Merc

ORDEN GLOBAL Y REGIONAL

EL FUTURO DEL MERCOSUR

Una mirada interdisciplinaria desde Uruguay

Damián Rodríguez (Coord.), Nastasia Barceló, Natalia Carrau y Gustavo Bittencourt

Diciembre 2022

El Mercosur llegó a sus 30 años de existencia en el marco de una crisis. Diversas decisiones del gobierno uruguayo ponen en cuestión la pertenencia al bloque de integración regional.

En un contexto global marcado por la recuperación pospandemia, que enfrenta los múltiples impactos en términos geoestratégicos de la guerra en Ucrania, la recuperación de la integración regional retoma importancia para América Latina en el camino de construir una inserción internacional que contribuya a un modelo de desarrollo centrado en la justicia social y ambiental.

La idea de reformulación del Mercosur gana fuerza en los debates académicos y políticos del momento. A partir de una perspectiva que recupera la trayectoria histórica del bloque, este documento aporta elementos para repensar la agenda estratégica de la integración regional desde múltiples miradas.

sur

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
URUGUAY

ORDEN GLOBAL Y REGIONAL

EL FUTURO DEL MERCOSUR

Una mirada interdisciplinaria desde Uruguay

Índice

Prólogo 2

1. 30 años de Mercosur: escenarios futuros de la integración regional en un mundo (des)globalizado 4

1.1 Introducción ... 4
1.2 Cambios y continuidades en la economía política internacional ... 5
1.3 Qué es la propuesta de «apertura y flexibilización» del Mercosur ... 5
1.4 Reflexiones finales ... 7

2. Integración económica y modelo de desarrollo 9

2.1. Introducción: objeto y punto de vista ... 9
2.2 Desindustrialización prematura, capital extranjero y economía política en la región ... 9
2.3 Desindustrialización y debilidad de las exportaciones industriales reflejan situación cambiaria y escaso comportamiento innovador ... 11
2.4 Las políticas industriales en Argentina y Brasil: ¿políticas «de Estado»? ... 12
2.5 Capital extranjero, cambios en la estructura productiva y en la economía política del Mercosur ... 13
2.6 La inserción comercial de Uruguay en el Mercosur y en el mundo ... 15
2.7 Conclusiones preliminares e interrogantes para el debate ... 17

3. Integración regional como herramienta para el desarrollo social 21

3.1 Introducción ... 21
3.2 «La necesidad y urgencia de unirnos» ... 21
3.3 Mercosur: *experiencias* y oportunidades para el desarrollo inclusivo ... 22
3.4 Conclusiones: la unidad como horizonte ... 24

4. Inserción internacional y modelos de desarrollo: implicancias a partir de la justicia ambiental 27

4.1 Introducción ... 27
4.2 ¿Por qué la perspectiva de justicia ambiental es fundamental para pensar el desarrollo y la integración regional? ... 27
4.3 La insustentabilidad del modelo productivo uruguayo ... 29
4.4 Aportes potenciales de la integración regional a un modelo de desarrollo con justicia ambiental ... 32

Prólogo

Es larga y rica la historia de los debates sobre la participación de Uruguay en el Mercosur y su pertenencia al bloque. Son múltiples los factores que han determinado el tono de esos debates a lo largo del tiempo: el momento de la economía y el comercio global, la salud del multilateralismo y la pujanza de los procesos de regionalización, el contexto político regional, la sintonía de los gobiernos conosureños respecto al proyecto de futuro para sus países y para la región.

La valoración de los beneficios que trae a Uruguay la participación en la integración regional es un factor determinante. Claro que la amplitud del lente con que se mide ese beneficio determina el clima político que se instala. Durante la era de gobiernos del Frente Amplio, la participación de Uruguay en la construcción de integración regional estuvo marcada por la convocatoria a «más y mejor Mercosur».

Para un país pequeño y dependiente, la apertura comercial regional que orientaba el camino en la primera etapa de construcción de Mercosur debía estar acompañada por políticas de integración más profunda en términos de reconversión y complementación productiva, cooperación tecnológica, cooperación en materia de derechos laborales, derechos humanos, derechos para la construcción de una ciudadanía regional y conformación de un entramado de instituciones y agendas que permitieran confirmar la teoría de que un proceso profundo de integración regional es el camino necesario para la construcción de democracias más plenas en términos de justicia social y ambiental.

Con el cambio de gobierno en Uruguay se inicia un nuevo momento en la política de inserción internacional y en particular en la relación con la región. En el marco del 30 aniversario de Mercosur, el gobierno reinstaló la agenda de flexibilización de los acuerdos del bloque, pero esta vez acompañada de una fuerte retórica con tono de ruptura con la región. El inicio de las negociaciones con China para la firma de un tratado de libre comercio y el anuncio de la adhesión al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica abren interrogantes sobre las condiciones de pertenencia y vinculación de Uruguay con el Mercosur.

En la actual coyuntura, se presentan con mucha claridad los límites del sistema capitalista, expresados en múltiples crisis: social, aumenta la concentración económica en un marco de creciente pobreza, hambre y exclusión; ambiental, son cada vez mayores las evidencias del límite de la sostenibilidad de la vida humana en el planeta; de las democracias, las injusticias desatadas por políticas neoliberales, junto con la sensación de permanente inestabilidad —profundizada por la pandemia—, que generan un entorno propicio para el fortalecimiento de posturas antipolíticas, que tras la fachada de ideas antisistema son el caldo de cultivo de discursos y acciones de odio que amenazan las formas de convivencia pacífica en clave de democracia y ponen en cuestión la salud del sistema político todo.

Por otro lado, la pandemia dejó en claro la vulnerabilidad de los Estados en solitario, incluidos los del Norte global, para resolver el desafío del bienestar —y la supervivencia— de sus poblaciones. En adición a ello, la guerra entre Rusia y Ucrania pone en primera línea la preocupación por la dependencia en términos de provisión de energía y alimentos, fundamentalmente por parte de Europa. En ese contexto, América del Sur y en particular el Mercosur resurgen como zonas de interés estratégico por su riqueza en la producción de alimentos y de fuentes de energía alternativas.

En este marco, el fortalecimiento de la integración regional, y en particular del Mercosur, es un paso ineludible para pensar en un proceso de transición hacia un modelo de desarrollo alternativo. La transformación de la estructura productiva regional para avanzar en sustentabilidad ambiental y justicia social, el relacionamiento con el mundo desde una posición de mayor autonomía soberana, el fortalecimiento de las democracias con plenos derechos a las ciudadanías y los pueblos son desafíos centrales para la integración regional.

Desde una mirada interdisciplinaria, la publicación aporta un análisis completo del estado actual de la integración regional en el Mercosur, y desde una perspectiva crítica de ponderación de los logros y déficits reflexiona sobre las potencialidades de la integración regional como política pública estratégica para un desarrollo alternativo.

Esta publicación se realiza en el marco de un trabajo conjunto de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) con el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Agradecemos a Damián Rodríguez por su compromiso en la coordinación de este trabajo y a los autores Nastasia Barceló, Gustavo Bittencourt y Natalia Carrau por sus contribuciones.

DÖRTE WOLLRAD
Representante en Uruguay

VIVIANA BARRETO
Directora de Proyectos

DAMIÁN RODRÍGUEZ DÍAZ

1

30 AÑOS DE MERCOSUR: ESCENARIOS FUTUROS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN UN MUNDO (DES)GLOBALIZADO

1.1. INTRODUCCIÓN

Desde principio del 2021, en el marco de un compromiso de larga trayectoria con la agenda de la política de inserción internacional y los modelos de desarrollo, la Oficina de la Friedrich Ebert Stiftung en Uruguay (FES Uruguay) ha venido desarrollando una agenda de trabajo conjunto con la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar) para analizar y problematizar los escenarios futuros de la inserción internacional de Uruguay y del Mercado Común del Sur (Mercosur).

La discusión en torno a la inserción internacional ha cobrado centralidad en la agenda pública a partir de la propuesta del gobierno de Luis Lacalle Pou, de Uruguay, de avanzar en una apertura y flexibilización del Mercosur, con el objetivo de concretar acuerdos de libre comercio de manera unilateral, en particular con la República Popular China y con Turquía, y la reciente solicitud de adhesión al Tratado de Asociación Transpacífico (CPTPP, por su nombre en inglés). Dicha propuesta se ha materializado en dos hechos políticos trascendentales que pueden alterar radicalmente los principios fundacionales del Mercosur cristalizados en el Tratado de Asunción de 1991: la posibilidad de salida de Uruguay del bloque, por la tratativa de acuerdos comerciales, y el avance de la desintegración o fragmentación de los acuerdos regionales de comercio que, en el caso de Mercosur, se está produciendo por la reducción unilateral del arancel externo común (AEC) por parte de Brasil. Este escenario plantea algunos desafíos y la necesidad de proyectar colectivamente el futuro de la inserción internacional.[1]

En un mundo abocado a la recuperación pospandemia y a paliar los múltiples *shocks* que está provocando la guerra en Ucrania, donde además se han exacerbado las transformaciones estructurales de las actuales tendencias desglobalizadoras, resulta imperioso replantear la relevancia de la integración regional y del regionalismo para hacer frente a la denominada triple brecha, digital, ecológica y socioeconómica, que América Latina deberá elaborar a fin de alcanzar una recuperación transformadora para la consecución de un modelo de desarrollo igualitario y sostenible (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022).

El pasado 26 de marzo de 2022 se cumplieron 31 años de la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a partir del cual se creó formalmente el Mercosur.[2] Este aniversario coincide con dos fenómenos que de manera inexorable están transformando la economía política internacional de los últimos años. Uno de ellos refiere a la crisis de la globalización (Sanahuja, 2017) y la impugnación del orden internacional liberal desde la implosión económico-financiera de 2008, que la pandemia de covid-19 y el conflicto bélico en Ucrania han exacerbado. El otro fenómeno refiere a la transición que atraviesa la economía capitalista basada en el tridente tecnología-digitalización-automatización, que se enmarca, a su vez, en los compromisos que los países asumieron en el Acuerdo de París de 2015, con el objetivo de alcanzar sistemas de producción más sostenibles.

A tres décadas de su nacimiento, el Mercosur enfrenta un escenario global de disputa geopolítica y un futuro incierto asociado a las visiones distintas que sus miembros poseen respecto a la forma, el funcionamiento y la estrategia de inserción internacional. Estas visiones se cristalizan en la «tensión irresuelta» entre dos modelos de desarrollo distintos: uno de ellos apunta a una mayor liberalización comercial impulsada por los sectores de base primaria, el otro aboga por la preservación de ciertos niveles de protección que resultan vitales para las actividades con menores ventajas comparativas relativas (CEPAL, 2022, p. 7). En ese sentido, las tendencias desintegracionistas actuales y las pro-

1 Según el comunicado oficial 182/21 del Ministerio de Relaciones Exteriores de agosto de 2021, el gobierno de Uruguay planteó la intención de avanzar de manera unilateral en las negociaciones de un tratado de libre comercio con China, y le encomendó al equipo negociador iniciar las tareas para un estudio de factibilidad. En esa misma línea, en la resolución 269 del Comité Ejecutivo de gestión de Comercio Exterior, expresada en la nota conjunta 142 del gobierno de Brasil, se anunció que, de manera unilateral, este país reduciría en un 10% el arancel externo común (AEC) del Mercosur.

2 El Mercosur comenzó a gestarse a partir de una serie de acuerdos de cooperación que Argentina y Brasil suscribieron en la segunda mitad de la década de 1980, con la firma de la Declaración de Iguazú de 1985, el Acta de Integración Argentino-Brasileña de 1986 y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. Posteriormente, a partir de los cambios producidos a nivel internacional, el proceso de integración comenzó a materializarse con la suscripción del Acta de Buenos Aires en 1990, y posteriormente con la rúbrica del Tratado de Asunción en marzo de 1991. Esta dinámica integracionista permitió trascender la hipótesis de rivalidad y conflicto existente en la región, a la vez que facilitó el establecimiento de una agenda de cooperación sectorial y de complementación productiva, que tenía el objetivo de integrar sectores productivos estratégicos de los países integrantes del naciente proceso.

puestas que implican escenarios de ruptura se han materializado en decisiones unilaterales que cuestionan los procesos de integración regional y el regionalismo, como la experiencia reciente de la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea (UE) y sus impactos políticos y socioeconómicos, o la propuesta de apertura y flexibilización de los gobiernos de Brasil y Uruguay en el Mercosur.

Teniendo en cuenta estos desarrollos, el itinerario del apartado es el siguiente. Después de la presente introducción, en la primera parte se analizan los procesos de cambio y continuidad en la economía política internacional, ya abordados en la bibliografía especializada (entre otros, Sanahuja y Rodríguez, 2021; Van Rompaey y Rodríguez, 2021). En segundo lugar, se examina la crisis del Mercosur desde 2016, se la relaciona y contextualiza en el escenario actual de (des)globalización. A su vez, se repasan los principales argumentos políticos de la propuesta de «apertura y flexibilización», así como las distintas posturas y discusiones en torno ella. Para terminar, se esbozan algunas reflexiones finales y perspectivas para la proyección de escenarios de futuro del Mercosur y del regionalismo latinoamericano.

1.2. CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL

La aparición de la pandemia de covid-19 y el estallido de la guerra en Ucrania aceleraron los procesos de transformación productiva de la economía global y la dinámica del sistema internacional. La coyuntura actual, de desglobalización y de letargo del sistema multilateral, responde a un conjunto de cambios que han ocurrido en la economía política internacional desde que se produjo la crisis financiera global en el 2008. Desde entonces, el sistema internacional atraviesa una crisis de la globalización[3] tal como esta se configuró en las décadas anteriores, y en particular en su etapa altamente financiarizada de 2000 en adelante (Sanahuja y Rodríguez, 2021). Esta podría interpretarse como una crisis orgánica, que pone en cuestión la estructura hegemónica de la globalización, tanto en la esfera productiva como en las dimensiones social y política, al tiempo que muestra los límites ambientales de un modelo de producción y consumo que no es universalizable ni sostenible (Sanahuja, 2017). Esta crisis está alterando las bases y los pilares sobre los que se sustentó la economía de la manufactura posfordista, altamente transnacionalizada, que está transitando hacia un sistema productivo basado en la economía digital y la descarbonización. En este interregno, uno de los vectores de cambio es la transformación de las bases materiales de la producción, las relaciones sociales y la distribución del poder en el sistema internacional que trae consigo la denominada *cuarta revolución industrial* o industria 4.0, cuyo *leitmotiv* es el tridente de tecnología, digitalización y automatización.

