

Florencia Salgueiro Rubio✉

## El retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA

*The Uruguayan withdrawal from TISA negotiations* ■

*A retirada do Uruguai das negociações do TISA* ■

**Resumen:** Este trabajo, enfocado desde el punto de vista del Análisis de Política Exterior, busca determinar las razones por las cuales Uruguay se retiró de las negociaciones del TISA (Trade in Services Agreement), en setiembre de 2015. Se toma como punto de partida el análisis de negociaciones internacionales a doble nivel de Putnam, con el objetivo de explicar qué determinantes internas y externas desencadenaron la decisión presidencial de abandonar la negociación del acuerdo. Los principales factores a tener en cuenta incluyen las coaliciones e ideologías de los más importantes actores políticos y sociales a nivel nacional, el impacto de las instituciones que regulan la ratificación de acuerdos internacionales en el país, el estilo de toma de decisión del presidente Tabaré Vázquez y la dimensión ideacional de la inserción internacional del Uruguay según las percepciones de sus principales actores.

**Palabras clave:** análisis de política exterior, Uruguay, TISA, negociación, Tabaré Vázquez.

**Abstract:** This work, focused from the point of view of Foreign Policy Analysis, seeks to determine the reasons why Uruguay withdrew from the TISA (Trade in Services Agreement), negotiations in September 2015. Taking Putnam's analysis of two-level international negotiations as a starting point, with the aim of explaining which internal and external determinants triggered the presidential decision of abandoning the trade agreement negotiations. The main factors to be taken into account include the coalitions and ideology of the most important political and social actors

✉ Licenciada en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad de la República.

✉ [salgueiroflorescia@hotmail.com](mailto:salgueiroflorescia@hotmail.com)

*on the national level, the impact of the Uruguayan institutions that regulate the ratification of international agreements, the decision-making style of the president Tabaré Vázquez and the ideational dimension of the international insertion of Uruguay as perceived by its principal actors.*

**Key words:** *foreign policy analysis, Uruguay, TISA, negotiation, Tabaré Vázquez.*

**Resumo:** *Esse trabalho, focalizado desde o ponto de vista da Análise da Política Externa, procura determinar as razões porque o Uruguai não continuou nas negociações do TISA (Trade in Services Agreement), no mês de setembro de 2015. É tomada como ponto de partida a análise das negociações internacionais de os dois níveis de Putnam, com o objetivo de esclarecer quais são as determinantes internas e externas que desencadearam a decisão presidencial de abandonar a negociação do acordo. Os principais fatores para ter em conta são as coalizões e ideologias dos mais importantes atores políticos e sociais do nível nacional, o impacto das instituições que regulam a ratificação de acordos internacionais no país, o estilo de toma de decisões do presidente Tabaré Vázquez e a dimensão ideacional da inserção internacional do Uruguai de acordo com seus principais atores.*

**Palavras-chave:** *análise da política externa, Uruguai, TISA, negociação, Tabaré Vázquez.*

*Recibido: 20170709*

*Aceptado: 20171011*

## Introducción

El presente trabajo<sup>(1)</sup> tiene como objetivo analizar los factores, tanto domésticos como internacionales, que influyeron en la decisión del retiro de Uruguay de las negociaciones del Acuerdo de Liberalización del Comercio de Servicios (TISA, por su sigla en inglés). La temática de investigación que se plantea se inscribe en los estudios de *Foreign Policy Analysis*, como área convergente de los marcos teóricos y analíticos de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política, atendiendo a la interacción entre la política exterior y la doméstica.

La cuestión central a resolver mediante el proceso de investigación es identificar cuáles fueron los factores que explican el posicionamiento tomado por Uruguay. Para esto, la identificación de los actores a nivel nacional, sus coaliciones y preferencias, así como el marco institucional que lo regula a nivel doméstico, junto con los factores a nivel internacional que afectaron a la decisión, es esencial. La metodología utilizada en esta investigación incluye un análisis de artículos publicados en prensa escrita, medios audiovisuales y digitales entre julio de 2014 y marzo de 2016, y datos obtenidos de una encuesta a legisladores uruguayos realizada en 2013, además de la utilización de otros datos secundarios vinculados a aspectos político-institucionales y económicos.

En la primera parte del trabajo se plantea el tema y problema de la investigación, así como los objetivos, tanto generales como específicos. Seguidamente, se detalla el marco teórico utilizado, que incluye las teorías de Robert D. Putnam del “juego a dos niveles”, la teoría de Alexander L. George del proceso presidencial de toma de decisiones y la teoría constructivista, representada por Alexander Wendt, y las cuatro hipótesis alrededor de las cuales se construye esta investigación. Posteriormente se presentan aspectos generales sobre los datos y la metodología de investigación. Acto seguido se desarrolla el análisis de las cuatro hipótesis, y finalmente se resumen las principales conclusiones obtenidas al hacer dialogar teorías y datos para la investigación de este caso.

## Tema, problema y objetivos de la investigación

El tema que encuadra el caso que se pretende estudiar es la negociación de los términos del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, TISA por su sigla en inglés. Éste es parte de una tendencia relativamente nueva de los países y bloques del mundo desarrollado, con Estados Unidos y la Unión Europea a la cabeza, de pactar acuerdos “mega-regionales” (Bouzas y Zelicovich, 2014) en temas comerciales, de servicios, inversiones, propiedad intelectual, capitales, entre otros, por fuera de la institucionalidad existente hasta el momento. Además del TISA, en esta categoría se encuentran el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP) y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP). El estancamiento de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es uno de los antecedentes para estos acuerdos, que buscan la apertura de la economía mundial y la liberalización por caminos alternativos a los establecidos hasta el momento.

Las discusiones que dieron lugar al TISA fueron impulsadas en 2012 por un grupo de países que se denominaban a sí mismos como “Auténticos Buenos Amigos de los Servicios”<sup>(2)</sup>, comenzando las charlas exclusivamente acerca de lo que sería el TISA en marzo de 2013. Estos países se mostraban descontentos con la aplicación del Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y con el estado de las negociaciones existentes que pretendían ampliarlo. El TISA parte de la base de lo establecido en el AGCS, pero se negocia “sin la presencia ni la participación de delegaciones que puedan ofrecer resistencia contra las demandas más extremas de los grupos de presión de las empresas transnacionales de servicios.”(Gould, 2014, 10). Está abierto a todos los países miembros de la Organización Mundial del Comercio, algunos de los cuales han solicitado participar en las negociaciones, incluyendo Uruguay.

Los principales objetivos de este Acuerdo apuntan a mejorar el acceso a los mercados internacionales por parte de los proveedores de servicios. Se incluye el comercio de servicios financieros, energéticos, educativos, de la salud, profesionales, de telecomunicaciones, de transporte marítimo y aéreo, además de las compras estatales, entre otros, como áreas a liberalizar, y se establecen mecanismos de solución de controversias lógicamente por fuera de la OMC.

La mayor parte de los obstáculos al comercio internacional de servicios son del tipo no arancelario, sobre todo en lo que respecta a las regulaciones estatales. Esto es lo que se pretende modificar con el TISA. Este Acuerdo propone distintos mecanismos para lograrlo, que parten del Trato Nacional a las empresas extranjeras. Además, se establecen normas como el “mantenimiento del statu quo” o la “cláusula trinquete”, que evitan que los Estados regulen más profundamente en ámbitos acordados en el Tratado, liberalizando casi automáticamente nuevos servicios que puedan surgir en un futuro.

Uno de los aspectos más polémicos de este Acuerdo es la disposición de que no podrán conocerse las posiciones que asumen los gobiernos en las negociaciones hasta cinco años después de que éste entre en vigor. Dicha falta de transparencia, que diferencia sustancialmente el TISA de los acuerdos logrados en el seno de la OMC y de acuerdo a sus principios, ha sido una de sus características más controvertidas. Lo poco que se conoce hasta el momento de las disposiciones que se están negociando se hizo público a través de WikiLeaks, en una serie de filtraciones no autorizadas, comenzando por el Anexo sobre Servicios Financieros en junio de 2014.

Uruguay solicitó su ingreso a la mesa de negociaciones en setiembre de 2013, durante el gobierno de José Mujica, que tuvo a Luis Almagro como su Ministro de Relaciones Exteriores. La decisión fue tomada en el ámbito de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX)<sup>(3)</sup> (Uval, 2014), pero el tema no tuvo difusión hasta que el comisario europeo de Comercio, Karel De Gucht, manifestó en un comunicado que “La UE celebra el interés de Uruguay por unirse a las negociaciones del TISA y respalda firmemente su participación de ahora en adelante” (Comisión Europea, 2014), en mayo de 2014. A pesar de que éste fue año electoral en nuestro país, la discusión de nuestra participación en el TISA no tomó mayor relevancia en los debates<sup>(4)</sup>. Además, varios actores del ámbito político y sindical expresaron su desconocimiento acerca de cuáles eran las razones que justificaban la solicitud uruguaya de entrada al Tratado (Uval, 2014).

En febrero del 2015, a pocas semanas de la asunción presidencial de Tabaré Vázquez, la solicitud de ingreso de Uruguay fue aprobada por todos los miembros de las negociaciones del TISA. El traspaso de información sobre la política internacional del país puede no haber sido perfecto entre José Mujica y Tabaré Vázquez, tanto es así que éste último expresó que “se enteró del tema

por la prensa” (Elías, 2015). En los meses que siguieron hasta el retiro de nuestro país de las negociaciones, en setiembre de ese mismo año, distintos actores del ámbito nacional se posicionaron al respecto de nuestra participación en el Tratado. Mientras tanto, Uruguay participó de dos de las rondas de negociación de los términos en los distintos sectores del Comercio de Servicios.

