

MADE IN CHINA

Escenarios de futuro ante la eventual negociación de un tratado de libre comercio entre Uruguay y China

Relatoría a cargo de **Florencia Salgueiro**
Noviembre 2021



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



90123021572 87112547673



El futuro de la inserción internacional de Uruguay y de la región ante la eventual negociación de un tratado de libre comercio (TLC) con la República Popular China genera interés y preocupación en la academia y actores sociales.

El Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar) y la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) realizaron el seminario «Made in China. Escenarios de futuro ante la eventual negociación de un tratado de libre comercio entre Uruguay y China», que convocó a especialistas nacionales y regionales con actores sociales para intercambiar y discutir sobre las posibles implicancias y los escenarios futuros que supone dicha negociación para el desarrollo de Uruguay y la región.

El presente documento recoge los principales planteos y debates del encuentro realizado el 4 de noviembre de 2021.

1. MESA DE APERTURA

Wilson Fernández Luzuriaga, coordinador del Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar), presentó el seminario como cierre de los eventos que el PEI realizó en conmemoración de los 30 años del Mercosur (Mercado Común del Sur), que implicaron diagnósticos, reflexión, autocríticas y ensayos de proyectos futuros, pero no grandes celebraciones. Realizó un recorrido por los eventos organizados por el programa en 2021: en primer lugar, el seminario «Mercosur, ¿quo vadis?», con docentes de Argentina, Brasil y Alemania, y luego la presentación del libro *Mercosur, una política de Estado*, en el evento «Mercosur: visiones desde la vecina orilla», en el que expusieron miembros de la Embajada de Argentina en Uruguay y de la representación argentina ante el Mercosur y

la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Además, subrayó que el PEI fue invitado a eventos coordinados por otras universidades de la región, y fue copartícipe, como parte de la Facultad de Ciencias Sociales, del simposio «30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo», junto con la Fundación EU-LAC (Unión Europea, América Latina y el Caribe). Subrayó la expectativa de que la jornada fuese una instancia participativa y agradeció el apoyo de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) y la Unidad de Comunicación de la facultad, así como a los interesados en la temática.

Carmen Midaglia, decana de la Facultad de Ciencias Sociales, resaltó la importancia de crear un espacio donde se puedan discutir las consecuencias políticas y económicas de un tratado de libre comercio (TLC) con un «jugador global» como lo es China, con los cambios que esto representa en el esquema de inserción internacional de Uruguay, especialmente a nivel regional en el Mercosur. La decana expresó que, como científica social, considera vital este tipo de debates amplios e informados que incluyan a actores colectivos y a la Universidad de la República en sus distintos niveles, para la generación de conocimiento ante situaciones con potencial de modificar el panorama económico y comercial del país.

Dörte Wollrad, representante de FES en Uruguay, agradeció a la Udelar por su dedicación a la generación de conocimiento, pero también por su rol de promotora de debates públicos en discusiones tan relevantes como la que se plantea en esta ocasión. En este sentido, reafirmó el compromiso de FES en Uruguay con la Udelar y, en particular, con la Facultad de Ciencias Sociales, en el contexto de su compromiso global para repensar un modelo de desarrollo que sea democrático, inclusivo y sustentable. En ese sentido, alegó que la política internacional es un asunto transversal, a pesar de que a veces cae en un segundo plano: «La posibilidad de una negociación de un TLC con China nos parece la decisión más relevante en la política internacional uruguaya de los últimos años —sentenció—, porque en el fondo es una decisión sobre el modelo de desarrollo: uno basado en producción primaria y extractiva, concentración

y desigualdad económica, social y ambiental, o uno alternativo». La representante expresó que por su condición de europea piensa en la integración regional como alternativa, y que la fragilidad de la globalización demostrada en la pandemia la lleva a la misma conclusión. Mientras que en otras regiones se está pensando en una «rerregionalización», esta discusión no se está dando en América Latina: por el contrario, surgen amenazas de ruptura como por ejemplo en el Mercosur. Advirtió que, si bien las miradas críticas y autocríticas a los procesos de integración regional son vitales, es necesario que toda reforma apunte hacia la justicia social y ambiental.