El triunfo del Partido Demócrata en Estados Unidos en 2020 parecía augurar una nueva etapa de relacionamiento internacional. Durante los primeros meses del 2021, la nueva administración demócrata produjo algunos cambios en su política internacional, con una estrategia que combinó el retorno al multilateralismo, la mejora de las relaciones con la UE y una posición antagónica ante China. Para ello, el presidente Biden ha propuesto una política orientada a la renovación de la infraestructura, la descarbonización y el pleno empleo, a fin de hacer frente al descontento social del que se nutrió el ascenso de la extrema derecha que representó el gobierno de Donald Trump. Por un lado, enmarcado en la política «America is back», Estados Unidos retornó al Acuerdo de París sobre el cambio climático, suspendió la salida de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y levantó el veto a la candidatura de la primera mujer que asume la presidencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Ngozi Okonjo-Iweala, lo que permite iniciar su postergado proceso de reforma. Por otro lado, la administración demócrata comenzó a desplegar una estrategia económica y geopolítica hacia la región Indo-Pacífico, manteniendo reuniones con la Quadrilateral Security Dialogue (Quad, por su nombre en inglés), que integran Japón, India y Australia, para equilibrar el creciente peso económico y militar de China en esa región (Van Rompaey y Rodríguez, 2021).[4]

Europa, por su parte, asume formalmente una visión geopolítica centrada en la búsqueda de *autonomía estratégica*. Con el telón de fondo tanto del ascenso de la extrema derecha como de un mayor respaldo electoral a los partidos verdes, se avanza hacia un nuevo modelo económico y de creación de empleo a través del European Green Deal (EGD) y del Programa de Recuperación Europeo Next Generation EU, aprobados en julio de 2020, como novedosas estrategias de desarrollo sostenible pospandemia (Sanahuja y Rodríguez, 2021). El Mercosur se debate entre las propuestas intermitentes de apertura y flexibilización de sus socios, la falta de coordinación regional y la tentativa de futuro de delinear una estrategia basada en el «bilateralismo competitivo» (Quiliconi, 2013).

1.3. QUÉ ES LA PROPUESTA DE «APERTURA Y FLEXIBILIZACIÓN» DEL MERCOSUR[5]

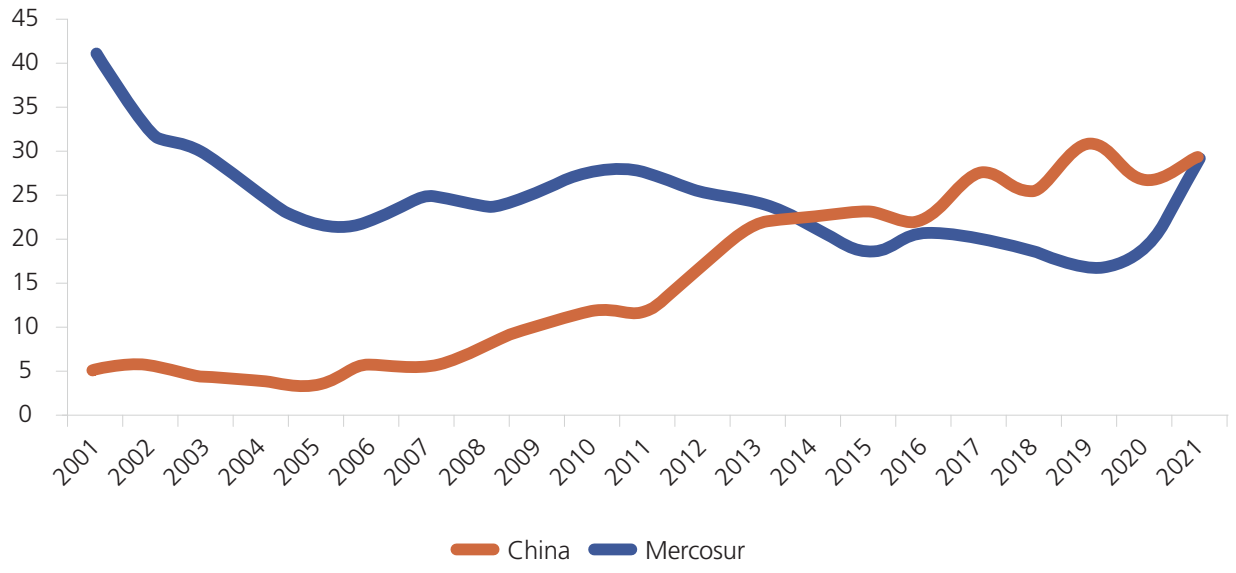
El Mercosur surgió en el marco de la ola del nuevo regionalismo y se cristalizó en el conjunto de reformas estructurales del Consenso de Washington establecidas por los organismos internacionales de crédito, entre las que incluía, entre otras medidas, al tridente apertura-privatización-desregulación de los mercados que introdujo en esos años el

3 En términos gramscianos, una crisis orgánica refiere a la conjunción de una crisis hegemónica y una crisis de acumulación que evidencia el agotamiento de una estructura hegemónica y de un modo de reproducción social.

4 En noviembre de 2020 se firmó un acuerdo que establece la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por su nombre en inglés). Esta asociación nuclea a 15 economías de Asia y el Pacífico, entre ellas las integrantes de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). La RCEP, liderada por China, deja fuera a Estados Unidos, que fue el artífice de un acuerdo comercial similar en esa región a través del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por su nombre en inglés), del que Donald Trump se retiró en 2015.

5 Rodríguez Díaz (2121).

Figura 1
Las exportaciones de Uruguay a China y Mercosur 2001-2021 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Uruguay XXI.

lema «la mejor política industrial es no tener una política industrial» (Ocampo, 2021), bajo el marco explicativo que ofrecía el regionalismo abierto de la CEPAL.[6]

Los impactos sociales y económicos de esta reforma se entrelazaron con la crisis de la devaluación brasileña de 1999 y la de Argentina de 2001. El giro progresista resignificó la concepción de la integración regional en el Consenso de Buenos Aires de 2003 y abogó por un «más y mejor Mercosur». De allí surgieron proyectos importantes, tendientes a fortalecer el bloque a través de la reducción de las asimetrías estructurales, con la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y el diseño de una estrategia de complementariedad sectorial con la puesta en marcha del Programa de Integración Productiva, que buscaba una mayor integración de las empresas de menor tamaño económico y de las pymes para aumentar su competitividad y mejorar su inserción externa.

El bloque regional atravesó la crisis de las hipotecas *subprime* de 2008, amortiguando los impactos en una periferia rezagada y tímidamente emergente de la mano de Brasil. La agenda externa se revitalizó en los últimos años, en el marco del retorno de los gobiernos liberal-conservadores a partir de 2015, materializándose en los avances de las negociaciones con la Unión Europea, en las tratativas de cerrar un acuerdo comercial con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por su nombre en inglés) con Canadá, Corea del Sur, Singapur e Indonesia.[7] A su vez, se avanzó en las negociaciones para el establecimiento del libre comercio automotor mediante la firma de acuerdos de complementación económica de la ALADI (sector que hasta el momento ha recibido un tratamiento preferencial en el nomenclátor común).[8] El Mercosur se expandió con dificultades y demoras, como en los casos de Bolivia, que aún aguarda la ratificación del Senado de Brasil para su incorporación plena, y el ingreso y la posterior suspensión de Venezuela.

Siguiendo el planteo de Zelicovich (2020, pp. 421-422), el bloque regional atraviesa desde el bienio 2015-2016 un notorio desgaste que se evidencia en los siguientes indicadores: I) el bajo crecimiento del comercio intrazona, que al finalizar la primera década del 2000 se redujo a 14%, debido a varios factores, entre ellos, las crisis económicas intermitentes de las economías más grandes del bloque, el creciente peso de las economías extrarregionales en la balanza comercial de los países miembros, en particular de China, que ha exacerbado la reprimarización de la estructura productiva y la falta de eslabonamientos productivos regionales; II) con excepción del sector automotor-autopartista, Brasil y Argentina presentan

6 Como sostiene Briceño Ruiz (2019), la integración regional se mantuvo como un elemento en el marco explicativo de la CEPAL. En 1994 publica el documento *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración regional al servicio de la transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1994), en el cual se destaca una concepción de la integración como instrumento para insertarse en el mundo y favorecer una mayor competitividad de las economías latinoamericanas. En esto la CEPAL coincidía con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al describir las iniciativas en marcha (el Mercosur y la Comunidad Andina [CAN]) como *nuevo regionalismo,* pero incluyó en su marco teórico la propuesta de transformación productiva con equidad, que lo ligaba a la obra de Fajnzylber, al neoestructuralismo, y lo distinguía del enfoque neoliberal del BID (2019, p. 125).

7 En junio de 2019, el Mercosur y la Unión Europea suscribieron un *acuerdo en principio* en materia comercial que supuso el cierre de 20 años de negociaciones entre ambos bloques. A partir de allí, han surgido una serie de obstáculos y desafíos en torno al cierre del texto, la ratificación y negociación de una *cláusula ambiental* adicional.

8 A partir de la firma del acuerdo en principio entre el Mercosur y la UE, comenzaron las negociaciones para la regulación del intercambio intrarregional automotor. En 2019, se firmó el ACE 13 entre Argentina y Paraguay y en 2020 se suscribió el ACE 74 entre Brasil y Paraguay.

una baja participación en las cadenas globales de valor, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Brasil representaba en 2015 el 14% del valor agregado en las exportaciones argentinas, en tanto que Argentina era el 5,6% del valor agregado en las exportaciones de Brasil; III) una baja internalización de la normativa del Mercosur en sus Estados parte, que se traduce en la creciente existencia de protocolos sobre la agenda de integración económica moderna, ninguno de los cuales ha sido ratificado; IV) una creciente perforación, a través de numerosas excepciones al AEC y el creciente uso de barreras no arancelarias al comercio intrazona, y V) dada la distancia ideológica entre sus miembros, por los cambios de los elencos gubernamentales, se ha producido una menor coordinación en foros multilaterales, fundamentalmente en la OMC.

El giro manifiesto de la política exterior uruguaya, con la asunción de un gobierno de coalición «multicolor», integrado por partidos de centro y extrema derecha, alineado a la visión nacionalista y antiglobalista de una coalición de líderes de extrema derecha como el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, facilitó que Uruguay encontrara en uno de sus vecinos el socio ideal para intentar nuevamente «soltar el corsé» que le implica, al parecer, permanecer en el Mercosur. Flexibilizar, modernizar o incluso la idea de un Mercosur elástico no son más que una serie de eufemismos en torno a un discurso liberal que plantea una salida de la región y un alejamiento del regionalismo latinoamericano. Es decir, un discurso ideológico que parte de premisas teóricas de la versión clásica del liberalismo de las relaciones internacionales y que plantea, entre otras cosas, una inserción internacional y un modelo de desarrollo basados en la especialización productiva en torno a ventajas comparativas estáticas. En la figura 1 se puede observar la dinámica exportadora de Uruguay hacia China y el Mercosur entre el 2001 y el 2021. A partir de proporciones disímiles, se puede evidenciar la creciente participación de la potencia asiática en la balanza comercial de Uruguay. Por los efectos económicos-comerciales de la pandemia de la covid-19 y de la guerra en Ucrania, las exportaciones del país han tenido un desempeño similar al de la región y al de China; ambos destinos suman el 29% de las exportaciones uruguayas.

Este mercoescepticismo estuvo acompañado de distintos intentos de reforma u olas aperturistas que se intensificaron en los últimos años y que, la mayoría de las veces, han sido impulsadas por Uruguay. Esta maniobra de política comercial ha tenido sus costes en el plano nacional y regional. En el bienio 2005-2006, el intento de Uruguay de bilateralizar la relación con Estados Unidos, en el marco de la negativa regional al área de libre comercio (no al ALCA), provocó fricciones regionales y puso de manifiesto las distintas visiones sobre la inserción internacional del bloque regional. Sin embargo, los intentos de flexibilización o «sinceramiento» posteriores siguieron formando parte de la estrategia comercial de algunos sectores políticos en el Frente Amplio (tabla 1).

En ese sentido existe, al parecer, un consenso político entre fracciones partidarias oficialistas y opositoras en derogar la normativa 32/00, que condiciona a los Estados parte del bloque a negociar de manera conjunta y mantener de esta manera la unidad funcional del bloque: el arancel externo común (AEC).

1.4. REFLEXIONES FINALES

Ante los avatares regionales de los últimos años en torno a las distintas visiones e intereses respecto al futuro de la inserción internacional de Uruguay y del Mercosur, resultó necesario pasar revista a la coyuntura actual, de profundas transformaciones en el sistema internacional, marcada por la recuperación de la pandemia de la covid-19 y por la irrupción del conflicto bélico en Ucrania tras la invasión de Rusia el 24 de febrero de 2022. Debido al deterioro que ha padecido el Mercosur en estos años, acrecentado por las políticas adoptadas tras el giro «liberal conservador» a partir de 2015, la dispersión de la agenda exterior de Uruguay en el último año se ha orientado a la concreción de acuerdos de libre comercio con China y Turquía y a una posible solicitud de Estado asociado al Acuerdo Transpacífico (TPP-11). Si bien es precipitado adelantar posibles impactos de la salida de un socio, un caso de *full exit* podría exacerbar el fenómeno de la desintegración regional ya presente.