El 7 de setiembre de 2015, después de varios meses de tensiones donde la participación de Uruguay fue discutida arduamente en distintos ámbitos a nivel nacional, la ministra de Turismo, Liliam Kechichián, comunicó la decisión del presidente Tabaré Vázquez de retirar a nuestro país de las negociaciones del TISA como resultado del Plenario que el partido de gobierno había celebrado en días anteriores.

El problema que se investigará será el retiro de Uruguay de las negociaciones y las razones que lo explican, no así la solicitud de participar ni las posiciones tomadas en las negociaciones.

Para ello se toma como objetivo general: Analizar los factores que causaron la decisión del presidente de retirar a nuestro país de la mesa de negociaciones del TISA.

Los objetivos específicos buscan determinar: los actores e intereses más relevantes en la toma de decisión a nivel nacional; las ideas y argumentos de los actores más relevantes en la toma de decisión; la influencia del marco institucional en la toma de decisión; y qué factores internacionales condicionaron la decisión de qué manera.

### **Marco teórico e hipótesis**

Para identificar actores, intereses, ideas e instituciones que incidieron en la decisión de retirar a nuestro país de las negociaciones de los términos del TISA, se utilizará la teoría de Robert D. Putnam, establecida en su trabajo “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos a doble nivel” publicado originalmente en 1988.

El autor propone que para entender las decisiones tomadas en una negociación internacional entre Estados es preciso tomar en cuenta dos niveles de análisis o “mesas de juego”: el internacional (al que llama nivel I) y el na-

cional (nivel II). Los miembros del Gobierno y los altos cargos de la administración son los protagonistas, al participar en ambos niveles de la negociación internacional. Este enfoque considera que los actores en el campo internacional no son unitarios, sino que sus acciones están condicionadas por los conflictos a la interna de sus países, donde el “interés nacional” no es evidente y está en discusión.

En el nivel nacional, los gobiernos se ven presionados por grupos que persiguen intereses muchas veces contrapuestos. Entre estos últimos se encuentra el Parlamento, pero también una serie de grupos diversos tales como agencias burocráticas, clases sociales y grupos de interés, entre los que se encuentran los sindicatos e incluso la “opinión pública”. Los políticos buscan maximizar su poder formando coaliciones con estos grupos. En la negociación de acuerdos internacionales propiamente dichos, los gobiernos nacionales buscan acrecentar sus capacidades para satisfacer las presiones internas, a la vez que minimizan las consecuencias adversas que podrían tener lugar. Este enfoque pretende explicar decisiones en el ámbito internacional que de otra manera podrían parecer irracionales, al tomar en cuenta el peso de la política interna de cada Estado.

Putnam utiliza, para explicar el funcionamiento de la negociación, el supuesto que se da en dos fases separadas. En la primera, los actores del nivel I discuten y pactan acuerdos provisionales, que en una segunda fase los grupos del nivel II debaten si aceptar o no. Esta ratificación puede ser formal (tal sería el caso de la aprobación parlamentaria de tratados internacionales para que pasen a formar parte del orden jurídico interno) o informal, siendo “cualquier proceso de decisión en el nivel II que deba formal o informalmente aprobar o llevar a la práctica un acuerdo del nivel I” (Putnam, 1996, 83).

Un concepto central en este enfoque es el de conjunto ganador para el nivel II, que es definido como “el conjunto de todos los acuerdos posibles del nivel I que ganarían -esto es, que conseguirían la mayoría necesaria entre los electores- cuando se votase a favor o en contra de los mismos” (Putnam, 1996, 84). El tamaño relativo de los conjuntos ganadores afecta a la negociación entre Estados, puesto que cuanto más grande sean, es decir, cuanta mayor sea la variedad de acuerdos posibles que podrían ser ratificados en el nivel II, mayor probabilidad existirá de llegar a un acuerdo en el nivel I, al ser más fácil que los conjuntos ganadores de los diferentes actores se solapen.

Putnam (1996) también subraya la importancia de la diferencia entre “defección voluntaria” y “defección involuntaria”, por el papel que juegan en la posibilidad de fracaso de las ratificaciones. La primera hace referencia a un actor racional pero egoísta que se eche atrás voluntariamente, mientras que la segunda refiere a un actor que es incapaz de cumplir las promesas que hizo en el nivel I por el fracaso de la ratificación de nivel II. A menor tamaño de los conjuntos ganadores, mayor será el riesgo de defección involuntaria.

El centro del análisis hecho por Putnam (1996) está en las determinantes de los conjuntos ganadores. Según él, son tres los principales conjuntos de factores que afectan al tamaño de los conjuntos ganadores: las preferencias y las coaliciones del nivel II, las instituciones del nivel II y las estrategias de los negociadores del nivel I.

El primer determinante está arraigado en la política nacional, y tiene una serie de principios que lo rigen. Uno de ellos es el riesgo del “no acuerdo”, que a menudo representa el *statu quo*. La presión que los grupos nacionales realicen sobre los negociadores será distinta dependiendo de los costos que represente el “no acuerdo” para ellos. Algunos sectores pueden incluso negarse a apoyar de forma genérica cualquier acuerdo internacional, independientemente de su contenido, y el peso relativo de estas fuerzas “aislacionistas” frente a las “internacionalistas” modifica el tamaño del conjunto ganador.

El tamaño del conjunto ganador también depende de las instituciones políticas del nivel II, entendidas como los procedimientos necesarios para la ratificación del acuerdo. Cuanto más exigente sea el mecanismo de aprobación parlamentaria, más pequeño será el conjunto. De todas maneras, Putnam (1996) explica que no todos los procedimientos están formalmente establecidos, y deben tomarse en cuenta factores como la disciplina partidaria y la presión de los grupos más allá del Parlamento. En este punto también debe considerarse que cuanto mayor sea la autonomía de los miembros del Gobierno respecto de los grupos en el nivel II a los que representan, mayor será su conjunto ganador.

El último de los determinantes del conjunto ganador está dado por el inequívoco interés de cada negociador del nivel I de maximizar el conjunto ganador de sus adversarios con el objetivo de facilitar el acuerdo. Para esto, los actores pueden utilizar tanto la “buena voluntad” genérica como los pagos la-

terales internacionales, entre otras estrategias.

Por último, es importante destacar que, según este enfoque, los negociadores principales no suelen ser simples agentes de los grupos a los que representan, desprovistos de preferencias propias e independientes. Pueden estar motivados, entre otras cosas, por la intención de reforzar su posición en el juego de nivel II, por la posibilidad de promover cambios en el equilibrio de poder para llevar a cabo políticas que no podría imponer de otra manera, o por la persecución en el ámbito internacional de lo que él o ella concibe como el interés nacional. En general primarán en ellos los cálculos que beneficien su posición en el nivel nacional, al depender su permanencia en el cargo habitualmente de este plano. Además, las coaliciones nacionales de los propios negociadores pueden afectarlos en distintos sentidos. Según el autor, “los políticos pueden estar dispuestos a sacrificar parte de sus apoyos habituales para ratificar un acuerdo internacional, pero cuanto mayor sea la pérdida potencial mayor será su reticencia” (Putnam, 1996, 116).

Para la mayor comprensión del papel del negociador principal en la negociación, se utilizarán a su vez los planteos de Alexander L. George, uno de los más grandes autores clásicos en el campo del *Political Decision Making* junto con Graham Allison. Se tomarán postulados expresados en su libro “La decisión presidencial en política exterior: el uso eficaz de la información y el asesoramiento”, publicado originalmente en 1980. En éste libro se establecen diferentes configuraciones de procesos a través de los cuales el presidente toma decisiones en conjunto con diferentes asesores y agencias. Según el autor, “cada presidente probablemente desarrollará un sistema de trazado de política y un estilo de administración que contiene elementos distintivos e idiosincráticos” (George, 1991, 154), que influirá en la forma en que funcione la estructura formal del sistema de trazado de políticas. Además, los diferentes contextos donde las decisiones pueden llevarse a cabo y las diferentes características de la personalidad del presidente se combinan con los diferentes modelos de administración planteados por el autor para comprender el proceso de toma de decisión del presidente en política exterior. Estos modelos, según George, pueden clasificarse en “formalista”, “competitivo” y “colegiado”.

El modelo “formalista” “se caracteriza por una ordenada estructura de trazado de políticas, la cual suministra procedimientos bien definidos, líneas jerárquicas de comunicación y un sistema de personal bien definido” (Ge-

orge, 1991, 156). En este modelo, el presidente es el que comanda las acciones estratégicas, y es el Ministro de Relaciones Exteriores el principal ejecutante de las mismas. Este modelo genera certezas y robustez institucional en las interacciones entre actores, aunque también puede causar rigidez en algunos contextos.

El modelo “competitivo”, por otro lado, “se destaca por alentar una expresión más abierta y desinhibida de opiniones, análisis y consejos divergentes” (George, 1991, 156). Diversas agencias o ministerios compiten por el predominio en la formulación de la política exterior del país, en un juego que la mayoría de las veces es de suma cero. El presidente en este modelo define la política exterior entre lo que los distintos ministerios o actores proponen, lo que puede generar zigzagueos por las constantes tensiones pero también es posible que incentive la creatividad y la innovación.

Por último, el modelo “colegiado” “intenta beneficiarse con la diversidad y la competencia dentro del sistema de trazado de políticas, pero también intenta evitar el provincianismo estrecho” (George, 1991, 156). En éste, se intenta que los asesores y ministros trabajen juntos, creando una suerte de red en la que el presidente actúa como nodo. La lógica cooperativa es la que prima, aunque no sin ciertos niveles de conflicto inter e intra institucional, al no ser siempre las máximas autoridades de cada agencia las que interactúan.

La teoría de Putnam (1996), si bien es central para este trabajo, tampoco es suficiente para explicar la manera en la que las ideas y percepciones sobre Política Exterior de los principales actores a nivel doméstico afectan a las decisiones de los mismos. Por esto es que se tomarán como complemento las teorías constructivistas de las Relaciones Internacionales, especialmente los postulados de Alexander Wendt.