Finalmente, expresó la tremenda oportunidad de generar aportes para el debate democrático que es un evento como este, con miembros de movimientos sociales, organizaciones sindicales y representantes empresariales. Consideró que esto es un ejemplo de la tradición uruguaya de fortalecer la democracia con diálogo social.

2. MESA DE INVESTIGADORES/AS

Juliana González Jauregui, del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, directora de la Cátedra de Estudios sobre China en FLACSO, compartió su presentación titulada «El vínculo China-Latinoamérica: implicancias y desafíos para la cooperación intrarregional», aunque aclaró que en esta ocasión se centraría en América del Sur. La académica realizó un breve recorrido histórico por la integración latinoamericana, dividiéndola en tres etapas. La primera, a partir de la década de 1960 y en el contexto del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), llevó al nacimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la ALADI. Luego, el fin de la guerra fría y el paso de la bipolaridad a la unipolaridad a escala global dieron origen a la aceptación del Consenso de Washington en la región, lo que tuvo como consecuencia la adopción del regionalismo abierto, con el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por sus siglas en inglés) y el Mercosur como ejemplos. A principios de los años 2000, con la «ola rosa» o «giro a la izquierda» de los países, surgieron dos modelos de regionalismo divergentes. El primer modelo es el que José Antonio Sanahuja denomina *posliberal*, y Pía Riggirozzi y Diana Tussie categorizan como *poshegemónico*, en ambos casos retomando ideas de Amitav Acharya. Este tipo de regionalismo amplía las agendas que se debatían en ámbitos regionales en la etapa anterior e incluye cooperación política, búsquedas de autonomía y nuevos asuntos, como la cooperación en salud. Parte de este modelo se ve reflejado en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El segundo modelo es el bilateralismo competitivo, propuesto por Cintia Quiliconi, que implica la firma de TLC tanto con Estados Unidos como con la Unión Europea (UE), principalmente por países del Pacífico como Chile, Perú y México, con Ecuador como excepción.

En este contexto, propuso que el rol de China es el de *game changer*: modifica las reglas de juego y cómo se diagrama la cooperación en la región. La académica percibe a China con una actitud pragmática, menos centrada en su ideología política que en sus intereses materiales. Indicó que la «creciente y avasallante» presencia de China en el continente llevó a los países situados sobre el Atlántico, proclives al regionalismo poshegemónico, a virar su mirada hacia el Pacífico, y a aquellos propensos al bilateralismo competitivo a formar la Alianza del Pacífico a partir de mediados de la primera década de los 2000 y especialmente luego de la crisis de 2008. La crisis por covid-19 exacerba estas tendencias, en parte por la ausencia de la UE y Estados Unidos en la región, que contrastó con la expansión de China tanto en comercio, inversiones y financiamiento como en cooperación sanitaria como «cuarta vía», con donaciones y distribución de vacunas.

Luego, González pasó a detallar las características de las relaciones económicas entre China y América Latina. Comenzó por contextualizarlas en un proceso de modernización nacional de la potencia asiática, que incluyó la estrategia de salida *Going Out* y la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés), que tienen como objetivo la consecución de su seguridad alimentaria y energética. Esto llevó a la «complementariedad» con los países productores de materias primas en América Latina, que con esta inserción lograron amortiguar el impacto de la crisis de 2008, con un «superciclo» de las *commodities* que se enfriaría a partir de 2012. Resaltó que China, juega un papel crucial en la estrategia de internacionalización para el desarrollo de América Latina, en inversión y financiamiento, además de en comercio, sobre todo desde que luego de 2008 la potencia se convirtiera en una economía abundante en capital.