Tabla 1:
Cronología sucinta de los intentos de «apertura y flexibilización» del Mercosur (2016-2021)

2016	Uruguay propone un «sinceramiento». Solicitud de derogación de la decisión 32/00 del gobierno uruguayo, acompañado por Paraguay
	Uruguay firma una asociación estratégica con China y anuncia la intención de negociar un TLC
2019	El Mercosur y la Unión Europea firman, tras 20 años de negociaciones, el acuerdo en principio de asociación birregional
	Brasil propone una disminución del AEC
2020	Irrumpe la pandemia de la covid-19
	Argentina plantea la idea de un Mercosur «a dos velocidades»
	Uruguay quiere acelerar la ratificación del acuerdo con la UE
2021	Propuesta de «apertura y flexibilización» de Brasil y Uruguay. Solicitud de derogación de la decisión 32/00
	Uruguay anuncia el inicio de las negociaciones de un TLC con China
	Brasil y Argentina anuncian la rebaja del AEC un 10%
	Brasil anuncia de manera unilateral una rebaja del AEC de 10%, como medida temporal hasta el 12/22, según lo establecido en el artículo 50 del Tratado de Montevideo (ALADI)

Fuente: Elaboración propia.

Como en otras etapas, la coyuntura descrita presenta serios desafíos al devenir del Mercosur. Como sostiene Frenkel (2022), el bloque regional se encuentra en un proceso de redefinición identitaria, en el que resulta necesario discutir el futuro de la economía política a la luz de las transformaciones estructurales en el sistema internacional. En ese sentido, la construcción de coaliciones políticas, sociales y económicas que apuesten por el mercado regional y la cooperación política es clave. Tener en cuenta los avances de la «agenda positiva» de la integración de estos años y los problemas de sostenibilidad relacionados con la estructura productiva del bloque debería ser una condición insoslayable en la discusión sobre la orientación futura del bloque.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Briceño-Ruiz, J. (2019). Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano. *Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, 48*(1), pp. 120-129.

Comisión Económica de América Latina y el Caribe. (2022). *Superación de la pandemia de enfermedad por coronavirus (covid-19) y desafíos de la guerra en Ucrania.* Boletín de Comercio Exterior del Mercosur 5. CEPAL.

Comisión Económica de América Latina y el Caribe. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración regional al servicio de la transformación productiva con equidad.* Recuperado de https://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-regionalismo-abierto-america-latina-caribe-la-integracion-economica-al-servicio

Frenkel, A. (2022). *El Mercosur se dobla pero (aún) no se rompe.* Nueva Sociedad. Recuperado de https://nuso.org/articulo/el-mercosur-y-su-crisis-de-identidad-se-dobla-pero-aun-no-se-rompe/imprimir/

Quiliconi, C. (2013). Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿Liderazgo competitivo o negación mutua? *Revista cidob d'Afers Internacionals*, 102-103, 147-168.

Rodríguez Díaz, D. (2021, abril 11). Mercosur, el bloque que nadie quiere pero todos precisan. *La Diaria.* Recuperado de https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/4/mercosur-el-bloque-que-nadie-quiere-pero-todos-precisan/

Sanahuja, J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: Crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En Mesa, M. (coord.), *Seguridad internacional y democracia: Guerras, militarización y fronteras.* Anuario CEIPAZ 2016-2017 (pp. 35-71). Madrid: CEIPAZ.

Sanahuja, J., y Rodríguez Díaz, J. D. (2021). *El acuerdo Mercosur-Unión Europea: Escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica.* Fundación Carolina. https://doi.org/10.33960/AC_20.2021

Van Rompay, K., y Rodríguez, J. D. (2021). *¿Qué significa el nuevo gobierno de Estados Unidos para los países de América Latina?: Los primeros 100 días de la administración Biden-Harris.* Policy paper, Oficina-Uruguay, Friedrich Ebert Stiftung.

Zelicovich, J. (2020) ¿Lo que no te mata te fortalece?: El Mercosur en tiempos de pandemia. *Temas y Debates* (40, Supl. 1), 419-427.

GUSTAVO BITTENCOURT

2

INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y MODELO DE DESARROLLO

2.1. INTRODUCCIÓN: OBJETO Y PUNTO DE VISTA

La inserción internacional de un país tiene una incidencia clave en múltiples dimensiones del desarrollo. La soberanía y la capacidad autónoma de decisión pueden ser un objetivo político en sí mismo, a la vez que un requisito para la toma de decisiones en materia de políticas que afectan el desarrollo económico y la transformación de la estructura productiva (Wainer, 2019). La dimensión ambiental es otra clave para el presente y futuro del planeta, por la prevención y mitigación del cambio climático, así como por el deterioro de los recursos naturales derivados de una especialización que los utiliza intensivamente. La dimensión sociodistributiva también es muy relevante: diferentes grupos sociales obtienen ganancias o experimentan pérdidas derivadas de los cambios en la inserción internacional. Para la mejora de las condiciones de vida de la clase trabajadora, la generación de empleos de productividad elevada y creciente es la principal fuente de aumentos de los salarios reales. Si los sectores ganadores son poco intensivos en mano de obra femenina, los cambios en la especialización pueden provocar aumentos de las brechas de género. Si los sectores ganadores aportan poco a las cuentas fiscales, todo el sistema de protección social puede verse afectado, y afectar a su vez la participación en los ingresos totales del quintil inferior de la distribución.

Cada una de estas dimensiones puede ser determinante de un posicionamiento válido respecto a la estrategia de inserción internacional del país. Organizaciones sociales que representan sectores o intereses pueden y deben alertar sobre riesgos específicos, como eventuales pérdidas de empleo en ramas de la producción, potenciales riesgos ambientales, deterioro en las condiciones laborales femeninas o en las relaciones de género, efectos específicos en algunos territorios, etcétera. En este documento la reflexión sobre la inserción internacional se concentra en sus efectos sobre la estructura productiva y a partir de ella sobre el crecimiento económico a mediano y largo plazo, considerado una condición necesaria para el desarrollo.

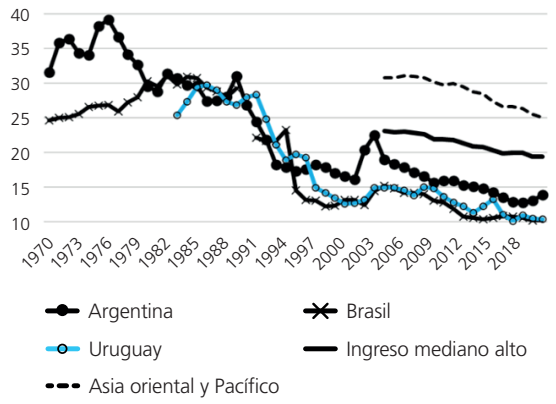
En un principio se discuten brevemente algunos cambios en la estructura productiva de los dos grandes vecinos que pueden tener gran impacto en la economía política y afectar así las condiciones que determinen las características del proceso de integración. En primer lugar, se constata la magnitud de lo que Rodrik (2015) denomina *desindustrialización prematura*, pese al mantenimiento de políticas proteccionistas que buscan proteger la rentabilidad de ciertos sectores como el automotor. La reducción del peso de la industria tanto en la producción como en el empleo altera el peso relativo de diferentes sectores y su rol estratégico hacia una mayor importancia de sectores agroindustriales y extractivos con fuerte presencia de capital nacional (o con presencia menor de fíliales de empresas transnacionales que las manufacturas). Esto pone en jaque a las nociones de unión aduanera y mercado común y sugiere que se debería poner énfasis en los mecanismos que ajusten mejor la zona de libre comercio.

Más adelante se describe brevemente la estructura de la inserción comercial de Uruguay en la última década, contrastando la inserción comercial con China respecto a los vecinos del Mercosur. Luego, se discute el crecimiento de la productividad a largo plazo como sustento de la dinámica futura esperada. La dinámica entre 2004 y 2013 se explica por la expansión de las exportaciones a partir de la diversificación por la aparición de nuevos productos como la celulosa o la soja entre 2008 y 2012. Pero la dinámica de la productividad en cada uno de ellos es baja, como lo muestra el sector ganadero de carne. A partir de estas consideraciones y algunos escenarios, se proponen algunos interrogantes y elementos para la discusión de las relaciones entre integración internacional y modelo de desarrollo para Uruguay. Más allá de las formas específicas que asuma el modelo de integración, lo importante parece ser cuál es la funcionalidad del modelo de integración con la estrategia de desarrollo productivo. Es respecto a este último punto que la sociedad, el sistema político y el sistema académico uruguayos están en deuda con un debate de calidad que permita alimentar los acuerdos mayoritarios sobre las aspiraciones de futuro a mediano y largo plazo.

2.2. DESINDUSTRIALIZACIÓN PREMATURA, CAPITAL EXTRANJERO Y ECONOMÍA POLÍTICA EN LA REGIÓN

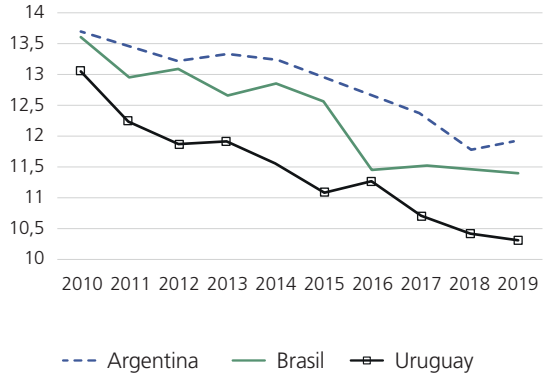
Diferentes medidas de la presencia de la industria manufacturera en Brasil, Argentina y Uruguay dan cuenta de una muy fuerte caída en el peso de la industria en el PIB y en el empleo total de cada uno de estos países. Brasil y Uruguay en el año 2019 alcanzaron cifras cercanas al 10% y Argentina a un 15% del PIB. Las proporciones de empleo en la industria manufacturera respecto al empleo total fueron similares a las participaciones en el PIB.

Figura 2
VAB industria manufacturera
% del PIB



Fuente: IDM-BM

Figura 3
Empleo industria manufacturera
sobre total (%)



Fuente: OIT

El concepto de Dani Rodrik (2015) sobre la desindustrialización «prematura» alude al papel que debe jugar la industria manufacturera en el proceso de desarrollo en países grandes que deben generar un gran número de empleos de alta y creciente productividad para poder absorber el tamaño de la población y su crecimiento.

Durante el proceso de aumento del PIB por habitante, en todos los países crece la participación de los servicios y disminuye el peso relativo de la industria tanto en el valor agregado como en el empleo. Pero estos tres socios del Mercosur redujeron su grado de industrialización mucho más que el promedio de los países de ingreso medio-alto y mucho más que los países asiáticos, que tienen una dinámica de largo plazo muy superior. El promedio de los países de ingreso mediano-alto muestra un grado de industrialización que llega a menos del 20% recién en 2020, mientras que los países de Asia Oriental muestran un grado de industrialización que pasa de 30% en 2011 a 25% en 2020.

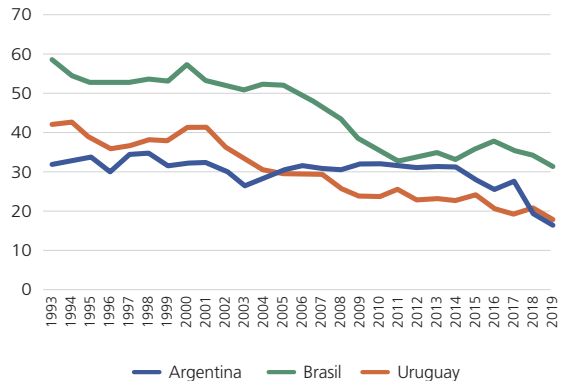
Para Palma (2014), la desindustrialización «inexorable» (la que ocurre de modo general) se acelera en los casos de abundancia de recursos naturales donde se produce el «síndrome holandés». Según este autor, en América Latina este síndrome fue «básicamente el resultado de un programa radical (extremadamente rígido y ausente de todo pragmatismo) de liberalización comercial y financiera, emprendido en el contexto de un proceso general de cambio institucional, que llevó a una abrupta reversión de su estrategia de industrialización (liderada por el Estado) mediante la sustitución de importaciones. Brasil y los tres países del Cono Sur con los ingresos per cápita más altos (Argentina, Chile y Uruguay) fueron los países latinoamericanos que experimentaron los mayores (y más rápidos) niveles de desindustrialización» (Palma, 2014). Palma (2019) muestra que en Brasil y Corea entre 1970 y 2015 el empleo industrial deja de crecer, pero en Corea con producción y productividad sostenidamente creciente y en Brasil con recesión industrial desde mediados de la década de 1990 (pp. 23-36).

Es posible que las transformaciones correspondientes a la denominada industria 4.0, en la que convergen las telecomunicaciones con el cambio en la producción manufacturera, impliquen un aumento en la provisión de servicios modernos a la industria y por lo tanto una probable disminución del valor agregado manufacturero, aunque con mayor eficiencia, productividad y competitividad. Pero sabemos que, en nuestra subregión, la desindustrialización no es acompañada por mejoras significativas de la productividad industrial.

En el caso de los países del Mercosur el problema parece más estructural (permanente) que coyuntural. Notcheff (1993) le llamó a este problema *enfermedad holandesa evolutiva.* El problema clave, como también lo resume Kulfas (2019), refiere a la dificultad de acceder a las divisas necesarias para poder sostener el crecimiento económico. Las caídas en la proporción de empleo industrial señalan por lo menos dos posibilidades relevantes. Por un lado, la pérdida de importancia relativa del grupo de trabajadores industriales en estas sociedades puede estar marcando cambios en la economía política y en la distribución de poder relativo entre diferentes grupos sociales. En segundo lugar, en la medida en que la reducción relativa del empleo es de proporción similar a la reducción del valor agregado en la misma década, está indicando indirectamente que hay escasos aumentos de la productividad laboral, esto es, de la magnitud de valor agregado por ocupado en las manufacturas.