Estas teorías, o aproximaciones teóricas, sostienen que la sociedad y la política deben interpretarse tomando en cuenta la dimensión ideacional, además del mundo puramente material. Para los teóricos que sostienen esta visión, la realidad es una construcción social, que no puede ser comprendida sin tomar en cuenta ideas, valores, normas, instituciones, significados intersubjetivos y la constitución mutua de agentes y estructuras (Ibáñez, 2015). Por lo tanto, estos son los factores a tener en cuenta a la hora de investigar los comportamientos de los actores políticos en las Relaciones Internacionales.

Las identidades revisten especial relevancia para los teóricos constructivistas. Alexander Wendt, en su trabajo “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella”, explica que éstas surgen a partir de los significados colectivos, son inherentemente relacionales y son la base de los intereses (1992, 133). Estas identidades indican los intereses de los actores, así como sus preferencias y cómo influyen éstos sobre sus acciones.

La acción política, por lo tanto, se interpreta a partir de las identidades de los actores, constituidas alrededor de sus ideas, cosmovisiones, creencias, ideologías y prescripciones políticas. (Ibáñez, 2015). Como sostiene Wendt, “la gente actúa hacia objetos, incluidos otros actores, sobre la base de los significados que los objetos tienen para ella” (1992, 131). Es esta dimensión de la percepción de los actores, desde un punto de vista ideacional, la que determina cuál será el comportamiento de los actores. En suma, los constructivistas sostienen que “las identidades, los intereses y el comportamiento de los agentes políticos son construidos socialmente mediante significados, interpretaciones y asunciones de carácter colectivo sobre el mundo” (Adler, 1997) (Ibáñez, 2015, 201).

A partir del marco teórico presentado se formulan, como orientadoras de esta investigación, las siguientes hipótesis:

1) Las coaliciones de los actores a nivel nacional impactaron en la decisión de Tabaré Vázquez de retirar a nuestro país de las negociaciones del TISA.

2) Las instituciones del nivel doméstico, formales e informales, implicadas en la ratificación de los acuerdos logrados a nivel internacional, impactaron en la decisión de Tabaré Vázquez de retirar a nuestro país de las negociaciones del TISA

3) El estilo de toma de decisión, así como las preferencias propias e independientes de Tabaré Vázquez, impactaron en su decisión de retirar a nuestro país de las negociaciones del TISA

4) Las preferencias de los actores centrales de la Política Exterior Uruguaya, que se construyen desde marcos ideacionales con los que comprenden el sistema internacional, condicionan las decisiones de Tabaré Vázquez.

## Métodos y Datos

Para obtener los datos a partir de los cuales se construyó esta investigación se recurrió a dos métodos: la revisión de prensa y el análisis a partir de encuestas realizadas a parlamentarios uruguayos.

Para la revisión de prensa se tomaron 344 artículos publicados en Uruguay entre julio del 2014 y marzo de 2016, de medios digitales, escritos y audiovisuales. La selección que se referencia incluye artículos de los diarios El País, El Observador, La República y La Diaria. El primero posee un perfil cercano a la oposición y el tercero al gobierno. El segundo es un medio que apunta, entre otros públicos, al sector empresarial y el último, vendido por suscripción, tiene inserción en los sectores universitarios. Se analizaron notas presentes en dos radios: El Espectador y Montecarlo. La primera con un perfil periodístico político de amplia trayectoria en el país y la segunda por ser la de mayor audiencia. A nivel televisivo se seleccionaron dos canales, Tele-doce, un canal privado, y Televisión Nacional de Uruguay (TNU), de gestión pública. Adicionalmente se complementó la recolección de información incluyendo los medios digitales 180, Montevideo Portal y La Red 21 y el semanario Voces.

Los datos utilizados para el análisis de la cuarta hipótesis fueron extraídos de “Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985 – 2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores”, (2015), Tesis de Doctorado en Ciencia Política de Camilo López Burian. La encuesta de la cual se extrajeron datos fue realizada entre el 15 de junio y el 27 de diciembre de 2013, y se encuestó a 125 de los 130 legisladores, cubriendo un 96% del universo, sin tener desbalances relevantes en la distribución de las respuestas por partidos y fracciones. Los datos analizados corresponden a las percepciones de influencia de otros países en la política exterior uruguaya, analizando las respuestas del Parlamento como un todo y segmentando los resultados también por partido. Estas percepciones son tomadas como *proxy* de la influencia de estos países en los procesos decisorios en la política exterior uruguaya.

## Análisis

### **Hipótesis 1: Las coaliciones de los actores a nivel nacional impactaron en la decisión de Tabaré Vázquez de retirar a nuestro país de las negociaciones del TISA**

En las negociaciones de doble nivel, como es la participación uruguaya en las tratativas del TISA, el tamaño del conjunto de propuestas que pueden llegar a ser aceptadas domésticamente “depende de la distribución de poder, de las preferencias y de las posibles coaliciones entre los grupos representados del nivel II” (Putnam, 1988, 91). En este caso, los principales grupos relevantes a nivel nacional en el debate fueron los partidos políticos<sup>(5)</sup>, con las distintas facciones del partido de gobierno como evidentes protagonistas, los sindicatos y grupos de presión afines a la retirada de Uruguay de las negociaciones, con el PIT-CNT a la cabeza, y, por otra parte, las cámaras empresariales favorables a la participación y la aprobación eventual del Acuerdo.

### **Coaliciones y preferencias al interior del Frente Amplio**

Algunos de los actores cuyas ideas, preferencias y coaliciones tuvieron mayor peso en el nivel nacional se encontraron dentro del Frente Amplio, partido de gobierno en el período a analizar. Desde la solicitud de participación de Uruguay en las negociaciones hasta el retiro efectivo de nuestro país de las negociaciones, las diferencias entre las visiones de las distintas facciones del partido fueron explícitas. Los sectores del FA se posicionaron de manera dispar frente al tratado, de acuerdo a una división marcada en las preferencias de cada uno, que sobrepasa el caso concreto de las negociaciones del TISA, abarcando temas de desarrollo económico en general, y los distintos caminos para llegar a éste en particular. En este sentido, la coalición de izquierda se compone por sectores que tienen una visión *neoinstitucionalista*, por un lado, y sectores cuya visión se caracteriza como *neoestructuralista*, por otro.

El sector más cercano al neoinstitucionalismo es el Frente Líber Seregni, compuesto por las agrupaciones Asamblea Uruguay, Nuevo Espacio, Alianza Progresista y Banderas de Líber, cuyas personalidades más visibles son el Ministro de Economía Danilo Astori y el Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa. Este enfoque, afirma Garcé “pone el acento en la iniciativa privada y en la necesidad de construir buenos mercados a través de po-

derosas regulaciones públicas («reglas de juego»)" (Garcé, 2014, 215). Este es, dentro del FA, el enfoque más cercano al de los partidos tradicionales. Las herramientas preferidas por este sector para reducir las vulnerabilidades estructurales del país, como su escaso tamaño como mercado, son las políticas fuertes de regulación. Partiendo de la base de que las instituciones generan incentivos para el comportamiento de los actores, lo más importante en política exterior es generar estabilidad y predictibilidad para que las exportaciones uruguayas accedan a los mercados internacionales. Por lo tanto, esta visión es más favorable que otras a la celebración de Tratados de Libre Comercio con otros países.

Este sector fue el que apoyó la participación de Uruguay en las negociaciones con más ímpetu. En este sentido, el Ministro de Economía Danilo Astori expresó que la participación en las conversaciones era esencial para "conocer las regulaciones no solo nuestras sino también las de nuestros competidores" (Redacción 180, 2015). En otra ocasión, comentaba "¿Qué pasa si nosotros no participamos de esta conversación y países competidores de Uruguay hacen acuerdos entre ellos ventajosos y desplazan a Uruguay del mercado? Sería gravísimo" (Garrido, 2015). El Ministro de Relaciones Exteriores, en el mismo sentido, afirmaba respecto de las negociaciones que "La importancia de estar es sobre todo para compensar el costo, que es muy alto, de no estar." (Teledoce, 2015b). Esta postura acerca del TISA está en consonancia el apoyo del Ministro al intento de firmar un TLC con Estados Unidos en el primer período de gobierno del Frente Amplio, y las demostraciones de interés hacia otros acuerdos como la Alianza del Pacífico y Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP).

**Tabla 1. Distribución de bancas en el senado por fracción del FA 2009 y 2014**

<b>Fracción (cabeza de lista)</b>	<b>2009</b>	<b>2014</b>
Movimiento de Participación Popular (José Mujica)	6	6
Frente Líber Seregni (Danilo Astori)	5(+1)*	3
Compromiso Frenteamplista (Raúl Sendic)	0	2(+1)*
Partido Socialista (Daniel Martínez)	2	2
Vertiente Artiguista (Eduardo Brenta)	1	0
Partido Comunista (Marcos Carámbula)	1	1
CAP-L (Fernández Huidobro)	1	0
Casa Grande (Constanza Moreira)	0	1

*Nota (\*): a los senadores electos en octubre debe sumarse el vicepresidente electo en el balotaje (Astori en 2009, Sendic en 2014).*

*Fuente: Garcé, A. (2014) “¿Réquiem para la derecha? La elección de 2014 y la izquierda que se viene” en Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime (eds.) La era progresista. Hacia una nueva estrategia de desarrollo. Tercera edición, Fin de Siglo, Montevideo. p. 210*

Por otro lado, la visión neoestructuralista agrupa a distintos sectores del Frente Amplio, incluyendo el Movimiento de Participación Popular, el Partido Comunista, Compromiso Frenteamplista, Casa Grande y parte del Partido Socialista. Este enfoque se acerca más a los planteos de la “nueva CEPAL” desde comienzos de los 90’, reivindicando el papel del Estado y la importancia de la industrialización y la tecnología a la vez que confiando más en el mercado internacional que el estructuralismo clásico. Garcé explica que “la centralidad otorgada a la política industrial conduce a los neoestructuralistas a reclamar que otras políticas públicas sean consistentes con ella” (Garcé, 2014, 219), y por lo tanto este enfoque es menos proclive a apoyar cualquier medida que disminuya el espacio disponible para implementar políticas estatales de desarrollo, como en este caso sería la aprobación del TISA.