Para resaltar la importancia del comercio bilateral entre América Latina y China, presentó algunas cifras del período 2000-2019: el país pasó de representar el 1,1 % a constituir más del 10 % del mercado de exportaciones latinoamericanas, y de ser el origen del 1,8 % de las importaciones a serlo del 18 %. El comercio total pasó de 17.000 millones de dólares a 303.000 millones de dólares (en 2020 fueron 290.000 millones; crecieron apenas las exportaciones y decrecieron las importaciones). En el caso de América del Sur en particular, la mayoría de las exportaciones hacia China son de productos básicos, principalmente alimentos, minerales y energía, que han representado más del 90 % en los últimos cinco años. Por otro lado, destacó que las importaciones se centran en bienes industriales, por lo que los países de la región presentan en general balances deficitarios. La académica resaltó que China es el primer mercado de exportaciones de América del Sur, y el segundo de América Latina como región.

Por otra parte, describió las dinámicas en cuanto a inversiones, que crecen sobre todo desde el año 2010 y toman la forma de fusiones y adquisiciones, pero también de generación de nuevos proyectos del tipo *greenfield*. En una primera etapa, estas inversiones se concentraron en

materias primas y sectores extractivos, para luego moverse hacia la infraestructura y el sector energético y de telecomunicaciones, destacó.

Finalmente, acerca de las dinámicas de financiamiento, la académica explicó que el Banco de Desarrollo Chino y el Banco de Exportaciones e Importaciones Chino son los más importantes, y que en el período 2005-2019 prestaron sumas mayores que las que prestan el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo juntos. A partir de 2015 se percibe una diversificación de fondos y bancos, con roles relevantes de bancos comerciales. El principal destino del financiamiento de los bancos de desarrollo fue el sector energético, que sumado a la infraestructura y la minería representó más del 90 % del total. Por otro lado, los bancos comerciales hacen mayor énfasis en préstamos para energías renovables.

Para resumir, la académica enumeró los componentes de la estrategia multidimensional de China para la región: el establecimiento de asociaciones estratégicas y asociaciones estratégicas integrales, tanto bilaterales como regionales; la firma de tratados de libre comercio y tratados bilaterales de inversión; la participación en organismos multilaterales y regionales; la publicación de documentos de política denominados *libros blancos*; el Foro CELAC-China. Como parte de esa estrategia multidimensional, se despliegan una multitud de proyectos BRI, centrados en tres sectores: infraestructura energética (no renovable) y de transporte, energías alternativas y renovables, electricidad y litio; infraestructura digital, y cooperación sanitaria.

Además, describió las principales características de la respuesta de los países de la región, con preferencias y prioridades notoriamente divergentes entre ellos, como consecuencia, sostuvo, de las diferencias entre los proyectos nacionales de desarrollo e inserción internacional. Países como Uruguay y Chile buscan ser el *hub* de China en la región, y América del Sur en general intenta atraer financiamiento e inversiones. La académica sostuvo que estas tensiones se reflejan en los desacuerdos intra-Mercosur e impulsan acciones unilaterales como la uruguayana.

Para finalizar, aseveró que «China está transformando sin lugar a dudas la geografía regional, pero también está modificando la economía política de cada país y la cooperación intrarregional, es un *game changer*». Resaltó que, dado que China es muy activa en sectores en los que Estados Unidos está ausente, el desafío está en cómo reconceptualizar el regionalismo y reconstruir gobernanza regional en el contexto de la rivalidad territorial entre las potencias.

Gustavo Bittencourt, del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, comenzó su presentación señalando que la discusión de un asunto como este lleva a la reflexión sobre el estado de la investigación académica, en especial en el área de la economía, donde existe un desfase con los temas clave para el desarrollo nacional. En este sentido, llamó a instalar un debate más amplio sobre la

orientación de la formación del conocimiento y la producción académica. Entrando directamente a la agenda del seminario, inició su contribución indicando algunas certezas: China es la economía que produce más bienes, se encamina a ser la economía más grande del mundo en breve y dispone de todas las tecnologías necesarias para mantener la tasa de crecimiento de 6 %, incluso si cerrase fronteras, doblando las tasas de otras economías desarrolladas. Por lo tanto, otra certeza es que «profundizar relaciones económicas y de cooperación con este país debe ser un objetivo estratégico para el desarrollo económico uruguayo», declaró.