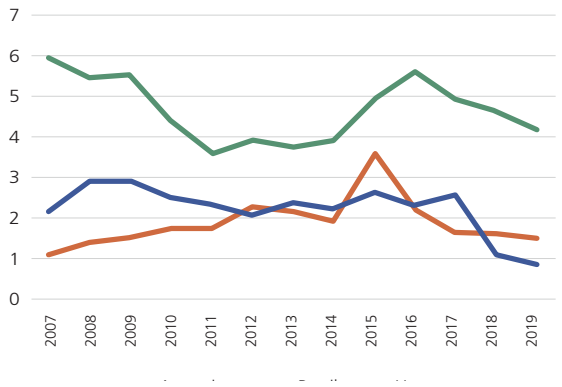
Numerosos trabajos coinciden en señalar los escasos aumentos de la productividad en estas economías. Cabe mencionar los estudios del grupo de la Universidad de Boston, coordinado por Kevin Gallagher, que encuentra que la dinámica de la productividad total de los factores es muy limitada en los sectores industriales de Argentina y Brasil (Capaldo y Ömer, 2021) entre 2000 y 2014. Otros estudios recientes reconstruyen las cifras de Argentina y de Brasil y confirman que la productividad laboral en las industrias manufactureras se estanca en las últimas dos décadas y se reduce entre 2010 y 2020. En el caso de Uruguay, donde los datos parecen mostrar algún aumento de la productividad laboral de la

Figura 4
Participacion de manufaturas en exportaciones de bienes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de World Development Indicators World Bank.

Figura 5
Participacion de manufaturas de alta tecnología en exportaciones de bienes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de World Development Indicators World Bank.

industria, se conoce que dichos avances se concentran en las zonas francas manufactureras (Bértola, 2019) y en algunos sectores industriales aislados. No hay aumentos de productividad significativos para el núcleo industrial fuera de las zonas francas.

2.3. DESINDUSTRIALIZACIÓN Y DEBILIDAD DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES REFLEJAN SITUACIÓN CAMBIARIA Y ESCASO COMPORTAMIENTO INNOVADOR

La protección ejerce fuertes incentivos para la producción hacia el mercado interno, y aunque explícitamente se propone aumentar las exportaciones mediante mecanismos de intercambio compensado, apenas logra evitar que la presencia internacional de los sectores manufactureros se contraiga todavía en mayor magnitud. Como se muestra en la figura 3, Brasil había logrado ser un importante exportador de manufacturas hacia el mundo en la última etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones (antes de 1990), pero reduce la participación de estas en sus exportaciones de bienes de 60% a 30% entre 1993 y 2019. Argentina pasa de 32% a 18% y Uruguay de 42% a 18% en el mismo período.

Brasil y Uruguay muestran un cambio gradual e intenso en dirección a la primarización de sus exportaciones de bienes durante el siglo XXI, mientras que la caída en la participación de exportaciones manufactureras en Argentina es más reciente. El aumento de la presencia de recursos naturales se observa también en la participación de manufacturas intensivas en esos recursos tales como la celulosa, la carne refrigerada, los aceites o los metales en estado básico. Como contrapartida, la proporción ocupada por los sectores de bienes de alta tecnología es baja y decreciente para los países del Mercosur. Aun en el caso de Brasil, con conocidos ejemplos de éxito en este sentido, como las exportaciones de aviones de Embraer. Los productos intensivos en conocimiento forman el núcleo más dinámico de las exportaciones de los países exitosos en su proceso de desarrollo desde mediados del siglo XX, por ejemplo, Corea, Finlandia, Irlanda, Taiwán, Singapur y Hong Kong. El aumento del contenido tecnológico explica buena parte del crecimiento de las exportaciones chinas y de otros países asiáticos, que aún no alcanzaron un elevado ingreso por habitante pero crecen a elevado ritmo. Como contracara, los países que no sofistican su canasta exportadora crecen más lentamente (Rodrik, 2006).

Muchos autores vinculan el proceso de desindustrialización de Brasil a una situación de competitividad cambiaria. Bonelli y otros (2013) discuten las cifras de industrialización y muestran que los cambios metodológicos hacen incomparables las cifras de las décadas 1940-1970 con las actuales. De tal forma, señalan que el grado de industrialización alcanzó una cuarta parte del producto bruto interno (PIB) en la década de 1970, al bajar a 15% cerca del año 2008. Bacha (2013) analiza el período 2005-2011, en una línea similar a la propuesta por Bonelli, y entiende que la desindustrialización es poco más de lo que debería ser razonable como respuesta a un modelo de industrialización «forzado». Ambos autores entienden que el deterioro de las condiciones cambiarias afectó adicionalmente el proceso de reducción del peso de la industria en la dinámica económica. Bresser-Pereira y Marconi (2008) y en especial Bresser-Pereira (2012) ponen particular énfasis en responsabilizar a la enfermedad holandesa y a la errónea respuesta de la política macroeconómica de la desindustrialización del país.

De hecho, en Brasil el bajo crecimiento económico desde el año 2011 ha permitido un ajuste recesivo que, de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, incluyó un aumento del valor real del dólar de 80% entre 2010 y 2020, colocándolo en un nivel superior al generado en los ajustes de 1983-1986 y de 1999-2004. Esta evolución se separa ampliamente de la valuación cambiaria real en Uruguay, que muestra una recuperación en 2018-2020, pero que resulta mucho menor que los ajustes de los dos períodos posteriores a las crisis financiero-cambiarias anteriores. De hecho, la fuerte

desvalorización del real, al ser Brasil el segundo mayor socio comercial de Uruguay, es una de las principales explicaciones de que la devaluación real promedio del peso uruguayo sea tan limitada.

De todos modos, si bien existen causas macroeconómicas de la pérdida de competitividad cambiaria y esta tiene un efecto importante sobre la dinámica del sector industrial, el desarrollo industrial de manufacturas con contenido tecnológico depende crucialmente de las políticas de innovación y de las condiciones microeconómicas para que las empresas se diversifiquen hacia nuevos productos. Los países de la subregión y en particular Uruguay parecen tener una deuda muy importante en ese sentido (figura 3). Puede observarse que Brasil es de los tres el que realiza mayor gasto en I+D (investigación y desarrollo), lo que le permite tener un mayor coeficiente de exportaciones de alta tecnología.

2.4. LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES EN ARGENTINA Y BRASIL: ¿POLÍTICAS «DE ESTADO»?

Asimismo, se debe tener en cuenta que el proceso de desindustrialización ocurre pese a que tanto Brasil como Argentina utilizan diversos instrumentos de protección industrial, en especial para algunos sectores, como el automotor.

Porta y otros (2017) comparan las políticas productivas de Argentina y Brasil (entre otros países sudamericanos). Para el caso argentino, señalan varias etapas luego de la «convertibilidad» de la década de 1990. La primera etapa, con el gobierno del presidente Néstor Kirchner entre 2003 y 2007, fue un período de fuerte recuperación industrial y de los ingresos reales. Luego de 2008 comenzaron los problemas: desde la crisis internacional de 2009 la política comercial empezó a aplicar instrumentos de protección tales como licencias no automáticas, lo que distinguió este caso de los de Brasil, Chile y México. Se aplicaron otras políticas sectoriales y de innovación, en un contexto macroeconómico cada vez más deteriorado: alta inflación, baja de reservas internacionales, apreciación gradual del tipo de cambio. Luego de 2011 algunos intentos de política industrial se profundizan y durante largos períodos continúan las restricciones a las licencias de importación como mecanismo para sustituir importaciones. Esta lectura muestra coincidencias importantes con la de Kulfas (2019), que habla de los «tres kirchnerismos».

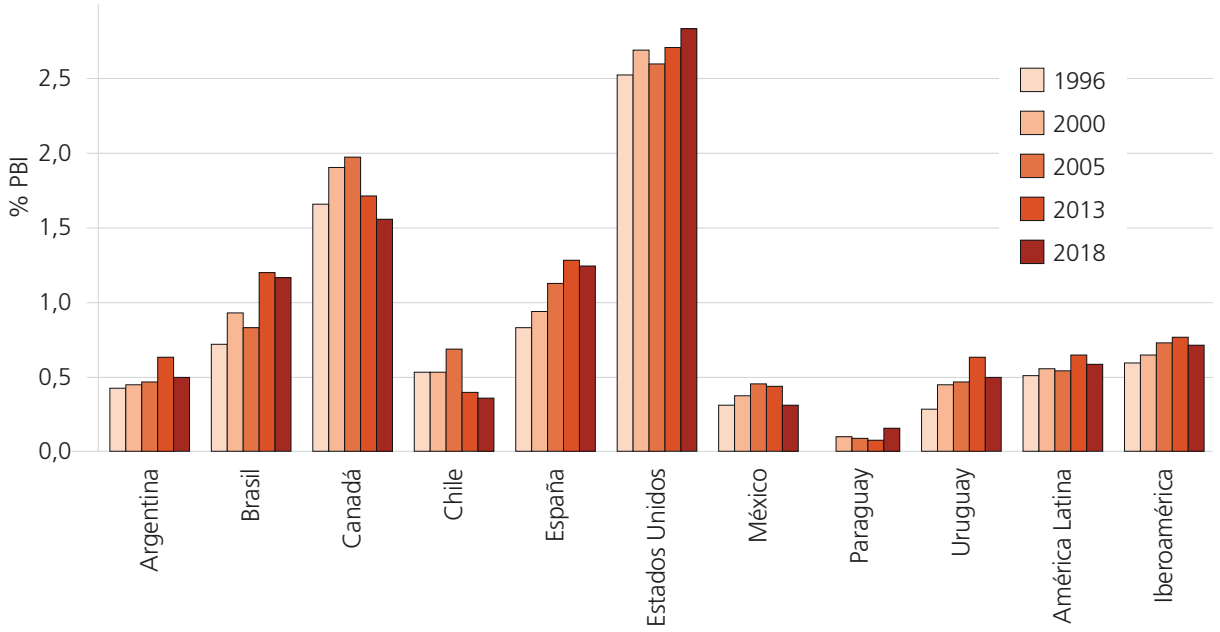
También según Porta y otros (2017), el gobierno brasileño de Lula lanzó en 2004 el Plan Industrial Tecnológico y de Comercio Exterior (PITCE) para promover el valor agregado y las exportaciones de bienes y servicios, estimulando a las compañías brasileñas. Contaba para ello con una fuerte presencia de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). En ese contexto se promulgaron varias leyes de promoción sectoriales y se crearon instituciones como la Agencia Brasileña para el Desarrollo Industrial (ABDI). En el año 2008 se promulgó la Política de Desarrollo Productivo (PDP), que articulaba tres programas de amplio alcance para promover la competitividad y el desarrollo de sectores estratégicos. Frente a las dificultades macroeconómicas y el enlentecimiento del crecimiento, el nuevo gobierno de Dilma Roussef lanzó el Plan Brasil Maior (PBM) en el año 2011. En 2012 se complementa en busca de generar sistemas locales de producción para asegurar mayor abastecimiento de los proveedores frente a las dificultades de competitividad. Una pieza clave fue el Plan Innovar-Auto, que con un formato de promoción tecnológica implica un mecanismo proteccionista que otorga importantes beneficios a la producción local respecto a las importaciones. Rota 2030 sigue una línea estratégica similar, con el foco principal en impulsar I+D en toda la cadena del sector, extendiendo los beneficios a autopartes y sistemas para la producción de vehículos, mediante requisitos obligatorios para la venta de vehículos en Brasil, aumento de la eficiencia energética y las tecnologías de asistencia, incremento de las inversiones en I+D+I (investigación, desarrollo e innovación), automatización de procesos y aumento de la productividad, y otras medidas sobre la matriz energética y el empleo en el sector.

Son numerosos los trabajos que se plantean la necesidad de volver a pensar los espacios para las políticas industriales en el marco nacional (Bértola, 2019; Hiratuka y Sarti, 2017; Kulfas, 2019; Porta, 2015; Porta y otros, 2017) y su vínculo con los procesos de integración, en la búsqueda de políticas de integración productiva como eje de la integración (Eder, 2019). Porta y otros (2017) señalan que la experiencia argentina alerta sobre la insuficiencia de estímulos a la demanda agregada como instrumento principal para la transformación de la estructura productiva, y que la carencia de cooperación entre agencias del Estado reduce el poder de fuego de las intervenciones. El caso de Brasil muestra cómo el poder de fuego de un generoso sistema de promoción en los niveles meso y micro fue esterilizado por malos incentivos y precios macroeconómicos.

Es difícil creer que, dados estos problemas estructurales con sus especificidades nacionales, los instrumentos de promoción de la integración y de la complementación productiva industrial avancen significativamente en los espacios regionales. Las instituciones comunes del Mercosur ya produjeron iniciativas interesantes en ese sentido, como el Programa de Integración Productiva (PIP) (Eder, 2019). Parece bastante claro que el éxito de este tipo de programas depende de su convergencia con las políticas nacionales que buscan promover la producción para el mercado interno y la exportación de excedentes. En tal sentido, más allá de coincidencias en lo declarativo de los gobiernos «progresistas» en los tres países durante la mayor parte del período 2000-2020, dotar a las PIP de recursos e impulso político no parece haber sido una prioridad, quedaron limitadas a unos pocos ejemplos, en general resueltos por el mercado o las adquisiciones de empresas entre países, para formar cadenas de valor regionales.

La política automotriz común parece haber sido exitosa dado que creó especialización productiva en modelos entre Argentina y Brasil durante la década de los 90 y hasta 2010, lo que implicaba ventajas dinámicas de mejora de la productividad por aumentos de escala mediante el comercio intraindustrial en el Mercosur (López, 2008). Pero en la última década de debilidad del crecimiento económico se redujeron la demanda y el comercio intrarregional y se impulsó un formato de producción orientada a cada mercado, repitien-

Figura 6
Gasto en I+D del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ricyt y Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

do modelos, en especial a partir del Plan Innovar-Auto de 2012 y de las políticas argentinas de intercambio compensado por empresas. Argentina llegó a reclamar frente a la OMC por el carácter proteccionista y promotor de las inversiones locales de la política brasileña. Recientemente, por ley de 2021, se aprobó el conocido como plan Rota 2030, lo que valida la continuidad de la política en gobiernos ideológicamente muy dispares.