Esta visión fue defendida, entre otros, por la ministra de Industria, Energía y Minería, Carolina Cosse, que se mostró en firme desacuerdo con la participación de Uruguay en el Tratado, afirmando que “hay que tener cuidado con las asimetrías y con los caminos avanzados” (Montecarlo, 2015). La ministra sostuvo que el peligro que el TISA representa para las empresas estatales no estaba justificado por las ventajas que podría tener para las TIC, y se opuso especialmente a la posibilidad de liberalizar las telecomunicaciones, área en la que se había desenvuelto como presidenta de ANTEL. En el mismo sentido se expresaron el 22 de mayo de 2015 un grupo de personalidades de

izquierda, entre ellas varios exministros, señalando que el TISA tendría como consecuencia “el retroceso del Estado -con el menoscabo de sus empresas públicas- como motor del desarrollo”, poniendo en juego “la autonomía de las políticas públicas en las más diversas áreas”. El Tratado “Implica un movimiento de apertura irrestricta al resto del mundo y de debilitamiento del espacio regional como ámbito de referencia. Una eventual adhesión del país a este tipo de acuerdos conllevaría importantes daños a nuestra estrategia de desarrollo”, concluían (La Diaria, 2015).

Estas dos visiones, además de chocar en sus posiciones sobre la conveniencia de la participación del país en las negociaciones del TISA, tuvieron en el mismo período otros campos de batalla. La discusión del Presupuesto Nacional para el período de gobierno, las consecuencias de los graves problemas de PLUNA y ANCAP y la reformulación del Fondes<sup>(6)</sup> fueron escenario de la misma división entre sectores. Incluso en la conformación del gabinete pueden verse sus consecuencias, al rodearse Vázquez de personas más cercanas a su sector, probablemente intentando compensar un Parlamento que respondía más a sus rivales, más neoestructuralistas que a sus “leales”, afines al neoinstitucionalismo (Garcé, 2015).

Las discrepancias entre los dos polos se vieron reflejadas claramente en el Plenario Nacional del Frente Amplio, cuya opinión acerca del TISA solicitó Tabaré Vázquez, celebrado el 5 de setiembre de 2015. El resultado del mismo fue una resolución cuyo tercer artículo explicitaba: “en atención a nuestra visión sobre el desarrollo integral de la Nación, enmarcado en las definiciones programáticas, declaración constitutiva y Estatutos de nuestro Frente Amplio, planteamos la inconveniencia de seguir participando de las negociaciones del TISA” (Frente Amplio, 2015). La mayoría que aprobó esta resolución fue aplastante: 117 a 22 votos. La distribución de poder que resultó de las coaliciones dentro del partido del presidente claramente no fue favorable a la presencia de Uruguay en el Tratado.

## Partidos de oposición

El posicionamiento de los partidos de oposición frente a la participación de Uruguay en las negociaciones de los términos del TISA solamente se demostró con fuerza una vez tomada la decisión de retirarse. En los meses que pasaron entre que la solicitud de entrada al Acuerdo fue aceptada y el país se retiró, el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Partido Independiente prefirieron no participar públicamente en el debate, aunque algunas de sus figuras expresaron sus opiniones a título personal.

Uno de los más explícitos en su apoyo al Tratado fue Sergio Abreu, ex Canciller de la República. Valoró que el gobierno de José Mujica haya decidido participar, y utilizó argumentos muy similares a los esgrimidos por el ministro Nin Novoa: “Uno no puede estar afuera porque después los grandes intereses, los países más grandes, le imponen cosas que uno no puede”, expresó (El Espectador, 2015). Desestimó las acusaciones de secretismo hacia el gobierno, y valoró el acceso uruguayo a mercados como uno de los factores más relevantes en la negociación del TISA. Asimismo, Ignacio De Posadas, ex ministro de Economía, le decía “Sí, por favor, por supuesto que sí” a la adhesión uruguayo al Tratado (El País, 2015a). En el mismo sentido se posicionaron varios parlamentarios de Alianza Nacional, sector minoritario del Partido Nacional, aunque aclarando que no se trataba de la postura oficial de la bancada. El diputado Pablo Abdala planteó: “Si la oportunidad implica explorar o estudiar oportunidades de ganancia y desarrollo para determinados sectores, con la garantía de que hay sectores que podemos reservar, no entiendo por qué no participar” (La Diaria, 2015b).

El resto de los dirigentes opositores y sus partidos no hicieron públicas sus posturas hasta los días siguientes a la decisión de Tabaré Vázquez de retirar al equipo negociador uruguayo del TISA. Entonces, los líderes de las secciones más importantes de los partidos, a excepción de Unidad Popular, sí ofrecieron su apoyo al presidente para continuar en las negociaciones del Tratado. Luis Lacalle Pou y Jorge Larrañaga por el Partido Nacional, Pedro Bordaberry por el Partido Colorado y Pablo Mieres por el Partido Independiente lamentaron la decisión del mandatario de acatar lo decidido por el Plenario de su partido. (El País, 2015b).

De acuerdo a lo planteado anteriormente, las preferencias de los partidos de oposición no jugaron un papel suficientemente importante en la decisión de Tabaré Vázquez. El tamaño del conjunto ganador no fue afectado de una manera relevante por los mismos, al haber expresado sus posiciones y su eventual defensa al presidente una vez que la decisión de retirarse ya había sido tomada.

### **PIT-CNT y otros actores sociales y corporativos**

A pesar de que el PIT-CNT, central sindical única de Uruguay, ha sido en general un aliado de los gobiernos progresistas (Garcé, 2014), en lo que respecta al TISA ha sido uno de sus más firmes y más tempranos opositores. Como expresó el coordinador de la central, la misma es “independiente pero no indiferente” a los procesos gubernamentales (La Red 21, 2015). El 17 de marzo de 2015, cuando la participación de nuestro país en las negociaciones apenas comenzaba a tomar notoriedad, la Mesa Representativa Nacional Ampliada de la Central resolvía “Rechazar el ingreso de nuestro país a estos tratados ya que esto pondría en riesgo el patrimonio y la soberanía nacional, con la intención de liberalizar y desregularizar los mercados.”(PIT-CNT, 2015b), y solicitar una audiencia con el ministro y el sub secretario de Relaciones Exteriores.

Un mes después el PIT-CNT convocó el primero dentro de una serie de paros y movilizaciones durante el año 2015, cuya consigna expresaba el rechazo total y absoluto al TISA y afirmaba que este tipo de tratados “atentan y configuran pérdida de soberanía y patrimonio, poniendo en serio riesgo la continuidad de todos los procesos de desarrollo en materia de servicios que se han llevado adelante” (El País, 2015c)<sup>(7)</sup>. Uno de los reclamos más importantes para la central fue la transparencia y el fin del secretismo acerca del Acuerdo, tanto sobre el contenido del mismo como de las posiciones del gobierno uruguayo en las negociaciones, lo que motivó un duro intercambio de acusaciones con Luis Almagro, ex Canciller y principal impulsor de la participación uruguayo en el Tratado. Éste llegó a decir que el PIT-CNT “No solo estaba informado, sino que participó y aportó información” (La República, 2015)

La posición del PIT-CNT fue acompañada, en mayor o menor medida, por otras organizaciones. La Red de Ecología Social (REDES)<sup>(8)</sup>, manifestó su preocupación acerca de la posibilidad de que el TISA pudiese “restringir las leyes y reglamentaciones nacionales –como los requisitos de seguridad

para las y los trabajadores, las reglamentaciones ambientales, las normas de protección de los consumidores y las obligaciones de servicio universal” y exigió participación de la ciudadanía en la discusión (REDES, 2015). Esta posición fue sostenida también por la Red de Economistas de Izquierda del Uruguay (REDIU), la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), que incluyó su postura de rechazo al TISA en sus movilizaciones, y la Universidad de la República. Esta última, expresándose a través de su Consejo Directivo Central, expresó su intención de

(...) Destacar que el carácter secreto de las negociaciones dificulta la discusión en cualquiera de sus variantes. (y) Manifestar la firme opinión de la Universidad de la República de que el país no debe avanzar en las tratativas y negociaciones de estos acuerdos hasta que no se abra una discusión pública sobre las características del TISA y sus contenidos. (Universidad de la República, 2015)

Las preferencias de estos actores sociales y corporativos tuvieron influencia en el tamaño del conjunto de propuestas en la negociación que hubiesen podido ser aceptadas domésticamente. La conjunción del debate sobre el Tratado con otras polémicas en el primer año del período de gobierno tuvo influencia en la decisión del retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA.

### **Cámaras empresariales**

Uno de los actores que hizo su apoyo a la participación uruguaya en las negociaciones más patente fue la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI). Esta organización, que agrupa más de 350 empresas del sector, fue también de las primeras en respaldar el Tratado en el país. “Nos parece importante negociar para saber qué es lo que tiene el acuerdo. Y le ofrecimos asistencia a la Cancillería para identificar oportunidades y desafíos”, expresó en mayo de 2015 su presidente, Carlos Caetano (El País, 2015d).

Carlos Perera, presidente de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, expresó a su vez que un país de servicios como el Uruguay jamás se debería negar a una negociación sin saber el contenido de la misma (TNU, 2015). Lo propio hizo Orlando Dovat, presidente de Cámara de Zonas Francas del Uruguay y presidente de Zonamérica, diciendo que el país, en su opinión, debería ser “plenamente abierto. Podemos proyectarnos al mundo a través de los

servicios” (Empresas del Uruguay, 2015).

