participación de cada una de las primeras 10 firmas exportadoras de Uruguay (2019-2021)

China		Mercosur	
Sector*	%	Sector*	%
Soja	6,6	Energía eléctrica	13,3
Carne bovina	5,7	Margarina y aceites	4,7
Carne bovina	5,2	Lácteos	4,6
Carne bovina	4,7	Plásticos	4,4
Carne bovina	4,7	Malta	4,4
Carne bovina	4,4	Vehículos	4,1
Carne bovina	4,2	Artículos de limpieza	2,5
Lácteo	4,0	Malta	2,4
Soja	4,0	Malta	2,3
Carne bovina	3,9	Autopartes	2,3

\*Sector con monto mayor del total de exportaciones de la firma hacia el destino. Fuente: elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI.

A estos elementos, cabe agregar a su vez consideraciones de tipo netamente políticas, asociadas a las estructuras de ideas de los partidos políticos uruguayos respecto a la región y los acuerdos comerciales. En este sentido, emerge que si bien la búsqueda de acuerdos extrazona, incluso bilaterales, concita un apoyo prácticamente unánime en la coalición oficialista (Ceres 2021;<sup>11</sup> López et al. 2022), también es cierto que ni en dicha coalición, ni menos en la oposición frenteamplista, existe respaldo para la alternativa de salir de Mercosur si esto es necesario para firmar ACP bilaterales. Como implicación observable más contundente al respecto, destaca que desde el propio gobierno de coalición, a pesar de su énfasis en la flexibilización, se ha evitado hasta plantear este posible escenario, incluso en los episodios de mayor tensión discursiva con el gobierno argentino.

Estos elementos estructurales se ven reforzados por factores coyunturales de geopolítica, asociados a la invasión de Rusia a Ucrania y la creciente tensión entre Occidente y China. Si bien Lacalle Pou ha procurado defender la posición de que política y comercio corren por carriles separados, en su defensa de negociar un ACP con China,<sup>12</sup> importantes socios de su coalición se han expresado en sentido contrario. Entre ellos, destaca Ope Pasquet, presidente de la Cámara de Representantes e integrante del PC, quien solicitó reconsiderar la iniciativa, cuestionó explícitamente la separación entre política y comercio propuesta por el presidente, y advirtió sobre el riesgo de profundizar incluso más la concentración de las exportaciones del país en un solo socio comercial.<sup>13</sup> De este modo, Pasquet se sumaba a la advertencia de su colega del PC Opertti, quien ya había advertido sobre la "chinodependencia".<sup>14</sup>

A pesar de estos desafíos, el gobierno uruguayo ha expresado confianza en que puede obtener dos objetivos *a priori* contrapuestos: negociar bilate-

ralmente con China y permanecer en Mercosur. Sin embargo, en las últimas cumbres del bloque, en julio y diciembre de 2022, Uruguay reclamó sin éxito la incorporación expresa del concepto de flexibilización en las declaraciones finales. Como consecuencia, se abstuvo de firmarlas, en una señal de protesta. Por ende, más allá de que en dicha cumbre Lacalle Pou ratificó su posición, lo cierto es que sin un aval al menos implícito de los socios, o de mínima de Brasil, para continuar por esta vía, la propuesta uruguaya parece encontrarse una vez más con los mismos límites que han enfrentado los gobiernos anteriores.

## Conclusiones

A partir del análisis desarrollado, es posible arribar a la conclusión de que la búsqueda de Uruguay de flexibilizar el Mercosur, más allá de debates políticos coyunturales, responde a factores más bien estructurales, como la caída del peso del bloque en la canasta exportadora de bienes uruguayos, los problemas de funcionamiento de Mercosur, y el estancamiento económico de los dos socios más grandes del bloque. Del mismo modo, mediante la referencia a este tipo de factores, también es posible dar cuenta de los esfuerzos de gobiernos de signo político opuesto por conformar un ACP con China, ya que este mercado se ha convertido en el principal destino de las ventas uruguayas, además de contribuir positivamente al resultado de la cuenta corriente del país. Al mismo tiempo, genera una dinámica de economía política societal por la cual, por un lado, el poderoso sector ganadero enfrenta incentivos para procurar la remoción de los aranceles que enfrenta en China, y el sector industrial, sea por su composición o por su propio sistema de creencias, no lo percibe mayoritariamente como una amenaza.