2.5. CAPITAL EXTRANJERO, CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y EN LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL MERCOSUR

Una gran parte de la investigación académica sobre el comercio internacional del siglo XXI se orienta a entender la importancia y el funcionamiento de las denominadas cadenas globales de valor (CGV). Sin embargo, si se observa la forma de expansión predominante de las empresas transnacionales manufactureras en el mundo, es de esperar que estas continúen orientadas al mercado regional o que pongan énfasis en los procesos de integración regionales, en desmedro de la generalización de las CGV que se esperaba que ocurriera como evolución de la globalización comercial. Bittencourt (2020) encuentra que, sin desmedro de la mayor importancia de las cadenas de valor internacionales, la red de filiales que se organiza en el mundo a través de la inversión extranjera directa (IED) sigue privilegiando las formas orientadas al mercado o formas complejas asociadas a los procesos de integración regional, como en Europa y Asia.

Hiratuka y Sarti (2017) indican que el debate sobre la desindustrialización no puede limitarse a la consideración de los problemas macroeconómicos. Los cambios en la industria global, en particular la articulación en cadenas de valor, así como el papel de las ET que organizan la distribución de mercados internacionales, deben ser incorporados al debate sobre las políticas industriales.

Las ET han sido un agente determinante del proceso de industrialización de los países vecinos y todavía cumplen un rol dominante en varias de las principales cadenas de la industria manufacturera y en el proceso de distribución de la producción dentro de la región. La importancia que se asigne al proceso de integración dentro de la estrategia de desarrollo, así como a las decisiones macro- y microeconómicas que determinan los componentes de la estrategia de desarrollo, depende en buena medida de las relaciones de poder entre grupos sociales vinculados al desarrollo de diferentes sectores, esto es, la economía política del proceso.

Kulfas (2019), ministro de Producción de Argentina entre 2019 y 2022, se pregunta por la agenda posterior al macrismo. Entiende que la llamada «grieta» no es más que una expresión simplificada de una trayectoria recurrente y perniciosa que en 1972 Marcelo Diamand denominó el «péndulo argentino». La grieta pone de un lado a los sectores competitivos agroindustriales y del otro a la industria manufacturera y los sectores urbanos asociados. El principal problema de la economía argentina es la restricción externa, que implica la necesidad de un programa macroeconómico y productivo consistente que permita obtener las divisas para financiar el desarrollo, con la prioridad de recuperar el crecimiento económico. El eje para satisfacer ambos objetivos puede estar en la creación de innovación en torno a la producción agraria y minero-petrolera, a la vez que en el impulso a la informatización de la industria (industria 4.0). Es necesario generar un

nuevo acuerdo social en torno a estos objetivos de desarrollo de la innovación productiva con centro en el ambiente, un nuevo *green deal*. Para ello es preciso también avanzar sobre el desafío institucional que implica la mejora de las capacidades estatales.

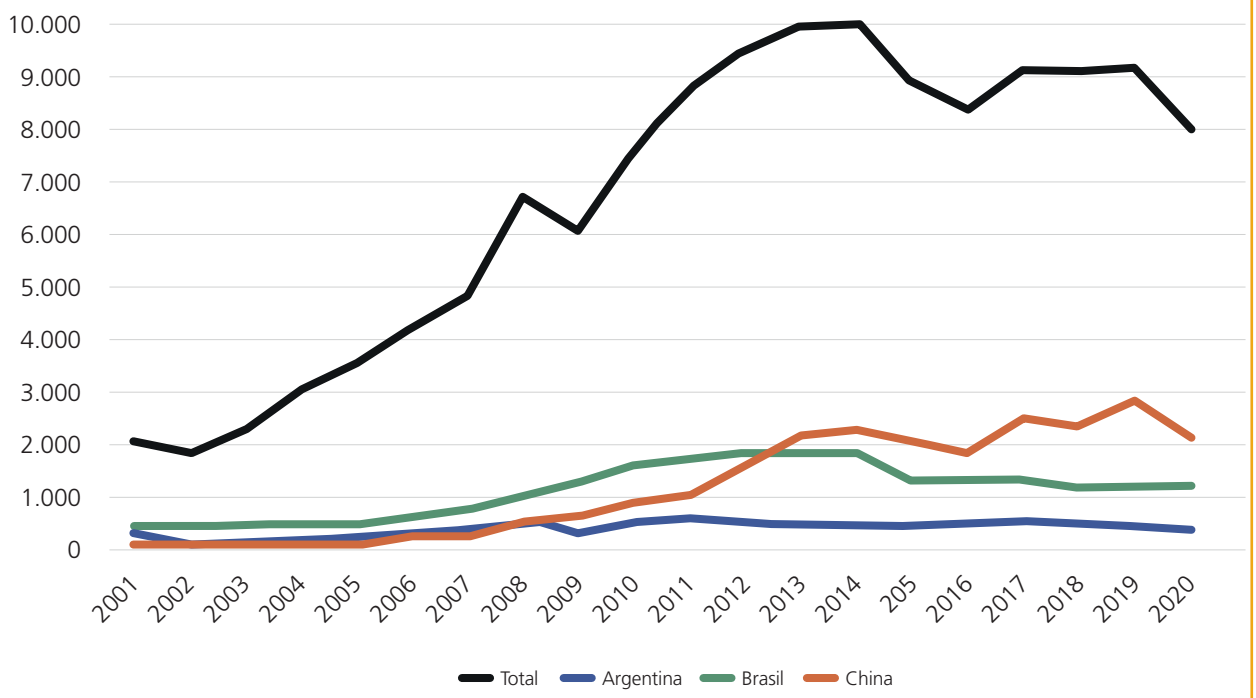
Para Hiratuka y Sarti (2017), los enfoques económicos sobre la desindustrialización en Brasil pueden dividirse en varias corrientes. Los más cercanos al *mainstream*, cuyas propuestas suelen coincidir con el neoliberalismo, concluyen que hasta 2010 la desindustrialización no existió, o bien porque fue el ajuste de una industria sobredimensionada por el fracasado modelo sustitutivo, o bien porque forma parte de lo que Palma (2014) llamó reducción «inexorable» del peso de la industria. Si existe una enfermedad holandesa moderada, se debe a condiciones macroeconómicas internas, como la escasez de ahorro. Bonelli y otros (2013) y Bacha (2013) son buenos ejemplos de este grupo. Un segundo grupo de autores adoptan una visión «kaldoriana» del crecimiento y la especialización productiva. De acuerdo con Bresser-Pereira (2012), para este grupo «el tipo de cambio está en el centro de la discusión sobre el desarrollo industrial, porque funciona como un interruptor que "conecta" o "desconecta" a las empresas tecnológicas y potencialmente competitivas con la demanda mundial».

El tercer grupo enfatiza aspectos específicos de la industria, con un acento particular en la composición de esta por sectores. En cuanto a la demanda agregada, comparte las ideas kaldorianas pero tomando elementos estructuralistas y neoschumpeterianos. Los enfoques de la CEPAL, entre otros relacionados con la necesidad de un sistema nacional de innovación, se ubican en esta línea. Hiratuka y Sarti (2017) citan, entre otros trabajos, un estudio que muestra cómo los sectores de tecnología media o alta aumentan su coeficiente de importaciones, lo que marca una tendencia importante a la reducción de la densidad del tejido industrial local, lo que a su vez «compromete su capacidad de generar dinamismo». De acuerdo al enfoque de Marques Pereira y Soria Murillo (2014), el progresismo, tanto en Argentina como en Brasil, careció de proyecto de largo plazo y navegó en el equilibrio entre diferentes sectores y visiones. En el caso de Brasil, este equilibrio resultó en políticas cada vez menos «social-desarrollistas» que terminaron modificando a la baja el peso del gasto social, lo que resolvió el conflicto de visiones que caracterizó al gobierno del PT (Partido de los Trabajadores) encabezado por Dilma Rousseff, con políticas cambiarias «rentistas» que imposibilitaron los objetivos de reindustrialización y crecimiento.

El cambio de orientación general de los gobiernos hacia la derecha luego del *impeachment* a Dilma Rousseff y el encarcelamiento del expresidente Lula da Silva permitió realinear el tipo de cambio real sin que estas acciones generaran crecimiento estable en la década de bajo desempeño que se cumple en Brasil en 2022. Cabe establecer la hipótesis de que este realineamiento cambiario responde más a los objetivos de los sectores exportadores agroindustriales que a los intereses industrializadores, que se atienden mediante políticas específicas que garantizan la rentabilidad de la producción para el mercado interno de algunas ramas.

Luego de una década sin crecimiento económico y con clara pérdida de peso de la industria manufacturera tanto en la

Figura 7
Uruguay: exportaciones de bienes, total y destinos



Fuente: Uruguay XXI.

producción total como en el empleo, cabe preguntarse si no están sucediendo cambios importantes en la economía política de los países vecinos que tienden a consolidar el predominio de la agroindustria y los sectores extractivos con fuerte presencia de capital nacional respecto a la industria donde las ET ocupaban un rol central. Esta hipótesis implica riesgos importantes para el proceso de integración, en la medida en que los sectores más ligados a la dotación de recursos naturales son los más fuertemente beneficiados por la integración con el mundo en desmedro de las preferencias por la región.

2.6. LA INSERCIÓN COMERCIAL DE URUGUAY EN EL MERCOSUR Y EN EL MUNDO

Para poder garantizar el crecimiento económico de largo plazo, el desarrollo productivo debe necesariamente incluir cierto conjunto de sectores de productividad elevada y creciente en el mediano y largo plazo. Además, sería conveniente que la especialización se oriente hacia productos con una alta elasticidad ingreso de la demanda. Lo que quiere decir que en los mercados internacionales la demanda de nuestras exportaciones crece a la par o en mayor porcentaje que el ingreso. CEPAL (2021) llama a la primera condición *eficiencia schumpeteriana* y a la segunda, *eficiencia keynesiana.* En la presente sección se describe brevemente la estructura de la inserción comercial de Uruguay en la última década. Luego se discute el crecimiento de la productividad a largo plazo como sustento de la dinámica futura esperada. La expansión de los rubros agroindustriales exportadores con la aparición de la soja y la celulosa, y la consolidación de la carne y los lácteos, todos ellos con destinos diversificados, explican la multiplicación de las exportaciones totales de bienes de 2,3 a 9.000 millones de dólares en la comparación de promedios 2001-2004 a 2015-2020.

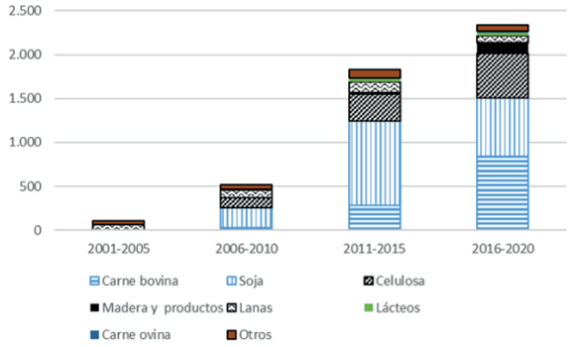
La principal novedad del siglo XXI es la entrada de China como gran comprador de las exportaciones uruguayas, que pasa a ser el primer mercado para Uruguay desde el año 2013 al superar a Brasil. Las exportaciones a Brasil se vienen contrayendo desde el año 2014 cuando llegaron a un máximo de 1.800 millones de dólares; ese año llegaron a un 19% de las exportaciones uruguayas de bienes. Las exportaciones hacia nuestro gran vecino crecían en 2001-2013 a un ritmo similar (muy elevado, cercano al 12% anual) al de las exportaciones totales. Argentina contrajo sus compras a Uruguay en este siglo, primero como resultado de su comercio exterior administrado mediante la asignación de permisos de importación, lo que luego se explica también por el bajo crecimiento económico (tal como también ocurre en Brasil).

Las exportaciones a China se componen principalmente de carne, soja y celulosa, aunque adquieren cierta diversificación porque aumentan los lácteos y productos de madera, además de las tradicionales exportaciones de lana que son anteriores a la expansión del siglo XXI. Las exportaciones a los países vecinos son más diversificadas, por esa razón incluyen un conjunto de sectores de competitividad dudosa en otros mercados. Dicho de otro modo, si no se venden a los países vecinos es muy difícil que se puedan exportar. Algunos de ellos forman parte de cadenas de valor a escala regional, como las autopartes y los vehículos, químicos, plásticos y caucho, papel y cartón, etcétera. Otros productos ocupan algunos nichos que solo se encuentran en la región, como algunos alimentos preparados, vestimenta y productos de cuero, vinos, frutas y vegetales frescos o congelados. Brasil también recibe otros productos que se exportan al mundo, como lácteos o carne. De hecho, luego de la caída de Venezuela fue el mercado principal para los quesos uruguayos, que en este momento enfrentan una situación crítica.

Dos circunstancias conspiran contra la expansión de las exportaciones a los vecinos: la primera es que desde 2012 estos países no retoman su senda de crecimiento, y la segunda es que por la vía de ese ajuste recesivo están aumentando su tipo de cambio real y nuestras exportaciones son cada vez más caras en la comparación regional.

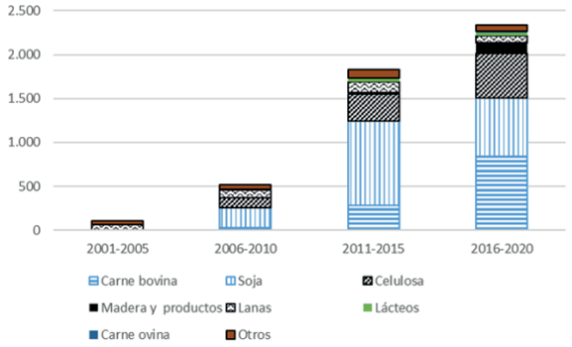
¿Podrán los países vecinos retomar su senda de crecimiento en los años próximos? ¿Qué puede implicar tal escenario para las exportaciones uruguayas? CEPAL (2021) estima elasticidades ingreso de la demanda de exportaciones de países sudamericanos. Encuentra que la reacción del crecimiento

Figura 8
Uruguay: exportaciones a China por rubros 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Uruguay XXI.

Figura 9
Uruguay: exportaciones a Argentina y Brasil por productos 2001-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Uruguay XXI.