De todas maneras, el apoyo al TISA por parte de empresarios y cámaras fue expresado con más ímpetu una vez que el presidente de la República decidió el retiro de nuestro país del mismo, tal como los partidos de oposición. La Cámara de Industrias del Uruguay, la Unión de Exportadores y la Asociación Rural del Uruguay, grupos de presión con importancia histórica en nuestro país, hicieron público su descontento con la decisión en los días siguientes al Plenario del Frente Amplio.

### **Hipótesis 2: Las instituciones del nivel doméstico, formales e informales, implicadas en la ratificación de los acuerdos logrados a nivel internacional impactaron en la decisión de Tabaré Vázquez de retirar a nuestro país de las negociaciones del TISA**

En el juego de dos niveles en el que el presidente y los altos cargos de su administración participaron, negociando a nivel internacional los términos del TISA y a nivel nacional la ratificación del acuerdo, los procedimientos por los que esta última hubiese tenido que darse afectaron claramente al tamaño del conjunto ganador del negociador principal, y por lo tanto a su decisión de retirarse del juego. Las reglas por las cuales los acuerdos de nivel I se ratifican en el nivel II determinan qué tanta facilidad o dificultad existirá para llegar a un conjunto de términos aceptables para ambos niveles. Es importante notar que Putnam (1988) subraya la importancia de las instituciones políticas informales, más allá de las formales, en este determinante del tamaño del conjunto ganador.

En nuestro país, la principal institución política formal que regula el proceso de ratificación de acuerdos internacionales a nivel nacional es la Constitución de la República. Si bien la negociación y firma de los tratados es un atributo del presidente, según el artículo 168 numeral 20° de este texto, la ratificación está en manos del Poder Legislativo, más específicamente de la Asamblea General: Artículo 85: A la Asamblea General compete: (...) 7°: Decretar la guerra y aprobar o reprobar por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras.

A la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores, por lo tanto, corresponde aprobar o no lo firmado anteriormente por el presidente, sin

poder modificar los términos de lo que fue acordado ni hacer reservas. La mayoría exigida por el texto constitucional es clara: se necesitan 50 votos en la Cámara de Representantes y 16 en la Cámara de Senadores para aprobar un tratado, una convención o un contrato de nuestro país con otro Estado.

**Tabla 2. Composición de las Cámaras del Poder Legislativo según los resultados de las elecciones de 2014**

<b>Partido</b>	<b>Cámara de Senadores</b>	<b>Cámara de Representantes</b>
Frente Amplio	16 (15 más el Vicepresidente)	50
Partido Nacional	10	32
Partido Colorado	4	13
Partido Independiente	1	3
Asamblea Popular	0	1
Total	31	99

*Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.*

Según el resultado de las elecciones nacionales del 2014, el Frente Amplio tenía las mayorías propias necesarias para aprobar, en ambas Cámaras, un tratado como el TISA, si todos sus legisladores hubiesen sido favorables al mismo. Pero, como se expresó anteriormente, esta no era la situación. Las opiniones dentro del partido de gobierno estaban divididas entre los que se posicionaron a favor y en contra de que Uruguay participase en las negociaciones del mencionado tratado, por lo tanto es posible suponer que a la hora de aprobarlo en las Cámaras, esta división podría tender a repetirse. Los debates a la interna del partido fueron demasiado profundos como para poder suponer que el quiebre entre aquellos que vieron al TISA como una oportunidad y aquellos que lo vieron como una amenaza pudiesen reconciliar sus opiniones a la hora de votar en el Parlamento. La unidad del FA a la hora de votar y utilizar la mayoría parlamentaria obtenida en las elecciones de 2014 no era una garantía para Tabaré Vázquez, a la hora de participar en las negociaciones de los términos del TISA. Si se arriesgaba a intentar aprobar el tratado en el Parlamento únicamente con los votos de su partido, la defecación involuntaria, a decir de Putnam (1988), era más que probable.

Sin embargo, algunos Representantes y Senadores de los partidos opositores expresaron su visto bueno a la participación de Uruguay en el acuerdo,

así como su apoyo al presidente y su ministro de Relaciones Exteriores en lo que respectaba al mismo. Políticos del Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente, apoyaron a Tabaré Vázquez cuando nuestra participación en los términos del acuerdo fue rechazada por el Plenario del FA. Esto da lugar a cuestionarnos si realmente la institución política formal de la mayoría exigida para aprobar tratados internacionales fue uno de los factores que fundamentó el retiro de nuestro país de las negociaciones. Suponiendo que el Tratado fuese puesto a consideración de las Cámaras en el período de gobierno 2015-2020, es probable que el presidente tuviese las mayorías necesarias para aprobarlo, sumando los parlamentarios de los partidos opositores y los sectores frenteamplistas que apoyaron la iniciativa.

Putnam planteaba que “los políticos pueden estar dispuestos a sacrificar parte de sus apoyos habituales para ratificar un acuerdo internacional, pero cuanto mayor sea la pérdida, mayor será su reticencia” (Putnam, 1996, 116). Esto puede explicar por qué, a pesar de que la ratificación formal del acuerdo a nivel nacional podría haber sido posible, Tabaré Vázquez igual haya decidido retirarse. El sacrificio de los sectores frenteamplistas que no apoyaban el TISA era demasiado grande para el presidente, sobre todo al comienzo de un período de gobierno, tomando en cuenta que todavía tenía varios años de negociaciones internas por delante.

En cuanto a las instituciones informales de ratificación de acuerdos logrados en el nivel internacional, la disciplina partidaria es una de las más importantes. En Uruguay, los partidos y las coaliciones son altamente disciplinados. En asuntos como el TISA, cuando no existen acuerdos a nivel interno, el tema puede directamente nunca llegar al Parlamento (López Burian, 2015a, 353-360).

Por lo tanto, la hipótesis de que la imposibilidad de una ratificación futura del TISA generada por la exigencia de las instituciones políticas del nivel nacional no puede ser confirmada. Si el acuerdo hubiese llegado al Parlamento, es probable que hubiese tenido los votos necesarios para ser aprobado, pero eso hubiese significado un quiebre en el partido de gobierno demasiado costoso para el presidente. Es este problema de carácter político y de gobernabilidad el que afecta a la decisión de Tabaré Vázquez, y no el requerimiento formal de la mayoría absoluta de componentes de cada Cámara. De todas maneras, la institución de la disciplina partidaria tiene un gran peso a la hora de que el

tema llegue efectivamente a ser votado por Representantes y Senadores.

### **Hipótesis 3: El estilo de toma de decisión, así como las preferencias propias e independientes de Tabaré Vázquez, impactaron su decisión de retirar a nuestro país de las negociaciones del TISA**

Putnam (1996) postula que “las preferencias de un negociador principal pueden diferir de las de los sectores a los que representa” ( 114). Sus motivaciones pueden incluir la necesidad de reforzar su postura en el nivel doméstico, o perseguir en el ámbito internacional su propia concepción de lo que son los intereses nacionales. A pesar de que el presidente Tabaré Vázquez no se pronunció públicamente a favor ni en contra de permanecer en las negociaciones del TISA durante los meses que duró el debate en el ámbito doméstico al respecto, es poco realista suponer que como negociador principal no tuviese una visión independiente de las políticas en juego.

El proceso de toma de decisiones en política exterior tiene al presidente como actor principal, que interactúa con una miríada de actores, tales como agencias y dependencias gubernamentales. La manera en que estos procesos se desarrollan es consecuencia en parte de la personalidad y el estilo de conducción del máximo mandatario, y todo esto impacta en la decisión final del retiro de Uruguay de la mesa de negociaciones.

En el caso de las negociaciones sobre la permanencia de Uruguay en las negociaciones del TISA, el proceso está “encriptado” y la información que hay acerca de él no es suficiente como para determinar qué factores de la personalidad o el estilo de toma de decisiones de Tabaré Vázquez influyeron en el resultado final. No se lograron entrevistas con el círculo decisorio más estrecho del presidente, ni hubo acceso a estudios pormenorizados al respecto.

Lo que sí es evidente es la presencia de dos posturas contrapuestas al interior del Gabinete. Como se mencionó anteriormente, mientras Rodolfo Nin Novoa, ministro de Relaciones Exteriores, y Danilo Astori, ministro de Economía y Finanzas, apoyaron firmemente la participación de Uruguay en el Acuerdo, Carolina Cosse, ministra de Industrias, Energía y Minería se manifestó en contra. Otros ministros también expresaron preocupación por las posibles consecuencias de la aprobación del TISA, incluyendo al ministro de Trabajo y Seguridad Social, Ernesto Murro, y el ministro de Ganadería, Agri-

cultura y Pesca, Tabaré Aguerre (La Diaria, 2015c). El presidente actuó dirimiendo entre las distintas posturas de los ministerios, que se expresaron explícitamente. Por esto, a pesar de que no esté disponible la información concreta sobre todos los aspectos de la toma de decisión, es posible determinar que se está frente a un modelo competitivo. Además, como se comentó anteriormente, se incorpora el partido de gobierno en el proceso.

El caso del retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA tiene grandes similitudes con el intento infructuoso de firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010). En ese caso también fue competitivo el modelo de toma de decisión, aunque con distinta configuración. En ese momento, el también entonces ministro de Economía y Finanzas, Astori, y el ministro de Industria, Energía y Minería, Jorge Lepra, se mostraron a favor de la firma de un TLC, mientras que el ministro de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano y el entonces ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, José Mujica se opusieron. En este caso también el Plenario del Frente Amplio expresó su rechazo al Tratado, y Tabaré Vázquez decidió no contradecir el mandato de su partido. Garcé (2014b) resume, sobre la propuesta del TLC: “La propuesta había generado una gran coalición de veto dentro de la propia izquierda. Esta coalición estuvo integrada por actores de mucho peso: algunos ministros (entre ellos, por el canciller Reinaldo Gargano), fracciones del FA (entre ellas, por la fracción de José Mujica, la más votada en la elección de 2004), el movimiento sindical, y una red poderosa de académicos de izquierda especializados en innovación.”