<sup>11</sup> Ceres 2021. *Radiografía Parlamentaria – Economía*. Ceres Analiza, 6, parte I. Montevideo: Ceres. Acceso en 28 dic. 2022. <https://rb.gy/ag46ee>.

<sup>12</sup> Montevideo Portal. 2022. Lacalle sobre TLC con China: 'Lo vemos desde un punto de vista netamente comercial'. *Montevideo Portal*, 13 de julio de 2022. Acceso en 28 dic. 2022. <https://rb.gy/yv5z44>.

<sup>13</sup> En Perspectiva. 2022. Ope Pasquet: '¿Sería deseable que fueran a China más del 50 % de nuestras exportaciones?' *En Perspectiva*, 14 de julio de 2022. Acceso en 28 dic. 2022. <https://rb.gy/doucar>.

<sup>14</sup> Draper, Guillermo. 2021. Uruguay prevé presentar una propuesta de flexibilización del Mercosur igual a la que planteó sin éxito en 2016. *Semanario Búsqueda*, 18 al 24 de febrero de 2021. Acceso en 28 dic. 2022. <https://rb.gy/o1y54o>.

Dicho esto, del análisis se desprende la existencia de otros factores, también estructurales, que dan cuenta de los límites que han encontrados los sucesivos planteos uruguayos sobre la flexibilización y la negociación bilateral con terceros. Ellos se pueden resumir en una afirmación: Mercosur todavía importa. A pesar de su caída relativa en la canasta exportadora uruguaya, el comercio con Mercosur abarca un universo más amplio de firmas, productos y sectores, lo que genera impactos más extendidos en el empleo y el territorio. Además, ante un empeoramiento relativo en las condiciones de acceso al bloque, este comercio no encuentra en mercados como China un potencial comprador sustituto. Combinado con una estructura de ideas en los principales partidos políticos que, a pesar de contener valoraciones críticas sobre el funcionamiento del bloque, sostienen la necesidad de mantener la membresía del país en él, esto lleva a que más allá de énfasis o críticas interpartidarias propias de la coyuntura, la posibilidad de negociar con terceros sea todavía dependiente de un aval, explícito o implícito, del resto de los miembros – o, al menos, de Brasil. En la medida que este aval no ha estado disponible, lo que se constata es una tendencia hacia el *statu quo*.

A futuro, si la doble tendencia hacia mayores vínculos económicos con China, y menores vínculos económicos con Brasil, se profundiza, trabajos recientes como Rodríguez y Haag (2022) sugieren que el impacto sobre la fragmentación institucional en esquemas de integración como Mercosur será mayor. Hasta el momento, si bien tales tendencias se constatan, no han tenido el impacto suficiente para generar un cambio en lo observado. Cómo evolucionarán estos elementos en los próximos años es sin dudas una pregunta central para la agenda de investigación sobre la integración en la región.