Expuso, no obstante, que para que las relaciones comerciales tengan un impacto positivo sobre el desarrollo en el largo plazo deben implicar una diversificación de las actividades exportadoras y un aumento permanente de la productividad. Estos dos componentes surgen de la visión estructuralista, que el académico dijo compartir, y de los planteos de Dani Rodrik, por ejemplo, que tratan sobre la *desindustrialización prematura*, que implica que el mundo entero está desindustrializándose en virtud de la relevancia que adquieren los servicios. En la región, sentenció, la velocidad y magnitud de esta dinámica «es verdaderamente alarmante», y mencionó especialmente el caso de Brasil. Por lo tanto, los cambios de reglas de juego en el sector industrial no resultan únicamente de las acciones de China, sino también de decisiones que Argentina y Brasil han tomado con respecto a sus industrias aun sosteniendo prácticas proteccionistas en la última década.

Por otro lado, llamó la atención sobre los hallazgos de Kevin P. Gallagher y su equipo en la Universidad de Boston acerca de la intensificación de la desindustrialización que conllevarían los TLC con la Unión Europea, al fomentar el crecimiento de sectores no dinámicos y viceversa a largo plazo. A su vez, invitó a recuperar el debate sobre la desindustrialización en Brasil, observando las transformaciones en dinámicas de economía política entre los sectores industriales, las empresas transnacionales y el sector agroindustrial; este último es el que lidera el impulso para firmar TLC. Manifestó que su convencimiento de que Argentina y Brasil continuarían priorizando la producción industrial está convirtiéndose en incertidumbre.¹ Sin embargo, mantiene la postura de que la desindustrialización tiene efectos negativos para el desarrollo de Brasil en el largo plazo.

Bittencourt planteó tres escenarios posibles en los que podrían medirse los efectos comerciales de un TLC con China en Uruguay: 1) Que este acuerdo se firme con la autorización de los socios del Mercosur, sin romper el bloque. Esto implicaría un aumento de las exportaciones (sobre todo

1. A principios de octubre de 2021, los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Brasil, Santiago Cafiero y Carlos Franca, acordaron proponer una reducción del arancel externo común del Mercosur, que se aplica a importaciones extrazona. Esta propuesta se discutirá en la próxima reunión del Consejo del Mercado Común, en diciembre de 2021, donde será sometida a votación por parte de los países miembros.

agroindustriales) a China, con una pérdida reducida de exportaciones hacia Argentina y Brasil y un aumento de importaciones desde China (que requiere un cronograma de liberalización con plazos acordados para sectores sensibles). 2) La firma de un acuerdo sin la autorización de los socios, que para el académico sería «un escenario cercano a la ruptura del Mercosur», opción que por momentos aparece en los discursos del presidente Luis Lacalle Pou. Expuso que esto parecería fruto de una impericia diplomática, por la precisión que sería necesaria para medir las consecuencias de mantener tal postura. Las consecuencias de este escenario serían un aumento de las exportaciones a China y una fuerte reducción de las exportaciones a Argentina y Brasil que comprometería la supervivencia de sectores industriales uruguayos que dependen de estos mercados. 3) La negociación de un acuerdo Mercosur-China, que llevaría a un aumento de exportaciones e importaciones de Uruguay y China, pero por otro lado existiría una competencia entre exportaciones chinas y uruguayas a Argentina y Brasil, lo que implicaría un deterioro para los mismos sectores afectados en el escenario anterior. Desde el punto de vista del académico, el primer escenario es el mejor para el país, pero es bastante improbable.

Por otro lado, dijo percibir una probable sobrevaloración del impacto del crecimiento del sector agroindustrial sobre las dinámicas de la economía uruguaya a largo plazo. La razón para esto es el lento aumento del volumen de producción en sectores como el cárnico. Si bien a ojos del expositor es posible y deseable que a partir de investigaciones como las que realiza el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) se llegue a tasas de crecimiento elevadas, es difícil alcanzar la transformación productiva necesaria para esto. Situaciones homólogas, declaró, se dan en sectores como la soja, los lácteos y lo forestal, cuya productividad permanece en el largo plazo.