Las similitudes son evidentes, también en lo que respecta al cálculo político de Tabaré Vázquez para no minar su propio liderazgo dentro del partido. El presidente prefirió no dar la espalda a las preferencias de la mayoría dentro del Frente Amplio, partido que lo llevó a la Presidencia.

#### **Hipótesis 4: Las preferencias de los actores centrales de la Política Exterior Uruguaya, que se construyen desde marcos ideacionales y con los que comprenden el sistema internacional, condicionan las decisiones de Tabaré Vázquez**

En la discusión sobre la permanencia o retiro de Uruguay de las negociaciones de los términos del TISA, además de la distribución de poder entre ac-

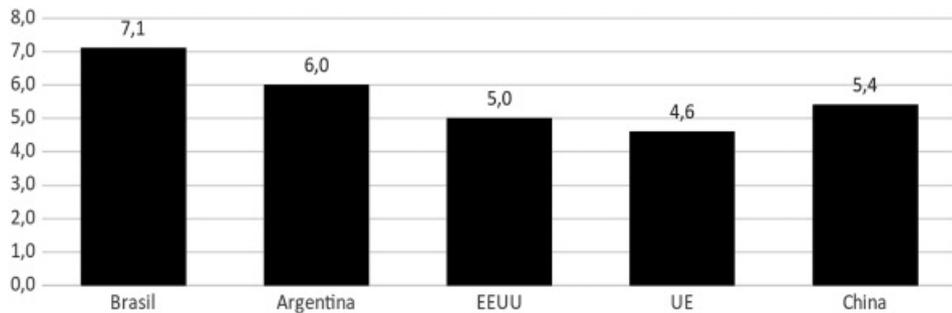
tores a nivel doméstico, las instituciones que determinan las posibilidades de ratificar los acuerdos, y el estilo de toma de decisión del negociador principal, la manera en que los actores perciben el mundo afecta las decisiones que los mismos toman sobre Política Exterior. Según la teoría constructivista, “la gente actúa hacia objetos, incluidos otros actores, sobre la base de los significados que los objetos tienen para ella” (Wendt, 1992, 131), por lo tanto es esencial comprender qué ideas tienen los actores sobre el sistema internacional.

La discusión de los términos del TISA se enmarca en un contexto internacional complejo, que caracteriza al momento histórico al que pertenece. Arce (2015) explica al respecto que: “(...) la economía mundial y las relaciones internacionales expresarán el equilibrio de poder y el orden mundial que logren negociar y establecer en las próximas décadas, el polo occidental –liderado por Estados Unidos y la Unión Europea– y el oriental –representado fundamentalmente por China (...)” (Arce, 2015, 33)

En consecuencia, la posición de Uruguay con respecto a su pertenencia en el TISA se enmarca en esta coyuntura, y sus acciones dependerán de cuáles son las percepciones que los actores principales en Política Exterior tienen al respecto de estos actores.

La solicitud de entrada de China al Acuerdo no fue aceptada, principalmente a causa de la renuencia de Estados Unidos (Correa, 2015). El resto de los BRICS también está ausente, siendo de importancia para nuestro país la ausencia de Brasil como nuestra máxima potencia regional. Argentina tampoco participa de las negociaciones.<sup>(9)</sup> La importancia de China y Brasil es percibida por los legisladores uruguayos como puede apreciarse en el Gráfico 1. Encuestados sobre sus percepciones de la influencia que distintos países y grupos de países tienen sobre la política exterior de Uruguay, los parlamentarios uruguayos colocaron a Brasil en el primer lugar, con más de un punto de diferencia con el segundo. Estados Unidos y la Unión Europea están en cuarto y quinto puesto, después de Brasil, Argentina y China.

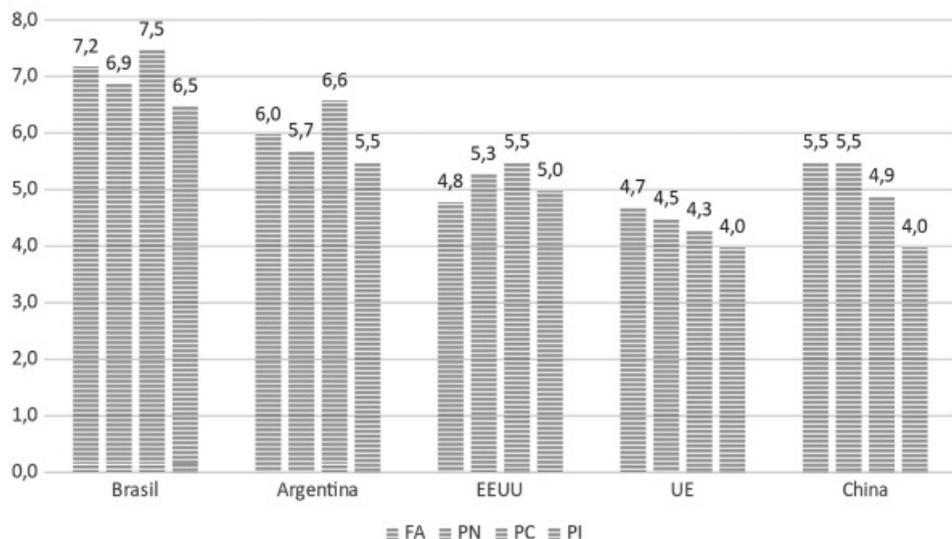
### Gráfico 1. Influencia de países y bloques en la política exterior uruguaya. A juicio de todos los legisladores



Fuente: López Burian, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Montevideo: ICP-FCS-UdelaR*

Estas percepciones, a su vez, no tienen grandes variaciones entre los diferentes partidos del sistema político uruguayo, como puede verse en el Gráfico 2. A pesar de los matices entre partidos, las percepciones son relativamente homogéneas.

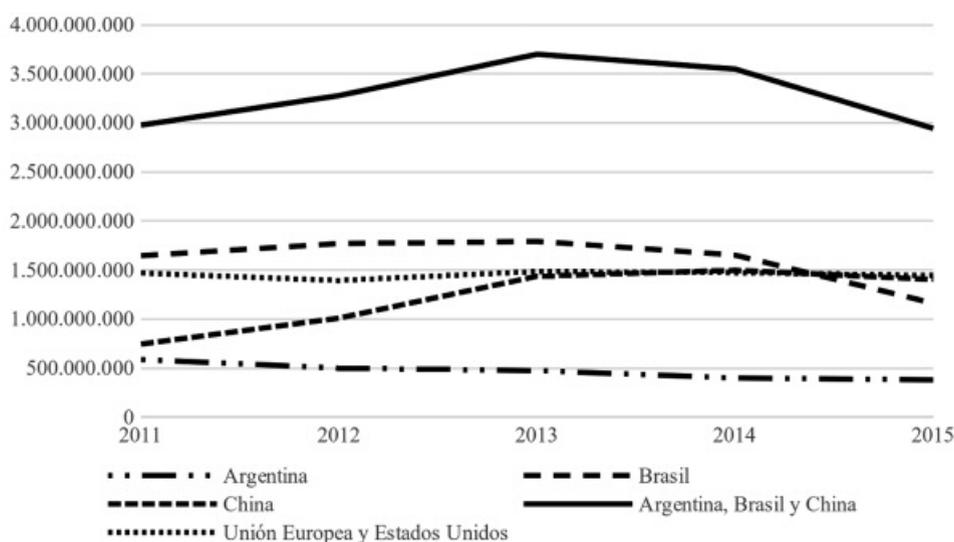
### Gráfico 2. Influencia de países y bloques en la política exterior uruguaya. Por partido de pertenencia



Fuente: López Burian, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Montevideo: ICP-FCS-UdelaR*

La postura respecto a los países del Sur Emergente, a su vez, están planteadas en las Bases Programáticas del Frente Amplio para el período 2014-2020, donde se postula que es especialmente relevante “el profundizar nuestras relaciones económico-comerciales, políticas y culturales con estos países. Dentro de los países emergentes, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) se destacan y generan un nuevo panorama internacional” (Frente Amplio, 2013, 141).

**Gráfico 3. Evolución de las exportaciones uruguayas 2011-2015 en USD por destino**



*Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Uruguay XXI.*

A su vez, la decisión de retirar a nuestro país de las negociaciones puede verse como una consecuencia de la ausencia de nuestros principales socios comerciales en las mismas. Como puede verse en el Gráfico 3, el valor de nuestras exportaciones combinadas hacia Argentina, Brasil y China, tres países que no participan del TISA, es visiblemente más alto que el valor de lo exportado hacia la Unión Europea y Estados Unidos, principales promotores del TISA. En el gráfico también puede apreciarse cómo el valor de las exportaciones a China es apenas menor al de las exportaciones de EEUU y la UE combinadas, y es notorio el crecimiento de las mismas en los años anteriores, hasta el momento en el que se tomó la decisión del retiro de nuestro país del TISA. Si bien las exportaciones a Brasil decaen en el último año, sus

valores son similares a los de la suma de las destinadas a EEUU y la UE, también. A decir de la senadora Constanza Moreira, “cualquiera que mira la balanza comercial uruguaya se da cuenta de que Brasil, Argentina y China siguen siendo los socios prioritarios” (La República, 2015b). El diputado Alejandro Sánchez se expresó en el mismo sentido, diciendo “Hoy le vendemos la producción industrial a Brasil, Argentina, Venezuela, a la región y a los BRICS, que son los países emergentes en el mundo, (...) y que no están hoy en esta negociación en el TISA” (MPP, 2015).