Tabla 2
Sectores dinámicos de la economía uruguaya según productividad del trabajo 2006-2018

VAB BCU/empleo estimado EH	Promedio 2006-2008	Promedio 2016-2018	Tasa anual (1)	Empleo (2)	VAB (3)
Fabricación de papel-celulosa	936	5.184	18,7%	–2,5%	27,2%
Telecomunicaciones + correo	1.263	6.597	18,0%	0,3%	18,1%
Silvicultura	176	487	10,7%	–1,0%	7,1%
Abonos y compuestos de nitrógeno	718	1.167	5,0%	5,8%	7,1%
Suministro de EGA	796	1.239	4,5%	–1,2%	4,7%
Intermediación financiera	922	1.418	4,4%	2,1%	5,8%
Hogares privados con servicio doméstico	41	63	4,3%	–1,1%	3,3%
Ganadería y cría de animales	249	367	4,0%	–2,2%	0,7%
Refinería de petróleo	2.395	3.503	3,9%	–0,6%	5,4%
Productos lácteos	634	903	3,6%	–0,1%	4,3%
Comercio al por mayor y menor	179	251	3,5%	0,3%	4,3%
Madera y sus productos	387	512	2,8%	–1,6%	2,5%
Frigorífico carne	393	500	2,4%	1,1%	2,5%
Productos de molinería, almidones, etc.	429	527	2,1%	–2,5%	2,1%
Bebidas y tabaco	700	848	1,9%	0,4%	0,4%
Sustancias y productos químicos	588	701	1,8%	–0,1%	0,9%
Farmacéuticos	327	378	1,5%	1,9%	3,5%
Otros servicios comunitarios	164	187	1,3%	0,7%	1,5%
Hoteles y restaurantes	263	238	–1,0%	3,9%	3,2%

Notas: 1) Tasas de crecimiento anual de la productividad entre los dos promedios de columnas anteriores. 2) Tasa de crecimiento anual 2006-2019. 3) Tasa de crecimiento anual 2006-2018.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de VAB a precios constantes del BCU y procesamiento de la Encuesta de Hogares del INE para empleo sectorial.

de las exportaciones uruguayas al Mercosur es mucho más elevada que al resto del mundo. Eso significa que si los socios retoman el crecimiento de manera sostenida, las ventas uruguayas crecerían dos o tres veces el valor del crecimiento anual del PIB de los socios. Sin tomar en cuenta las exportaciones extraordinarias de energía eléctrica, los datos muestran que el PIB de Brasil creció un 4,6% en 2021, mientras que las exportaciones uruguayas aumentaron 4,8% respecto a 2020. El PIB de Argentina creció un 10% y las exportaciones uruguayas a ese destino lo hicieron 9,2%. La dinámica se está recuperando de manera mucho más lenta que en el pasado, pero puede esperarse que si estos dos países continúan creciendo vuelva a cumplirse la regla de elasticidad ingreso ampliamente superior a 1, lo que implicaría un impulso muy interesante para las ramas industriales que dependen de esos mercados, en caso de que se siga manteniendo el acceso.

2.6.1. La inserción internacional y el desarrollo productivo a mediano y largo plazo. Evolución de la productividad en sectores de la economía uruguaya 2006-2019: identificación de ramas dinámicas

La tabla 2 muestra cuáles fueron los impulsores del crecimiento de la economía uruguaya tanto en su PIB o VAB sectorial como en la productividad laboral. Todos los segmentos de la cadena forestal-celulosa-madera aumentan su producción y productividad contrayendo o sin aumentar el empleo. Es muy claro el salto de la productividad de la celulosa, que tira hacia atrás sobre el sector silvicultura y en parte sobre algunos químicos, y algo hacia delante sobre productos de madera. EGA (electricidad) crece por impacto de las inversiones en generación, en especial eólica. El sector de mayor impacto sobre el crecimiento es el de telecomunicaciones. Es interesante observar, como hemos hecho en otros trabajos, que las telecomunicaciones aumentan su productividad año tras año, lo que las hace crecer de manera sostenida. La celulosa, por su parte, crece en escalones, cada nueva inversión implica un salto.

El crecimiento del procesamiento de carne (frigoríficos) refleja la fuerte inserción de este producto en el comercio internacional posterior a 2010. Pero debe observarse que el valor agregado en el sector ganadero primario crece muy poco (0,7% anual), su productividad crece por reducción del empleo. Paolino y otros (2014) señalan que la productividad por hectárea aumentó significativamente, pero esto no se expresó en crecimiento del volumen total porque se redujo la cantidad de tierra dedicada a la ganadería. Es importante notar que el crecimiento 2006-2018 ocurre especialmente en un ciclo expansivo luego de 2015, asociado a los buenos precios y estabilidad de la demanda en el mercado chino. Hasta 2014 la expansión del volumen de producción del sector cárnico es prácticamente nula.

Los productos lácteos son otro sector de importante crecimiento tanto en VAB como en productividad, pero no generan aumentos de empleo. Farmacéuticos, químicos y varios servicios (notoriamente la intermediación financiera) cierran la lista de actividades dinámicas. Se incluye también hoteles y restaurantes, sector dinámico en valor agregado pero que no aumentaba su productividad en el mediano plazo antes de la pandemia. Sabemos que nuestros servicios son caros en dólares y hay señales claras de menor competitividad: cada unidad de trabajo agregó menos valor en promedio durante el trienio 2016-2018 que una década antes, durante el trienio 2006-2008. Es importante tener en cuenta, en el debate sobre opciones de inserción internacional, que tanto Brasil como Argentina disponen de instrumentos para generar dificultades en el acceso de turistas a nuestro país. El sector turístico puede no ser inmune a una opción rupturista en el Mercosur.

2.6.2. Escenarios de producción y empleo según diferentes «modos» de inserción internacional y grados de automatización de la producción[9]

El documento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, 2019) constituye un aporte muy valioso, que debería ser tomado en cuenta en el debate sobre la inserción internacional del país y las posibilidades de generación de empleo en un mundo que tendía a la automatización antes de la pandemia, y esta no hizo más que acelerar ese proceso. El trabajo prospectivo elabora escenarios combinando tres dimensiones. En primer lugar, propone dos opciones de inserción internacional: una que denomina *frívola*, en la que se generan acuerdos con escaso impulso a la producción local y al empleo, y otra que llama *virtuosa*, en la que los acuerdos permiten mantener algunas salvaguardas y diversificar la producción. En segundo lugar, propone dos escenarios de automatización de la producción, uno acelerado y otro de escasa automatización. El primero implica aumentos de productividad y mejora del crecimiento, y el segundo implica menos crecimiento pero protegiendo el empleo. En tercer lugar, supone dos escenarios de acuerdo a la existencia o no de políticas productivas y de innovación que favorezcan el desarrollo tecnológico autónomo. La combinación de estas tres dimensiones permite diseñar ocho escenarios. Lo interesante es que en todos los escenarios que implican crecimiento económico significativo el empleo debe ser cuidado y promovido a partir del sector público y/o en los sectores tecnológicos transversales, como la informática o la energía, dado que los sectores exportadores de bienes o de servicios sofisticados, o los sectores que sustituyen importaciones no son capaces de generar empleos.

2.7. CONCLUSIONES PRELIMINARES E INTERROGANTES PARA EL DEBATE

La primera conclusión es que la expansión de nuestra economía entre 2004 y 2015 se explica en función de una gran movilización exportadora, en que la emergencia de China aportó protagonismo. Esta demanda que implica 2.400 millones de dólares, un 28% de las exportaciones uruguayas en el promedio 2017-2021, era casi inexistente en el año 2005. La fuerte expansión de las exportaciones a China entre 2008 y 2014 explica más de la mitad de la expansión de las exportaciones totales de bienes, incluidas las salidas de zonas francas. Pero en el mismo período (2008-2014) las exportaciones a Brasil también crecieron y explicaron una cuarta parte del crecimiento total. El problema es que la respuesta al estancamiento económico en los dos países vecinos en el conjunto de la segunda década fue un estancamiento de la demanda a Uruguay.

La emergencia de China no se va a repetir, y es posible que el último impulso de tipo escalón que expanda la frontera agroindustrial tenga que ver con la segunda UPM y la infraestructura asociada. No encuentro fundamentos para prever que pueda haber una dinámica de largo plazo, ni en la eficiencia keynesiana ni en la schumpeteriana, de la especialización agroindustrial en el país capaz que elevar la tasa de crecimiento muy por encima de los promedios del siglo pasado, de modo de acelerar la transición hacia el desarrollo. Los bienes que demandan China y el mundo desarrollado enfrentan dificultades para expandirse por la baja elasticidad de la oferta primaria. La cadena cárnica ha crecido muy poco (en volumen) en el siglo XXI, aun con buenos precios internacionales. La soja creció aceleradamente en 2008-2012, pero luego tuvo que racionalizar sus planes de negocios para mitigar el deterioro de los suelos. La celulosa creció en escalones, pero ese tipo de aumento diluye su impacto con el paso de los años (crece el nivel de producción, pero no la tasa a mediano y largo plazo).

Se requiere, por lo tanto, de un esfuerzo colectivo para la determinación de las características deseables de la estructura productiva, capaz de sostener el crecimiento a largo plazo, lo que implica diversificación productiva, que solamente se puede apoyar en el comercio con los países vecinos.[10] El mercado

9 OPP (2019).

10 En palabras de la CEPAL (2021): «… además de una estrategia de corto plazo que priorice nuevos destinos para la producción primaria se requiere de la instrumentación de una estrategia de más largo alcance que priorice la diversificación productiva de la región sobre la base de la intensificación de las complementariedades entre sus países. Esta necesidad no solo es prioritaria en términos de la sostenibilidad externa de largo plazo sino también para generar flujos de ingresos de divisas más estables en el tiempo, que permitan a los países del bloque ampliar los límites para su crecimiento y reducir su exposición a las fluctuaciones de los precios internacionales de materias primas».

y las ventajas comparativas estáticas no han sido capaces de alterar la baja dinámica histórica del país. Se vivió una década de crecimiento intenso apoyado en la demanda de exportaciones y procesos de inversión asociados a ella, que permitieron expandir la capacidad productiva. Esos procesos fueron posibles en un contexto de manejo macroeconómico que garantizó la estabilidad, con instrumentos promocionales como la Ley de Inversiones y las zonas francas. En el futuro inmediato, parece necesario redefinir la estrategia porque resulta poco probable continuar creciendo sobre las mismas bases. La inserción internacional debe ser complementaria de la estrategia de desarrollo productivo basado en la innovación, así como de las políticas promocionales estables y continuas que formen parte de dicha estrategia.

La discusión sobre las alternativas de inserción internacional no puede darse sin tomar en cuenta estudios sobre escenarios futuros de la estructura productiva pensando en cuáles pueden ser los tipos de especialización con mayor peso de «productos o sectores portadores de dinamismo» en el sentido de Rodrik (2006). Se cuenta con muy interesantes reflexiones sobre el crecimiento agroindustrial y sobre la bioeconomía, así como sobre otros sectores de servicios. Los trabajos de OPP publicados en 2018 y 2019 deben ser la base de una discusión que permita realizar una síntesis de la estrategia productiva que se pueda entender y comunicar con claridad. Una vez que tal discusión gane espacio en la conciencia, la elección de una estrategia de inserción internacional podrá ser mucho mejor fundada. El bajo crecimiento tendencial de los sectores basados en las ventajas comparativas estáticas lleva a pensar en la necesidad de estrategias de desarrollo productivo con una mirada en el largo plazo futuro, antes o en paralelo con la discusión de la inserción internacional.

Porta (2015) plantea la necesidad de una agenda posliberalismo para la estrategia de desarrollo productivo. El autor define los componentes de una estrategia de promoción de una mejor estructura productiva, que debe avanzar en un plano de dos ejes: a) el escalamiento o mejora de capacidades productivas, y b) el eslabonamiento o profundización del tejido económico. El cambio estructural requiere «la definición explícita de una estrategia y las correspondientes políticas de desarrollo productivo que, en forma simultánea, alienten los procesos de escalamiento o actualización de los productos, procesos y funciones —donde resulta fundamental la dimensión intrasectorial— y promuevan un mayor grado de eslabonamiento entre las empresas, las actividades y los sectores. Se apunta a reconstruir un entramado de relaciones productivas que favorezcan el incremento sostenido de la productividad y consolidar las instituciones sociolaborales que permitan lograr mejoras distributivas y la creación de nuevos mercados sin comprometer el crecimiento» (Porta, 2015, p. 448).

En tal dirección parece necesario retomar el análisis de los sectores «dinámicos» actuales y con potencialidad futura. Pero es necesario tomar en cuenta cuál puede ser el impacto de cada sector a nivel agregado, para decidir su lugar dentro de una estrategia promocional. ¿Podrán los servicios modernos «mover la aguja» del crecimiento de largo plazo en la economía uruguaya? Aparece con bastante claridad la necesidad de llevar adelante ejercicios prospectivos que articulen las ideas sobre la industria 4.0, telecomunicaciones 5G y la bioeconomía, así como el desarrollo de capacidades científico-tecnológicas, necesario para avanzar en esos campos.

Pero el panorama se presenta con pocas luces y muchas alertas. La apelación a los «malla oro» supone que son los sectores ya exitosos los que podrán inducir un proceso de crecimiento sostenido. Aun sin mencionar los restantes asuntos a que alude el desarrollo, como los establecidos en la introducción (inclusión, ambiente, salarios, distribución, brecha de género, etc.), no parece claro que los actuales «malla oro» sean los sectores capaces de aumentar la tasa media de crecimiento de largo plazo respecto al pasado.