Simultáneamente, desde su punto de vista existe una probable subestimación de los efectos tanto de una ruptura con el Mercosur como de una negociación conjunta. Un conjunto de sectores como el automotor, papel y cartón, plástico, químicos dependen de incentivos y de la estructura de protección regional. Frente a la carencia de un programa de reconversión para el desarrollo a largo plazo, «nos enfrentamos a la probable muerte de estos sectores», explicó.

Finalizó su exposición retomando las conclusiones de un artículo de investigación de su autoría basado en el análisis comparado cualitativo de la inversión extranjera directa (IED) de China en América Latina. En este, halló que aquellos países que reciben más IED son los que establecieron asociaciones estratégicas integrales con la potencia asiática, por lo que la firma de asociaciones estratégicas y TLC son posibles pasos previos. En el caso de Chile, no se recibieron grandes inversiones en los primeros años luego de la firma de su TLC con China, hasta que la firma de una asociación estratégica integral hizo que se dispararan.² Por su parte, Costa Rica tiene un TLC con China, pero no recibe inversiones relevantes de ese país. En suma, si la meta es obtener inversiones

chinas en el marco de una profundización del vínculo bilateral para el desarrollo económico del país, «el objetivo es más la asociación estratégica integral que el tratado de libre comercio», sentenció.

3. MESA DE ACTORES SOCIALES

Viviana Barreto, directora de Proyectos de FES en Uruguay, agradeció, en su rol de moderadora, a presentes, asistentes y personas involucradas en la organización del seminario. Constató la enorme distancia entre la relevancia estratégica en términos de futuro de esta posible negociación y la ausencia de debate público, democrático y estratégico entre la academia, los actores y la sociedad, hecho que invitó a sortear en esa mesa de representantes de organizaciones tan protagónicas en la discusión de la política internacional de Uruguay.

Pablo da Rocha, asesor económico del Instituto Cuesta Duarte y asesor del Departamento de Relaciones Internacionales del PIT-CNT, comenzó su exposición agradeciendo la oportunidad para la central sindical de expresarse ante tan relevante discusión, como también los aportes técnicos de los panelistas anteriores, y adelantó que se centraría en posicionamientos y valoraciones desde el punto de vista político. Retomando el abanico de opciones presentado por Bittencourt, expresó que ante la posibilidad de un acuerdo comercial con China para la central hay una única opción: «avanzar conjuntamente con el Mercosur», para balancear asimetrías y posibles impactos.

En primer lugar, manifestó rechazo a la reedición en los discursos de una contradicción obsoleta entre crecimiento y desarrollo, que se ve interpelada entre otras cosas por el componente empresarial en la diplomacia, que entraña la determinación de la política comercial —y por lo tanto de la política exterior— por lo que denominó «el poder del dinero», siguiendo las conclusiones del chileno Carlos Figueroa Salazar.³ A continuación criticó la visión del crecimiento como la mera rentabilidad económica, que lleva aparejada la evaluación de los impactos de un tratado solamente por sus efectos en el producto bruto interno (PBI), el empleo y la inversión, ignorando temas como los derechos, las condiciones de trabajo o el impacto ambiental. Y planteó una interrogante: ¿es la estrategia de inserción internacional una política pública? Si lo es, sus fines y cometidos deberían ser sociales y no solamente económicos, aseveró, y esto implica comportamientos e incentivos que tienen consecuencias distintas. Presentó como ejemplo las conclusiones de un estudio que el expositor realizó con el economista argentino

2. Chile firmó su tratado de libre comercio con China en el año 2004 y la asociación estratégica integral doce años después, en 2016.

3. Ha publicado estudios sobre la política comercial de Chile y la incidencia de la diplomacia empresarial en el TLC de este país con Estados Unidos.