Por lo tanto, es difícil dudar que las percepciones que los principales actores de la Política Exterior Uruguaya tienen acerca del sistema internacional, y los principales países que lo conforman, pesaron a la hora de decidir el retiro del país de las negociaciones del TISA. Los países percibidos como más influyentes, que a su vez son los principales socios comerciales de Uruguay, no participaron en el Tratado, y esto condiciona las ideas en las que los actores a nivel doméstico basan sus decisiones.

A pesar de esto, cuando el ministro Nin Novoa fue interpelado acerca del retiro de nuestro país del TISA, respondió negativamente a una pregunta del senador Pedro Bordaberry sobre si la ausencia de China y Brasil había influenciado la decisión de Uruguay (Gil, 2015).

## Conclusiones

El retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA, si bien a primera vista puede parecer un asunto difícil de comprender por la complejidad de las interacciones entre los diferentes actores y factores que inciden en la discusión, tiene razones que lo explican. Decisiones que pueden parecer irracionales si se las analiza únicamente desde el punto de vista internacional, cobran sentido una vez que se considera también el nivel doméstico. Los objetivos de investigación, que consistieron en identificar los actores e intereses más relevantes, sus ideas y argumentos, el impacto del marco institucional y de la dimensión ideacional en la decisión dan cuenta de lo enrevesado de ésta.

Los actores más importantes, fuera del negociador principal Tabaré Vázquez, fueron los pertenecientes a su partido de gobierno, agrupados en dos tendencias contrapuestas en sus visiones, la neoinstitucionalista y la neoes-

tructuralista. El PIT-CNT y otros actores sociales y corporativos también movilizaron sus recursos para presionar al gobierno, mientras que las cámaras empresariales hacían lo propio en sentido contrario. Los partidos de oposición jugaron un papel menor, al no pronunciarse con fuerza hasta después de tomada la decisión de retirar a Uruguay de las negociaciones del TISA. Los principales argumentos e ideas reflejaron las preferencias de los actores, que son parte de concepciones más amplias sobre la política exterior e inserción internacional del país. Mientras algunos actores bregaron por la apertura comercial que incentivase el acceso de los servicios uruguayos a los mercados internacionales, otros buscaron la protección de los derechos y del espacio para implementar políticas gubernamentales sin limitantes como las que se generarían por el TISA. Las principales reglas de juego o instituciones que marcaron la decisión final fueron formales, como lo es la mayoría necesaria para aprobar Tratados en el Parlamento, e informales como la disciplina partidaria. En cuanto a los factores ideacionales, en los que es especialmente relevante la percepción que los principales actores tienen acerca del sistema internacional, la influencia de China y Brasil en la política exterior y la inserción comercial de Uruguay hacen que la decisión tenga una dimensión socialmente construida en base a significados colectivos.

La ratificación en el nivel doméstico del acuerdo logrado a nivel internacional hubiese sido sumamente difícil de alcanzar, sobre todo porque la distribución de poder entre los diferentes actores a nivel nacional dio como resultado un conjunto ganador muy pequeño. La coalición de los sectores más neoestructuralistas del Frente Amplio, junto con el PIT-CNT y los demás actores sociales y corporativos significó una influencia mucho más grande sobre el presidente que la coalición de los partidos opositores y las cámaras empresariales. También la disciplina partidaria como institución informal causó la disminución del conjunto de propuestas que hubiesen podido ser aceptadas domésticamente, mientras que la institución formal de la mayoría en ambas Cámaras del Legislativo como institución formal no hubiese limitado la ratificación, siempre y cuando el presidente hubiese estado dispuesto a sacrificar sus apoyos electorales y trabajar con los partidos de oposición en su lugar. Además, el proceso de toma de decisión presidencial, que siguió un modelo competitivo, con fuertes discrepancias dentro del gabinete, podría haber influido en la decisión final respecto al TISA.

Las hipótesis utilizadas para investigar el impacto de estos factores nos permiten ver que la relación entre el negociador principal, el presidente Tabaré Vázquez, y su partido, el Frente Amplio, es de suma importancia. En una partidocracia como la uruguaya, es poco razonable subestimar la influencia que el partido tiene sobre el presidente al que llevó al poder. La correlación de fuerzas entre las fracciones significó un gran obstáculo para la permanencia de Uruguay en el Acuerdo, como se demostró en el Plenario, y el presidente no estuvo dispuesto a sacrificar estos apoyos trabajando con la oposición. Esto hubiese significado aún más conflictividad entre un Poder Ejecutivo y un Legislativo ya de por sí con problemas de congruencia, en un período de gobierno que recién comenzaba. Esta relación entre Vázquez y su partido permea todas las hipótesis planteadas en este trabajo de investigación, y subraya la importancia de los partidos en la determinación de la política exterior en Uruguay.

## Referencias

---

- Arce, G. (2015). *La Economía Mundial en el Siglo XXI*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria
- Caetano, G., López Burian, C. y Luján, C. (2016). La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015). En J. Busquets y N. Bentancur (Coords.). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (pp. 279-300). Montevideo: Fin de siglo.
- Bouzas, R. y Zelicovich, J. (2014). La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo. *Estudios de Economía Aplicada*, 32(3), 963-994.
- De Oliveira, A., Onuki, J. y Cândia Veiga, J. P. (2006). Política Externa e Negociações Internacionais. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 20(87), 29-33.
- Garcé, A (2014b) Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009). *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(2), 439-458.
- Garcé, A. (2014), ¿Réquiem para la derecha? La elección de 2014 y la izquierda que se viene. En Garcé, A. y Yaffé, J. (eds.) *La era progresista. Hacia una nueva estrategia de desarrollo* (pp. 203-246) 3a ed. Montevideo: Fin de Siglo.
- George, A. L. (1991). *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ibáñez, J. (2015). Socialconstructivismo: ideas, valores y normas en la política mundial. En Del Arenal, C. y Sanahuja, J.A. (Eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales* (pp. 189-217). Madrid: Tecnos.

- López Burian, C. (2015a). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores.* (Tesis de Doctorado en Ciencia Política.) ICP-FCS-Ude-laR. Montevideo.
- López Burian, C. (2015b). *Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014).* *Colombia Internacional*, (83), 135-169. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.06>
- Putnam, R. D. (1996). Diplomacia y política internacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*, (74), 69-120.
- Urrutia, O. (2013). El papel de los ThinkTanks en la definición y aplicación de las políticas y estrategias de defensa. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (2), 1-34.
- Wendt, A. (1992), La Anarquía es lo que los Estados hacen de ella. En Santa Cruz, A. (2009) (ed.) *El constructivismo y las relaciones internacionales.* México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

## Otras fuentes de información

---

- Academia Nacional de Economía (2015). *Comunicado de la Academia Nacional de Economía con respecto a la decisión de las Autoridades de retirarse de las negociaciones del TISA.* Recuperado de [http://www.acadeco.com.uy/files/2015\\_Comunicado\\_TISA.pdf](http://www.acadeco.com.uy/files/2015_Comunicado_TISA.pdf)
- Amigos de la Tierra Internacional (s.f.). *Amigos de la Tierra Uruguay / REDES.* Recuperado de <http://www.foei.org/es/grupos-miembro/america-latina-y-el-caribe/uruguay>
- Bustamante, M. (2015, 8 de setiembre). Unánime rechazo a “maniobra de la derecha”. *La República*. Recuperado de <http://www.republica.com.uy/maniobra-de-la-derecha/535958/>
- Chasqueti, D. (2015, 6 de agosto). Incongruencia. *Montevideo Portal*. Recuperado de [http://columnistas.montevideo.com.uy/ucimprimir\\_301612\\_1.html](http://columnistas.montevideo.com.uy/ucimprimir_301612_1.html)

- Comisión Europea. (2014, 2 de mayo). *EU backs Uruguay joining talks on Trade in Services Agreement (TiSA)*. Recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-511\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-511_en.htm)
- Correa, J. P. (2015, 30 de mayo). El gobierno choca con sectores del Frente en defensa del TISA. *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-choca-sectores-frente-defensa.html>
- CNCS (2014). Autogestión: ¿Qué es y qué hace el FONDES?. Espectador Negocios. Recuperado de <http://espectadornegocios.com/core.php?m=amp&nw=ODg4MDg=>
- El Espectador (2015a, 27 de mayo). *Sergio Abreu: con el TISA se “ideologiza sin argumentos”*. Recuperado de <http://www.espectador.com/politica/316201/sergio-abreu-con-el-tisa-se-ideologiza-sin-argumentos>
- El Observador (2015, 20 de abril). *Se podrá avanzar con el TISA sin necesitar luz verde del Mercosur*. Recuperado de <http://www.elobservador.com.uy/se-podra-avanzar-el-tisa-necesitar-luz-verde-del-mercosur-n303173>
- El País (2015, 24 de mayo). *“El Mercosur ha fracasado”, dice exministro de Economía blanco*. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/mercosur-fracasado-dice-exministro-deposadas.html>
- El País (2015b, 7 de setiembre). Bordaberry interpelará a Nin Novoa por decisión de no negociar el TISA. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/informacion/bordaberry-interpelara-nin-novoa-tisa.html>
- El País (2015c, 20 de abril). Paro del jueves del Pit-Cnt será en “rechazo total y absoluto al TISA”. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/informacion/pit-cnt-convoca-paro-contr.html>
- El País (2015d, 8 de mayo). Empresas de software se juegan al TISA. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/informacion/empresas-software-se-juegan-tisa.html>