## Referencias

- Bizzozero, Lincoln. 2008. *Uruguay en la creación del Mercosur*. Montevideo: CSIC.
- Bouzas, Roberto. 2011. Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. En *Mercosur 20 años*, editado por Gerardo Caetano, 75-88. Montevideo: Cefir.
- Briceño-Ruiz, José. 2013. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales* 175: 9-39. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>.
- Caetano, Gerardo. 2022. Viejos y nuevos dilemas. Flexibilización, TLC y después. En *La opción por los TLC en el Uruguay contemporáneo*, editado por Gerardo Caetano, 19-46. Montevideo: FCS/Udelar/CSIC.
- Caetano, Gerardo. 2021. El 'primer Mercosur' y la 'flexibilización'. Antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001). *Relaciones Internacionales* 30 (60): 124. <https://doi.org/10.24215/23142766e124>.
- Caetano, Gerardo, y Diego Hernández. 2021. Treinta años de Mercosur. Cánón regionalista. *Cuadernos Americanos* 176: 15-41.
- Caetano, Gerardo, Camilo López, y Carlos Luján. 2021. La política exterior de Uruguay durante el "ciclo progresista" (2005-2020): factores sistémicos, regionales y domésticos." En *Fin de un ciclo*, editado por Bidegain, Germán, Martín Freigedo, y Cristina Zurbriggen, 295-320. Montevideo: ICP.
- Caetano, Gerardo, y Nicolás Pose. 2021. Impactos del Covid-19 en los escenarios latinoamericanos contemporáneos. *Perfiles Latinoamericanos* 29 (58): 1-31. <https://doi.org/10.18504/PL2958-015-2021>.
- Caetano, Gerardo, y Nicolás Pose. 2020. La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente al desafiante escenario internacional y regional actual: notas para el debate. *Documento de Trabajo Carolina* n°41.
- Caetano, Gerardo y Diego Hernández. 2021. Treinta años de Mercosur. Cánón regionalista. *Cuadernos Americanos* 176: 15-41.
- Hernández, Diego, Nicolás Pose, y Andrés Raggio. 2016. Entre el norte y el sur. La política exterior de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014). *Cadernos do Tempo Presente* 23: 38-53. <https://doi.org/10.33662/ctp.voi24.5661>.
- Kan, Julián. 2013. *Integrarse desde arriba. La relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos de integración regional Mercosur y Alca en la Argentina reciente*. Tesis de doctorado en Historia, Universidad de Buenos Aires.
- López, Camilo, Carlos Luján, Daniel Cajarville, María Casanova, Germán Coca, Gimena Ouviaña, Florencia Salgueiro y Sofía Schelotto. 2022. Los partidos políticos uruguayos frente a los tratados de libre comercio. En *La opción por los TLC en el Uruguay contemporáneo*, editado por Gerardo Caetano, 47-94. Montevideo: FCS/Udelar/CSIC.
- Paikin, Damián y Federico Dulcich. 2017. El sexto socio del Mercosur: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intraregional. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6 (12): 395-413. <https://doi.org/10.18294/rppp.2017.1514>.
- Pena, Celina, Romina Gayá, y Gustavo Svarzman. 2022. *Informe Mercosur N° 25*. El devenir del Mercosur: Claves internas y externas. Nota técnica IDB-TN-2549. <http://dx.doi.org/10.18235/0004450>.

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

Riggirozzi, Pia, y Diana Tussie. 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Dordrecht, Países Bajos: Springer.

Rodriguez, Julio y Valentina Haag. 2022. The space left for regional integration (or lack thereof): structural causes of institutional fragmentation in Latin America (1991-2019). *Revista Brasileira de Política Internacional* 65 (1): e011. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200111>.

Sanahuja, José Antonio. 2009. Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, editado por Cries, 11-54. Buenos Aires: Cries.

Zelicovich, Julieta. 2018. Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una "inserción inteligente al mundo" (2015-2018). *Latin American Journal of Trade Policy* 2: 49-66. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-9368.2019.52142>.

---

### Gerardo Caetano

Doctor en Historia por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), en La Plata, Argentina. Investigador y Docente Grado 5 de la Universidad de la República (Udelar), en Montevideo, Uruguay. Académico correspondiente de la Academia de la Historia en Argentina y de la Real Academia Española.

---

### Nicolás Pose

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República (Udelar), en Montevideo, Uruguay. Magíster en Economía Política Internacional, por la London School of Economics and Political Science, en London, Inglaterra. Investigador y Docente Grado 2 en el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República (Udelar), en Montevideo, Uruguay.

*Os textos deste artigo foram revisados pela SK Revisões Acadêmicas e submetidos para validação do(s) autor(es) antes da publicação.*