Carlos Martínez: si al *ranking* de países de América Latina según productividad económica aparente se le suma la contemplación de variables más amplias, como las emisiones de dióxido de carbono, el orden cambia radicalmente. Esto lleva a la central sindical a cuestionar cómo se medirá el éxito de un acuerdo comercial: si el único criterio será el PBI o se incluirán otras dimensiones de análisis políticas y sociales. Afirmó que «el PIT-CNT no tiene un posicionamiento dogmático respecto a los tratados de libre comercio», sino que privilegia una discusión sobre objetivos e instrumentos. El asesor retomó entonces la discusión sobre la región, ratificó que para la central el Mercosur tiene una dimensión táctica y estratégica, y lamentó que la discusión de las consecuencias geopolíticas de un TLC con China suela verse opacada por la discusión puramente económica.

La estimación de la central sindical sobre el número de puestos de trabajo potencialmente en riesgo, explicó, es marginalmente mayor que la planteada en la mesa anterior: se trata de 35.000 trabajadores, en los que deberían focalizarse los esfuerzos. En ese sentido se revela la primera de las contradicciones que el asesor dejó planteadas a modo de conclusión de su exposición: «la fuerza de trabajo es una mercancía, pero el trabajo no», sentenció, por lo tanto el empleo debe ser considerado con la misma centralidad que la economía a la hora de analizar un posible tratado. La segunda contradicción se relaciona con el balance entre bienes y servicios, que no obliga al país a componer mayores niveles de eslabonamiento, sino a ubicarse mejor en ese eslabonamiento, apalancando su posición logística y su capital humano con investigación y tecnología. La discusión acerca del rol del Estado conlleva una tercera contradicción: tratar los fines y cometidos sociales de una política pública en debates amplios, participativos e idealmente vinculantes.

El asesor manifestó preocupación acerca de la probable agudización de la matriz económica agroexportadora en el caso de la firma de un TLC Uruguay-China, dado que esta se alejaría de la consolidación de los avances que agregan valor en áreas estratégicas, y por lo tanto de la posibilidad de una nueva matriz. El Uruguay de largo plazo, que supera los «cuellos de botella» identificados por ejemplo por Sebastián Fleitas, se ve amenazado con la profundización de una matriz de dependencia. Reafirmó que es necesario redefinir el concepto de productividad para que abarque las dimensiones mencionadas, con el objetivo de no ser rehenes de un «relato» que nos encapsule.

Para finalizar, concluyó que es necesario que en temas de inserción internacional se eleve la mirada y se priorice la agenda de derechos, lo que solo puede ser realidad si se avanza dentro del Mercosur.

Pablo Villar, presidente de la Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (ANMYPE), agradeció a la organización un debate que calificó como «en ciernes» a nivel nacional, que requiere de diagnósticos más completos. Estimó que las pequeñas empresas son uno de los sectores más vulnerables en un futuro si estos acuerdos se concretan. Coincidió con los expositores que lo precedieron en la dificultad de

imaginar un futuro en el que se acordase un TLC con China por fuera del Mercosur, lo que enlentecería los avances de este bloque, que a pesar de sus imperfecciones permite otros acuerdos regionales y globales.

El dirigente observó que, a pesar de que la inversión de China fue consistente en el concierto global en las últimas décadas, América Latina ha obtenido una porción limitada de esta y Uruguay recibió una parte marginal. Esto, en su opinión, debería inspirarnos para analizar cómo compiten los países por atraer estas inversiones productivas: compiten con el tamaño y la potencia de su mercado, pero también con su capital humano y social, y con atributos como el capital institucional. En el caso de Uruguay, este último incluye a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) y otros organismos que incentivan el mayor crecimiento del capital humano y social. «Esas son las cosas que no figuran en los tratados de libre comercio», sentenció. Se preguntó qué exportaría Uruguay en caso de firmar un acuerdo de estas características, y concluyó que exportaría prácticamente las mismas cantidades de productos que exporta ahora, por la imposibilidad de expandir rápidamente la producción de esos bienes, pero con mayores ganancias para esos sectores. «No estamos agregando valor a la sociedad, no estamos agregando desarrollo humano —aseguró—, si se continúa por el camino de exportar productos basados en recursos naturales e importar productos de tecnologías medias y altas, porque no se trata de un camino inclusivo.» Reconoció que los sectores relacionados con el agro han colaborado a agregar valor, por ejemplo, con avances en análisis genético en conjunto con INIA, y con trazabilidad, lo que ha habilitado el acceso a mejores mercados, pero «esta no puede ser la única producción del país, porque no todo empleo se vincula a ella, y porque no se garantiza el derrame al resto de la sociedad», expresó.