- MPP (2015). *El TISA nos ata de manos hacia el futuro*. Recuperado de <http://mpp.org.uy/2011-12-07-22-57-14/todas-las-noticias/1775-el-tisa-nos-ata-de-manos-hacia-el-futuro>
- Elías, A. (2015). Vida y muerte del TISA en Uruguay. *Semanario Voces*, 12(489), 2. Recuperado de <http://www.voces.com.uy/articulos-1/viday-muertedel-tisa-en-uruguay-por-antonio-elias>
- Empresas del Uruguay (2015). *Expertos en comercio presentaron al TISA como una "oportunidad" para Latinoamérica*. Recuperado de <http://www.empresasdeluruguay.com.uy/index.php/noticias-empresariales/noticias-empresariales-9/1771-expertos-en-comercio-presentaron-al-tisa-como-una-oportunidad-para-latinoamerica>
- Frente Amplio (2013). *Bases Programáticas Tercer Gobierno del Frente Amplio 2015-2020*. Recuperado de <http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1013>
- Frente Amplio. (2015). *Resolución sobre TISA*. Recuperado de <http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1676>
- Garcé, A. (2015, 16 de setiembre). El mismo conflicto, ¿el mismo camino?. *El Observador*. Recuperado de <http://www.elobservador.com.uy/el-mismo-conflicto-el-mismo-camino-n677843>
- Garrido, N. (2015, 3 de julio). Estados Unidos alienta ingreso al TISA mientras el FA está dividido. *El Observador*. Recuperado de <http://www.elobservador.com.uy/estados-unidos-alienta-ingreso-al-tisa-mientras-el-fa-esta-dividido-n657301>
- Gil, V. (2015, 15 de octubre). Interpelación por TISA: Nin enredado por Bordaberry. *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/informacion/interpelacion-tisa-nin-enredado-bordaberry.html>
- Gil, V. e Isgleas, D. (2015, 8 de setiembre). Vázquez acata decisión del Frente y abandona el TISA. *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/informacion/vazquez-acata-decision-frente-abandona.html>

- Gould, E. (2014). El acuerdo de los auténticos buenos amigos de las empresas transnacionales. *Internacional de Servicios Públicos y Our Word isNotfor Sale*. Recuperado de [http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/report\\_tisa\\_esp\\_lr\\_2.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/report_tisa_esp_lr_2.pdf)
- La Diaria (2015, 22 de mayo) *Declaración pública*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/5/declaracion-publica/>
- La Diaria (2015b, 4 de agosto). *Que nadie se escape*. Recuperado de <http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/8/que-nadie-se-escape/>
- La Diaria (2015c, 1 de julio). *Go Home*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/7/go-home/>
- La Red 21 (2015, 23 de abril). *PIT-CNT reafirma lucha contra el TISA: "Uruguay no puede entrar en un boniato al servicio del gran capital"*. Recuperado de <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1229062-pit-cnt-lucha-contra-tisa-uruguay>
- La República (2015, 16 de abril). *Polémica entre Almagro y el PIT-CNT*. Recuperado de <http://www.republica.com.uy/almagro-y-el-pit-cnt/511931/>
- La República (2015b, 5 de junio). "Firmar el TISA significaría hipotecar el país". Recuperado de <http://www.republica.com.uy/significaria-hipotecar-el-pais/519871/>
- Montecarlo (2015, 12 de junio). *Cosse se mostró contraria al TISA y aseguró que afectará el futuro de las empresas públicas*. Recuperado de <http://www.radiomontecarlo.com.uy/2015/06/12/nacionales/gobierno/cosse-se-mostro-contraria-al-tisa-y-aseguro-que-afectara-el-futuro-de-las-empresas-publicas/>
- PIT-CNT (2015). *PIT-CNT convoca a participar en la movilización que se realiza en el marco del paro general de 9 a 13 horas*. Recuperado de <http://www.pitcnt.uy/sala-de-prensa/noticias/item/329-pit-cnt-convoca-a-participar-en-la-movilizacion-que-se-realiza-en-el-marco-del-paro-general-de-9-a-13-horas>

- PIT-CNT (2015b). 17-03-2015 Acta Mesa Representativa Nacional Ampliada. Recuperado de <http://www.pitcnt.uy/el-pit-cnt/institucional/resoluciones/item/105-17-03-2015-acta-mesa-representativa-nacional-ampliada>
- Presidencia (2015). FONDES apoyará a pequeñas empresas y financiará proyectos de la economía social. Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/decreto-fondes>
- Redacción 180. (2015, 30 de julio). Gobierno no tomará “decisiones rápidas” sobre el TISA. *180*. Recuperado de [http://www.180.com.uy/articulo/56681\\_no-hay-definiciones-politicas-sobre-el-tisa](http://www.180.com.uy/articulo/56681_no-hay-definiciones-politicas-sobre-el-tisa)
- REDES – Amigos de la Tierra Uruguay. (2015) *¿Por qué el TISA es una amenaza para nuestro país?*. Recuperado de <http://www.redes.org.uy/2015/04/17/redes-at-alerta-sobre-el-tisa-y-reclama-consultas-en-base-a-los-textos-de-negociacion/>
- Teledoce (2015, 8 de setiembre). *Unión de Exportadores y Cámara de Comercio lamentaron salida del TISA*. Recuperado de <http://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/union-de-exportadores-y-camara-de-comercio-lamentaron-salida-del-tisa/>
- Teledoce, (2015b, 27 de abril). La importancia de estar en el TISA es para compensar el costo, que es muy alto, de no estar. Recuperado de <http://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/la-importancia-de-estar-es-para-compensar-el-costo-que-es-muy-alto-de-no-estar/>
- TNU (2015, 13 de agosto). *Analizan ventajas y desventajas del TISA*. Recuperado de <http://www.portaltnu.com.uy/video.php?vid=1572>
- Universidad de la República. (2015). *TISA. Universidad reclama discusión pública sobre contenidos*. Recuperado de <http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/37465>
- Uval, N. (2014, 17 de julio). Abiertos a todo. *La Diaria*. Recuperado de <http://ladiaria.com.uy/articulo/2014/7/abiertos-a-todo/>

Uval, N. (2015, 17 de abril). Poder ejecutivo. *La Diaria*. Recuperado de <http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/4/poder-ejecutivo/>

## Notas

<sup>(1)</sup> Este trabajo es una síntesis de la investigación final con el que la autora obtuvo el Título de Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. La misma contó como tutor al Dr. Camilo M. López Burian.

<sup>(2)</sup> Este grupo está conformado por Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, la Unión Europea, Liechtenstein, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Suiza, Taiwán y Turquía.

<sup>(3)</sup> Esta “estará integrada por el señor Ministro de Relaciones Exteriores, quien la presidirá, y los señores Ministros de Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería, Turismo y Deporte y un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.” Y se crea “con el cometido de definir las principales líneas de acción del país en lo atinente a la inserción comercial internacional, la negociación internacional, la promoción comercial y captación de inversiones, así como los mecanismos de incentivos.” según el decreto 101/006.

<sup>(4)</sup> De Oliveira, Onuki y Cândia Veiga (2006) explican que la política exterior y las negociaciones internacionales no son temas primarios en las campañas electorales, pero a partir de los resultados o impactos que los acuerdos o negociaciones tienen en el nivel nacional, se vuelven más relevantes.

<sup>(5)</sup> Un ejemplo del abordaje que señala la centralidad de los partidos en la política exterior Uruguaya puede encontrarse en Caetano et al 2016.

<sup>(6)</sup> La aerolínea estatal Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA) y la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) tuvieron problemas financieros en el período de gobierno de José Mujica (2010-2015). Las responsabilidades por los errores en la gestión involucraron a varios políticos de distintos sectores del Frente Amplio.

El Fondo para el Desarrollo (FONDES) se creó en 2011 con el objetivo de “apoyo a emprendimientos económicos con participación de sus trabajadores en la dirección y en el capital de las empresas, en articular modelos autogestionarios, donde se conjuguen la propiedad del capital, la gestión empresarial y el trabajo en el mismo núcleo de personas” (CNCS, 2014). En 2015 el Poder Ejecutivo planteó su reformulación, con cambios en su gobernabilidad y cambiando el foco hacia “las pequeñas, micro y medianas empresas. En particular, sin discriminar la forma de propiedad, se apoyará a través de servicios financieros y no financieros a muchos emprendimientos.” (Presidencia, 2015)

<sup>(7)</sup> El PIT-CNT convocó el 23 de abril de 2015 a un paro de 4 horas con el lema “Cambio profundo para seguir avanzando”, donde manifestaron su absoluto rechazo hacia el TISA, y lo mismo hizo el 11 de junio. El 6 de agosto se realizó un paro general de 24 horas, cuya consigna incluyó el aumento del salario real, más inversión pública y presupuesto, la creación de un sistema de compras públicas, y también el retiro de Uruguay del TISA.

<sup>(8)</sup> REDES-Amigos de la Tierra es una organización que trabaja desde la perspectiva de la ecología-social, entendiendo que la actual crisis ecológica responde en gran medida a los procesos de concentración de recursos y toma de decisiones en manos de unos pocos actores empresariales. (Amigos de la Tierra Internacional, s.f.)

<sup>(9)</sup> A pesar que nuestros grandes vecinos e integrantes del Mercosur no formen parte, las normas que emanan de esta Organización en sí no tuvieron un peso relevante en la discusión sobre la permanencia o el retiro de nuestro país de las negociaciones La decisión 32/00, que regula parte del relacionamiento externo del Mercosur en cuanto a acuerdos arancelarios con terceros países, no hubiese alcanzado al TISA. Esta decisión se refiere al comercio de bienes, y no de servicios, que es lo que el Tratado pretende regular, y por lo tanto no hubiese sido aplicable (El Observador, 2015). Esto significa que, si bien en términos de la correlación de fuerzas entre los Estados que lo conforman, el Mercosur puede haber influenciado la decisión, las instituciones que regulan el relacionamiento externo del bloque no fueron un obstáculo para la presencia uruguaya en el TISA.