Una estrategia de diversificación requiere de la integración regional como un espacio de aprendizaje y de acumulación. Luego de una década sin crecimiento económico y con claros síntomas de desindustrialización prematura, cabe preguntarse si no están sucediendo cambios importantes en la economía política de los países vecinos: desde un fuerte peso de sectores industriales manufactureros con gran presencia de empresas transnacionales hacia una fase actual con predominio de la agroindustria y sectores extractivos con mayor presencia de capital nacional. Si esta fuera la hipótesis sobre la naturaleza estructural de la situación, el Mercosur se encuentra en jaque. De hecho, cuando se observan las prioridades de políticas de desarrollo productivo que han expresado los gobiernos, como las del Plan Brasil Maior o las expresadas en Kulfas (2019), no hay un papel claro asignado a la integración regional en las estrategias de desarrollo productivo. Al día de hoy, y dado el contexto estructural de la economía política en la región, resulta claro que se debe apuntar a perfeccionar la libre circulación dentro de la zona para favorecer el desarrollo nacional, pero no resulta claro si eso se logra insistiendo con volver permanentes y estables las imperfecciones de la unión aduanera o apuntando más a perfeccionar la zona de libre comercio, dejando de lado los objetivos de modelos de integración teóricamente más profundos. Afirmar que si no nos autorizan o no nos acompañan vamos solos, parece un argumento con baja probabilidad de éxito para permitir la negociación de acuerdos comerciales por fuera del bloque y permanecer en él. Parece imprescindible elaborar una propuesta que incluya características específicas sobre el formato de integración que se pretende alcanzar. Asimismo, desde la óptica de los sectores populares, resulta imprescindible reorganizar una red social y académica que ponga en discusión la necesaria reformulación del Mercosur como una pieza clave del desarrollo de estos países.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bacha, E. (2013). Bonança externa e desindustrialização. Uma análise do período 2005-2011. En Bacha, E., y Bolle, M. (org.), *O futuro da indústria no Brasil: Desindustrialização em debate.* Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

Bastos, S. P. (2012). A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade,* 21 (Número Especial), 779-810.

Bértola, L. (coord.). (2019). *Políticas de desarrollo productivo en Uruguay.* OIT Américas Informes Técnicos 2018/11. © Organización Internacional del Trabajo. ISBN: 978-92-2-031062-5 (print) ISBN: 978-92-2-031063-2.

Bittencourt, G. (2014). *Escenarios de estructura productiva, competitividad y crecimiento Uruguay 2035.* Documento de trabajo 6. Proyecto Uruguay + 25, 63 pp., Red Sur (Red Sudamericana de Economía Aplicada) Fundación Astur-AF.

Bittencourt, G. (2020). ¿Por qué son importantes los determinantes de la IED para las políticas de desarrollo en América Latina? En Ortiz, S. (coord.), *La inversión extranjera directa en América Latina: Una lectura crítica.* México: UNAM. Preprint: https://www.researchgate.net/publication/354652610_Por_que_son_importantes_los_determinantes_de_la_IED_para_las_politicas_de_desarrollo_en_America_Latina (en revisión).

Bonelli, R., Pessoa, S. A., y Matos, S. (2013). Desindustrialização no Brasil: Fatos e interpretação. Em Bacha, E., y Bolle, M. (org.), *O futuro da indústria no Brasil: Desindustrialização em debate.* Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

Bresser-Pereira, L. C. (2012). A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados,* 26(75).

Bresser-Pereira, L. C., y Marconi, N. (2008). Existe doença holandesa no Brasil? A*nais do IV Fórum de Economia de São Paulo.* San Pablo: Fundação Getúlio Vargas.

Capaldo, J., y Ömer, Ö. (2021). *¿Malvendiendo la industrialización? Contexto y perspectivas del Acuerdo Mercosur-ue.* GEGI Working Paper 052. Global Development Policy Center, Boston University.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Treinta años del Mercosur: En busca de una estrategia exportadora exitosa.* Boletín de Comercio Exterior del Mercosur 4 (LC/TS.2021/93). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior. (2016). *Estudio de evaluación de impacto de un eventual acuerdo comercial entre la República Oriental del Uruguay y la República Popular China.* En Labraga, J. (coord.) MRREE-MEF- MIEM-MGAP-Uruguay XXI.

Eder, J. (2019). Integración regional y políticas de industrialización en América Latina: La historia de un amor conflictivo. *Revista de Estudios Sociales 68*, Dossier Revisitando la industrialización latinoamericana en el siglo XX: Entre el Estado y el mercado.

Hiratuka, C., y Sarti, F. (2017). Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. *Revista de Economia Política,* 37(1) (146), 189-207.

Kidyba, S., y Suárez, L. (2021). *Aplicación de los índices encadenados al empalme de series Argentina 1935-2020.* Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Programa de Investigación en Cuentas Nacionales. Documentos de Trabajo del PICNA 5. ISBN 978-950-29-1919-5.

Kulfas, M. (2019). *Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina, 2003-2015* (2.ª ed.). Buenos Aires: Siglo XXI.

López, A. (coord.). (2008). *La industria automotriz en el Mercosur.* Recuperado de https://www.redsudamericana.org/integracion-cadenas-valor/la-industria-automotriz-en-el-mercosur

Marques Pereira, J., y Soria Murillo, V. (2014). El problema del tipo de cambio y la posibilidad de revertir la desindustrialización: Una comparación entre Argentina, Brasil y México a la luz de una concepción alternativa de la moneda como institución social. En Bizberg, I. (coord.), *Variedades de capitalismo en América Latina: Los casos de México, Brasil, Argentina y Chile.* Centro de Estudios Internacionales. © El Colegio de México.

Mattos, F., y Fevereiro, B. (2014). ¿Se desindustrializa Brasil? *Revista Problemas del Desarrollo,* 178(45).

Notcheff, H. (1993). Los senderos perdidos del desarrollo. En Aspiazu, D., y Notcheff, H. *El desarrollo ausente*, Buenos Aires: FLACSO.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2019). P*rospectiva de la participación laboral Uruguay 2050: Escenarios de la oferta laboral bajo diferentes hipótesis demográficas, educativas y de cierre de la brecha de género.* Serie de divulgación, vol., V. Dirección de Planificación Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Recuperado de https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2019-06/7_Prospectiva%20de%20la%20participaci%C3%B3n%20laboral%2C%20Uruguay%202050.pdf

Palma, J. G. (2014). Desindustrialización, desindustrialización «prematura» y un nuevo concepto del «síndrome holandés». En Martner, G. y Rivera, E. (comp.), *Radiografía crítica al «modelo chileno».* Santiago de Chile: LOM.

Palma, J. G. (2019). Desindustrialización, desindustrialización «prematura» y un nuevo concepto del «síndrome holandés». *El Trimestre Económico*, 344, 901-966.

Paolino, C., Pittaluga, L., y Mondelli, M. (2014). *Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas.* Montevideo: CEPAL.

Pittaluga, L. (2020). *Aportes para la elaboración de la Estrategia de Bioeconomía Sostenible (ebs) de Uruguay* [Mimeo]. Instituto de Economía, FCEA, Udelar.

Pittaluga, L., Rius, A., Bianchi, A., Bianchi, C., y González, M. (2014). *Public-private collaboration on productive development in Uruguay.* IDB Working Paper Series IDB-WP-501.

Porta, F. (2015). Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: Una propuesta a partir del caso argentino. En Bárcena, A., y Prado, A. (eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo xxi*, Libros de la CEPAL, 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago de Chile: CEPAL.

Porta, F., Santarcángelo, J. E., y Schteingart, D. (2017). Industrial policy in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: A comparative approach. R*evue Interventions Économiques,* 59.

Rodrik, D. (2006). Industrial development: Stylized facts and policies. En UN-DESA, *Industrial Development for the 21st Century.*

Rodrik, D. (2015). *Premature deindustrialization.* NBER Working Paper Series.

Rowthorn, R., y Wells, J. (1987). *De-industrialization and foreign trade.* Cambridge University Press.

Torres, S. (2017, enero). Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China. *Estado & Comunes. Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 4, 199-215. Quito.

Wainer, A. (2019). Dependencia y subdesarrollo en tiempos de globalización: Las experiencias neoliberales y neodesarrollistas en la Argentina. *Sociedad y Economía* (38), 130-148. https://doi.org/10.25100/sye.v0i38.7573

NASTASIA BARCELÓ

3

INTEGRACIÓN REGIONAL COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO SOCIAL

3.1. INTRODUCCIÓN

La recuperación socioeconómica posterior a la crisis por covid-19 en América del Sur posiblemente será mucho más lenta que en cualquier otra región del mundo. Dos fenómenos que ya se producían antes de la pandemia se agudizaron con su llegada: la desintegración económica y la fragmentación política. Ambas dimensiones han impactado en la población en condición de marginación social, no solo ampliando las desigualdades ya existentes, sino agregando nuevas, que han confluido en tres nudos: territorial, de género y laboral (Pérez Sáinz, 2020). En este escenario de recesión y crisis, algunos países de la región —cada vez más orientados hacia una perspectiva aperturista que apunta a una inserción internacional basada en la flexibilización— tienden a profundizar su dependencia económica y política, lo que genera impactos negativos para la vida de los pueblos. El presente trabajo coloca en primer lugar la necesidad de la integración regional como plataforma de inserción internacional, para pensar políticas sociales y económicas que constituyan una estrategia de desarrollo paliativa de los efectos de la pandemia que sea autónoma, sustentable y con justicia social.

La búsqueda de salidas progresistas a la crisis lleva directo a proponer una agenda basada en la integración regional. Es por ello que el siguiente apartado está estructurado en clave propositiva, a partir de la revalorización de agendas, políticas y experiencias regionales en el marco de los 30 años de historia del Mercosur. Se destacará el trabajo realizado por órganos permanentes como el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el Instituto Social del Mercosur, la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF) y la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM). También se mencionarán otras instancias de diálogo y trabajo que actualmente están paralizadas o no cuentan con la financiación adecuada para funcionar, como la Unidad de Participación Social y las cúpulas sociales del Mercosur (estos espacios posibilitaron, durante muchos años, la reunión y coordinación de movimientos sociales y sindicales de los distintos países). Se evidencia que una agenda conjunta de negociaciones extrarregionales debe constituirse con anclaje en esta nueva integración. La negociación en bloque con otros Estados —o conjunto de Estados— y el fortalecimiento del mercado regional continúan siendo las mejores estrategias para apuntar a un desarrollo autónomo.

3.2. «LA NECESIDAD Y URGENCIA DE UNIRNOS»

La pandemia y la crisis económica mundial, sumadas a los impactos de la reprimarización en las economías durante los últimos años, están gestando cambios en la organización productiva y en la división internacional, de género y social del trabajo. Afectan en especial a las mujeres y profundizan tendencias de exclusión en sectores sociales que han sido históricamente postergados (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2022). Desde esta perspectiva, la integración regional no solo es una necesidad, sino una urgencia y una respuesta al paradigma neoliberal dominante en gran parte de la región. En un contexto de aceleradas transformaciones tecnológicas y de disputa geopolítica por la hegemonía global, la región no posee, por el momento, una alternativa estratégica —a largo plazo— a avanzar en un gran impulso inversor para la sostenibilidad. Dicho en otras palabras, se debería apostar por una estrategia de diversificación de la estructura productiva e integración económica y social, al tiempo de aumentar las acciones para adaptarse y mitigar los impactos ambientales.

De modo más concreto, una inserción internacional progresista debería contemplar acciones inmediatas en cuanto a políticas de cuidados con un enfoque de género, promoción de la investigación científica, mayor inversión en educación y salud, y una agenda que priorice el desarrollo sostenible. Estas acciones implicarían una corresponsabilidad social que profundice el rol del Estado y resignifique el Mercosur como instrumento clave para un modelo de desarrollo con justicia social.

Debatir la integración regional requiere un ejercicio reflexivo, participativo y plural para romper con aparentes «sentidos comunes» que muchas veces esconden contradicciones y simplifican excesivamente la realidad. Por lo tanto, es fundamental generar nuevos espacios de diálogo, además de recuperar el cúmulo de debates y experiencias históricas recientes, para dar respuesta —de manera coordinada— a los problemas que atraviesa la región. En este sentido, después de 30 años de historia, el Mercosur cuenta con una serie de instrumentos de cooperación en políticas públicas y de articulación social que deberían ser recuperados y resignificados en una fase pospandemia.

3.3 MERCOSUR: *EXPERIENCIAS* Y OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO

Las políticas adoptadas por los organismos regionales tienden a reflejar el contexto histórico en el que se desarrollan. El Mercosur fue proyectado en los años 80, durante la vigencia de un mundo desarrollista y bipolar, y se formalizó en la década de 1990, tiempo de liberalismo y unipolaridad. Durante los 2000, las transformaciones geopolíticas y domésticas generaron las condiciones para repensar el rol del bloque, en un escenario marcado por el surgimiento de un mundo multipolar y el renovado entusiasmo con el proyecto de integración. En esta nueva etapa, las reflexiones sobre la necesidad de tratamiento especial y diferenciado entre los Estados parte se resignificaron. Uno de los principales objetivos fue la reducción de disparidades entre los países del Mercosur.

El FOCEM,[11] creado en 2006, es un instrumento que, pese a sus limitaciones, fue efectivo para combatir las asimetrías entre las economías del bloque, y se configuró como una respuesta a las demandas de Paraguay y Uruguay. De acuerdo con los datos de la página oficial del FOCEM, durante los 15 años iniciales de su existencia, entre 2006 y 2020, se aprobaron 50 proyectos, con más de 1.100 millones de dólares del propio fondo y otros 617 millones de dólares oriundos de otras fuentes, como el BID y la CAF. Paraguay (20) y Uruguay (19) tuvieron 39 proyectos aprobados, mientras que Brasil poseía seis y Argentina, cinco.[12] El caso uruguayo, así como el paraguayo, revela el papel destacado del fondo como herramienta para concretar importantes iniciativas. Este aprobó 281,3 millones de dólares para proyectos en Uruguay y, al mismo tiempo, potenció aportes de otras fuentes que superan los 480,5 millones de dólares. En contexto de pandemia, en 2020, se destaca que el desarrollo de tests serológicos[13] para el diagnóstico de covid-19 en Uruguay contó con el apoyo del FOCEM. Se constituye así un ejemplo de cooperación regional con beneficios para toda la población.

Desde una perspectiva histórica, se puede afirmar que el FOCEM pasó por tres momentos: 2006-2010, de adaptación técnico-burocrática y de acumulación de recursos; 2011-2015, de revisión y aprobación de la mayoría de los proyectos, y pos-2015, marcado por la suspensión de las contribuciones de los países, sobre todo desde 2017. Esta última fase coincide con el cuadro económico analizado en apartados anteriores, dado que se produjo una disminución en los niveles de interdependencia económica en el Mercosur. Ello ha contribuido a la retracción de las iniciativas de integración regional. Sin embargo, se destaca que, aun en 2015, en una coyuntura política relativamente desfavorable, los Estados parte decidieron renovar el funcionamiento del FOCEM por 10 años más, para el período 2016-2025. En 2018, el bloque, junto con el Fonplata, firmó un acuerdo para hacer un contrato de administración fiduciaria y convenios de complementación financiera y técnica, con la manifiesta finalidad de incrementar la efectividad del FOCEM.