En sintonía con los expositores anteriores, Villar insistió en la importancia del análisis de los sectores que resultarían perdidos de un acuerdo comercial como el que se está debatiendo; entre esos sectores se encontrarían las *mypes* (medianas y pequeñas empresas) y sus trabajadores, que representan el 65 % del empleo privado en Uruguay. Estas miradas deben ser incorporadas al debate, como también la consideración del mediano y largo plazo. Subrayó que el memorándum firmado con China en 2018⁴ tiene componentes de desarrollo humano, de alianza estratégica y de cooperación industrial que lo convierten en un «andarivel» mucho más largo de recorrer para Uruguay, pero con mejores frutos para recoger, por su complejidad y completitud, así como por su consonancia con el acuerdo CELAC-China de

4. En agosto de 2018 el entonces canciller uruguayo, Rodolfo Nin Novoa, y su par chino, Wang Yi, firmaron un memorándum de entendimiento por el que Uruguay se convirtió en el primer país del Mercosur en incorporarse a la iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda.

2015.⁵ Afirmó que en ese sentido las asimetrías entre China y Uruguay se podrían acotar mediante una complementación amplia, incluyendo a la región.

En virtud de que en otros países se reproducen las dinámicas de ganadores y perdedores, el dirigente llamó la atención sobre lo que calificó como «cuasi ingenuidad» de confiar en un apoyo homogéneo de Brasil a la postura uruguaya. A su parecer, negociar como bloque otorgaría más significación al continente a escala global, y daría posibilidades al desarrollo de Uruguay en la región más allá de ser «una perla enclavada» en una posición estratégica.

Ratificó la importancia de incorporar al debate a otros actores potencialmente perjudicados del sector empresarial, que tendrían dificultades para reconvertirse rápidamente de ser afectados por un TLC China-Uruguay. Por último, manifestó el interés por incorporar a la discusión asuntos como el Instituto Confucio en la Universidad de la República y la agenda científico-tecnológica.

Natalia Carrau, integrante de la Red de Ecología Social (REDES) Amigos de la Tierra Uruguay, retomó lo expuesto por Juliana González Jauregui sobre la relación entre China y América Latina, y recordó las similitudes con la relación entre China y el continente africano: en 2006 había 800 empresas estatales chinas y hoy hay más de 10.000, a la vez que 25 % de la deuda externa africana está controlada por la potencia asiática (en proporciones similares a la que representan el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), y uno de cada cinco proyectos de infraestructura es financiado por China, con condiciones secretas. Expresó que, si bien esto genera temor, es importante recordar que los países del Norte Global han perseguido históricamente y persiguen en la actualidad estrategias imperialistas para conquistar territorios y mercados.

A su vez, resaltó la importancia de considerar las variables estructurales, y afirmó que «las estrategias de inserción son la otra cara del modelo de desarrollo». Nuestra matriz productiva está basada en *commodities* que ya no están en un proceso de auge, lo que trajo aparejados procesos profundos de financiarización de la economía y de la naturaleza, con el efecto que esto tiene sobre los bienes naturales y los bienes comunes. Es importante no considerar únicamente el usufructo de la naturaleza que hacen los actores económicos, sino también el de las personas y comunidades en los territorios. Para la expositora, analizar cómo se socializan los costos y cómo se acaparan los beneficios es una cuestión trascendental. Esto se relaciona con cuáles son los ingresos fiscales que ofrece este tipo de matriz productiva, qué impuestos pueden ser cobrados a oligopolios y

grandes empresas transnacionales, que serían los grandes ganadores de un tratado de estas características. Expresó alarma ante los datos sobre empleo manejados por otros expositores, y reafirmó la necesidad de centrar el debate en el trabajo decente y el diálogo social, considerando entre otras cosas cómo negocian las empresas chinas con los trabajadores. Términos como *justicia fiscal*, *justicia económica* y *justicia ambiental* deberían estar presentes en este debate sobre modelo de desarrollo e inserción internacional.

En último lugar, expresó preocupación por cómo se lleva adelante la negociación de un acuerdo comercial, y específicamente por qué contenidos tendría un TLC con China. Se mostró esperanzada ante una posible reedición de debates como los que se dieron en torno a la discusión sobre el TISA,⁶ para analizar nuevas fronteras dentro de las que se está dispuesto a negociar. Fuera de lo que concierne específicamente al comercio de bienes, ¿qué reglas del Estado, qué espacios de política pública (fiscal, económica) estamos dispuestos a sacrificar?, se preguntó, y continuó interrogándose sobre qué recursos quedarían disponibles para llevar adelante políticas sociales.

Como cierre de su exposición, afirmó que en este tipo de debates es vital darles la bienvenida a las dudas, mucho más que a las certezas que suelen provenir de espacios de poder hegemónico. La salud del debate está dada por el planteamiento de estas dudas por actores sociales, económicos y académicos diversos.

Luego de la mesa de actores sociales, tuvo lugar un rico espacio de intercambio entre los expositores y los presentes.

4. CIERRE

Damián Rodríguez agradeció a los participantes y a los asistentes presenciales y virtuales, y compartió con los ponentes la necesidad de hacer confluír la generación de conocimiento y la discusión política sobre la inserción internacional, evitando disociarla de la discusión sobre modelos de desarrollo. «Debemos poder problematizar que estamos en un momento de transición de la economía política internacional —afirmó— y cuestionarnos conceptos como el de globalización para un futuro en la región.»

Viviana Barreto, por su parte, expresó la esperanza de que el seminario fuera el puntapié de apertura de un proceso que continúe en 2022. Comentó que en varios eventos similares se celebra el encuentro y se constata que hay que trabajar más, pero el diálogo entre diversos actores se ha ido

5. En la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China, en enero de 2015, se estableció el Plan de Cooperación China-Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015-2019). En 2018 se celebró la segunda reunión de estas características en Santiago de Chile, donde se aprobó la Declaración Especial sobre la Franja y la Ruta.

6. En el primer semestre de 2015 hubo amplios debates a nivel social y político sobre la presencia uruguaya en las negociaciones del acuerdo de servicios (TISA, por su sigla en inglés). El país decidió retirarse de estas en setiembre del mismo año. Hasta la actualidad, el tratado internacional no ha llegado a concretarse.

diluyendo. «Si deseamos una inserción internacional que sea una verdadera política pública y que tienda al bienestar de la población, necesitamos democracia, participación y diálogo social —afirmó—, pero la situación política de nuestro país ve muy deteriorados estos espacios.» FES Uruguay y el Programa de Estudios Internacionales han planteado un trabajo con foco en el Mercosur, reivindicando la integración regional con mirada crítica, para recuperar, en conjunto con otros actores y movimientos sociales, el «músculo» internacionalista y regional.

CONTACTO

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145 Piso 8
Montevideo, Uruguay

Representante:
Dörte Wollrad

Coordinación de Proyecto:
Viviana Barreto

Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la
Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias
Sociales de la Universidad de la República:
Damián Rodríguez

Relatoría:
Florencia Salgueiro

Coordinación de publicaciones:
Jandira Dávila y Susana Baison

Corrección:
María Lila Ltaif

Diagramación y diseño:
Gabriela Sánchez

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Más información:
uruguay.fes.de

fesur@fesur.org.uy