La necesidad de reactivar la economía y mitigar los impactos sociales en la pospandemia requerirá el impulso del fondo para promover el financiamiento de proyectos vinculados con la complementación del área III de cohesión social, potenciados ahora por la estructura y la exitosa experiencia del Fonplata. Es decir, además de reactivarlo, es urgente priorizar proyectos sociales que incluyan una perspectiva de género, de cuidado ambiental e innovación científico-tecnológica sobre aquellos más relacionados con la infraestructura física o la energía. Estas áreas tradicionalmente han recibido más recursos que las demás. En ese sentido, la experiencia uruguaya de cooperación entre instituciones nacionales de innovación científica con el fondo es solo un ejemplo del potencial que posee la articulación regional en pro del desarrollo humano en todas sus dimensiones. Es fundamental llevar a cabo una instancia de diálogo en el Mercosur sobre los alcances y logros de los 20 años del FOCEM y las prioridades para financiar o aprobar proyectos durante los próximos años.

Instituida por la decisión GMC 11/04 en 2004, en el ámbito del Mercosur, la Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar (REAF) constituye otra de las experiencias a destacar. La REAF tiene por objetivo promover el fortalecimiento de las políticas públicas para la agricultura familiar en el bloque mediante la promoción y facilitación del comercio de productos del sector. Ello implica medidas para asegurar una mayor capacidad de producción y mejores condiciones de acceso a mercados. El trabajo realizado por la REAF[14] muestra una perspectiva multidimensional que posibilita trabajar en diversos temas, como facilitar el comercio de productos de la agricultura familiar, políticas de acceso a la tierra, el impacto del cambio climático en la producción agrícola familiar y la preocupación por las mujeres y los jóvenes rurales.

Una mirada retrospectiva permite afirmar que la existencia de la Reunión en sí misma es un resultado importante en varios sentidos. Por un lado, porque inicialmente era un espa-

11 Las reglas para el funcionamiento del fondo fueron aprobadas por la decisión CMC 18/2005, en junio de 2005. Allí se establecían cuatro programas: I) Convergencia Estructural, II) Desarrollo y Competitividad, III) Cohesión Social y IV) Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración Regional. Los recursos del FOCEM tenían como origen los aportes regulares anuales de los Estados miembros del Mercosur, los aportes voluntarios con asignación específica y las contribuciones de terceros países, instituciones u organismos internacionales. Brasil es responsable del 70% del monto total; Argentina, del 27%; Uruguay, del 2%, y Paraguay, del 1%. Para la distribución de los recursos entre los Estados parte, se estableció una lógica inversa: los proyectos presentados por Paraguay recibirían el 48% de los recursos, los de Uruguay 32% y los de Argentina y Brasil 10% cada uno. Con el ingreso de Venezuela al Mercosur, en 2012, se determinó que el nuevo miembro sería responsable de contribuir 27 millones de dólares anuales al FOCEM. El fondo pasaría a contar, de esa manera, con 127 millones de dólares anuales.

12 Para conocer cada proyecto, véase https://focem.mercosur.int/es/proyectos/pais/uruguay/?pag=2.

13 Este proyecto fue producto del esfuerzo de un grupo de trabajo interinstitucional (GTI) formado por 46 investigadores de las facultades de Ciencias, Medicina y Química de la Udelar y del Instituto Pasteur Montevideo (IPMon).

14 Las actividades en cada edición de la Reunión se extienden, en promedio, por cinco días al final de cada presidencia pro témpore. Así, se reúnen las secciones regionales de los grupos temáticos establecidos en el ámbito de la REAF con las organizaciones sociales rurales y los coordinadores nacionales que participan en cada edición.

cio improbable, creado para atender a un sector social marginado, como la agricultura familiar y campesina, dentro de un bloque con pocas posibilidades de cooperación política y económica. Por otro, porque rebatía la noción —muy presente en algunos países— de que existía *una sola agricultura;* eso generalmente acarreaba una atribución de privilegios a los sectores agroindustriales.

Hoy estos sectores no solamente han dejado de ser vistos como sinónimo de pobreza, sino que se transformaron en una parte activa de su solución al garantizarse un ingreso mínimo y la calidad de vida de la población rural. A esto se debe agregar su contribución a la seguridad alimentaria y nutricional, así como la valorización de los bienes públicos, del patrimonio cultural y de modos de vida rurales.

Visibilizar la experiencia de la REAF como espacio de diálogo y formulación de una nueva generación de políticas de desarrollo rural adquiere aún más importancia a partir de la pandemia de covid-19. Con ella, temas como la producción saludable de alimentos, el abastecimiento y el acceso pasaron a ocupar un lugar central en la agenda de los Estados y regiones. La crisis sanitaria apremia a repensar las agriculturas familiares, campesinas e indígenas como portavoces de uno de los modelos más innovadores de desarrollo rural sostenible. Impulsar el diálogo regional mediante el rol de la REAF y concebir la agricultura familiar como un sector productivo, social y cultural diferente de otros que habitan el campo debería estar entre las prioridades de la agenda del bloque en las próximas décadas.

Tradicionalmente, los grupos sociales vinculados con el agro son, en su gran mayoría, masculinos. Por lo tanto, las estrategias de acción que se han desarrollado en el ámbito de la Reunión para modificarlas son fundamentales. En 2005, se incorporó el Grupo de Trabajo (GT) de Género. Su creación se debe a que el agro, particularmente en nuestra región, está atravesado por lógicas patriarcales en la constitución de las familias rurales y en la representación gremial —y, por qué no, sindical— que invisibilizan los múltiples roles (domésticos, comunitarios, productivos) de las mujeres rurales (Paredes, 2012). Dar visibilidad a su accionar es una de las finalidades del GT, ya que permite poner en marcha políticas públicas efectivas para abordar, desde una perspectiva de género, las ruralidades en su diversidad. La REAF buscó, mediante la cooperación con otras instancias de participación social del bloque —como las cúpulas sociales y la Unidad de Participación Social del Mercosur—, estudiar la situación de las mujeres rurales y sistematizar experiencias de políticas públicas regionales de género.

Como se ha venido argumentando, la transversalidad temática de la REAF la posiciona como un sector social con preocupaciones que atraviesan diversas dimensiones de la realidad. Esto trajo aparejada la necesidad de mayor articulación con otros espacios, como la Reunión Especializada de la Mujer, para dar mayor relevancia a las cuestiones de género.

Desde su creación, el GT ha contado con el financiamiento de organismos internacionales, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), para realizar sus actividades, en particular durante sus primeros años (Mercosur y AECID, 2009). Entre las acciones llevadas adelante en 2005, se destaca la aprobación de las Bases para una Política de Género en la Agricultura Familiar, que desarrollan una serie de pautas para ampliar el acceso de las mujeres a los programas de crédito y comercialización, las garantías de titulación conjunta de la tierra para mujeres y hombres, y la necesidad de fomentar programas nacionales para promover la equidad de género en el campo, particularmente en cuanto a la capacitación y el acceso a derechos (González, 2020).

Como ya se destacó, la REAF, así como otros espacios institucionales del bloque en los que se incorpora una mirada de género, tiene la posibilidad de dialogar con la Reunión Especializada de la Mujer (REM) en el Mercosur. Dicha reunión, creada en 1998 por resolución del Grupo Mercado Común (GMC; Mercosur-GMC, resolución 20/98), es el resultado del activismo de colectivos de mujeres y feministas en la región. Simboliza el fortalecimiento de la participación institucionalizada de diversos colectivos (González y Perrota, 2021). La REM es un espacio de trabajo conjunto entre los órganos gubernamentales de la mujer de los Estados parte. En el ámbito regional, acompañó la trayectoria de los procesos de integración comercial y económica de los países que, con el transcurso de los años, han abordado otras dimensiones del desarrollo y también atravesaron distintas etapas e impactos.

La REM es la instancia que antecede a la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM), instaurada en 2011 a partir de la decisión del Consejo del Mercado Común (Mercosur-CMC, decreto 24/11). Según esta decisión, la RMAAM tiene por función principal asesorar y proponer al CMC medidas, políticas y acciones en materia de igualdad de género. Está integrada por representantes gubernamentales de los cinco Estados parte, a saber:

> … la Representación Especial para los Temas de la Mujer en el Ámbito Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Consejo Nacional de las Mujeres, ambos de la República Argentina; la *Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidencia da República Federativa do Brasil;* el Ministerio de la Mujer de la República del Paraguay, el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay y en 2012 se incorporó el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género de la República Bolivariana de Venezuela. Participan como Estados asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam, y asesoran como representantes de la sociedad civil diversas organizaciones no gubernamentales de mujeres y feministas. (Mercosur, 2015)

Es relevante señalar que en estos 30 años de historia el Mercosur ha estado alineado con los avances en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género a nivel internacional. También ha respondido de acuerdo con los principales postulados de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su nombre en inglés) de Naciones Unidas, así como con los consensos asumidos en el marco de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de la CEPAL.

Sin embargo, si bien es importante reconocer que la REM y luego la RMAAM constituyeron avances en el fortalecimiento institucional, aún es necesario dotarla de un presupuesto propio y genuino que permita generar un plan de acción a mediano plazo. Con relación a este punto, es fundamental que, en la fase pospandemia, la RMAAM cuente con un apoyo técnico y logístico centralizado y permanente que, por un lado, asegure la sustentabilidad de su trabajo y, por otro, permita ampliar sus funciones, para dar respuestas a problemas concretos que afectaron especialmente a las mujeres en tiempos de pandemia.

En el primer apartado, se destacó que la pandemia profundizó desigualdades existentes al impactar con mayor intensidad en las mujeres. El confinamiento implicó una mayor carga de tareas domésticas que no fueron repartidas de manera equitativa entre hombres y mujeres, sino que recayeron sobre estas últimas. Por lo tanto, la división por género del trabajo se ha profundizado al añadirse nuevas tareas impuestas por el contexto de emergencia sanitaria. Las mujeres de la región dedican tres veces más horas al trabajo doméstico que los hombres. Esta desigualdad de género se acopla a la de clase, porque las mujeres del primer quintil de ingresos deben trabajar 39% más tiempo que sus congéneres del último quintil (Pérez Sáinz, 2020). Es decir, la situación de emergencia sanitaria evidenció la crisis de cuidados —categoría que implica una concepción más amplia que la de trabajo doméstico— más fuerte en los sectores subalternos. Esto debería estar en el eje de prioridades del Mercosur, ya que representa un desafío económico, social y cultural que impacta, en mayor o menor medida, a todos los Estados parte. Conjugar esfuerzos para buscar soluciones regionales comunes, a esta y otras problemáticas, implica aunar voluntades para reactivar las capacidades institucionales desarrolladas en etapas anteriores.

La próxima década estará marcada por los efectos adversos de la covid-19 sobre las distintas dimensiones de la realidad de la vida humana. En el continente, hay algunas experiencias que pueden servir de inspiración para las y los mercosurianos. Entre ellas, se destaca el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que, con apoyo europeo, diseñó un plan de contingencia contra la covid-19 dirigido a proyectos que atienden problemáticas sociales y laborales, con especial atención a los nudos territoriales más críticos (SICA, 2020).

Se propone elaborar un plan de acción a mediano y largo plazo que identifique líneas de acción y diseñe proyectos de cooperación orientados en las áreas de salud, seguridad alimentaria y su infraestructura, mediante el apoyo para integrar cadenas productivas agrícolas en territorios vinculados y compartidos; en el ámbito educativo, a través de las infraestructuras para ampliar la conectividad digital y el acceso a internet de niños y jóvenes en territorios aislados de frontera o distantes, y en políticas de cuidados, mediante el impulso de infraestructura de apoyo a los servicios de cuidados para los hogares monoparentales, muchos de ellos encabezados por mujeres en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

La proyección de un plan de este tipo requiere un diálogo plural y participativo entre la academia, en las distintas áreas del conocimiento, los actores involucrados en los procesos regionales de integración por medio de la institucionalidad mercosuriana —como el Instituto Social del Mercosur (ISM)—[15] y especialmente las autoridades de representación gubernamental de los países y organismos internacionales cooperantes. Este ejercicio demanda, sin lugar a duda, la presencia de liderazgos públicos que respeten la diversidad y sean capaces de construir consensos. Los liderazgos públicos no son solo políticos, sino multiactorales y multidireccionales, bajo un pensamiento dialéctico que respete y potencie las diferentes capacidades y valores.

3.4. CONCLUSIONES: LA UNIDAD COMO HORIZONTE

El Mercosur cumplió 30 años; desde una perspectiva de larga duración de *nuestra América*, es un tiempo breve (Vázquez, 2021). Este aniversario redondo tiene lugar, a diferencia de los 20 años cumplidos en 2011, en un escenario global y regional desfavorable: la mayor crisis económica mundial en casi un siglo, la disputa hegemónica entre dos grandes potencias y las tendencias a buscar estrategias de inserción internacional por fuera del bloque. Existen causas estructurales y otras que se deben a la correlación de fuerzas políticas coyunturales a nivel interno.

Sin embargo, a pesar de que las condiciones coyunturales no son las más favorables, es necesario reafirmar la unidad. De esta manera, una agenda conjunta en las negociaciones extrarregionales debería constituirse con anclaje en esta nueva integración: la negociación en bloque con los diversos polos tradicionales y emergentes en el tablero mundial, defendiendo los intereses en los espacios multilaterales, la administración sustentable de los recursos y el derecho a un tratamiento preferencial y diferenciado.

La actual crisis agravó tendencias preexistentes tales como la disminución de la interdependencia económica, el deterioro de las balanzas de pago y de las cuentas fiscales, además de una crisis de la deuda que está en el horizonte cercano. La unidad táctica es una necesidad y una condición política para fomentar el comercio intrarregional. Contribuiría a fomentar cadenas regionales que agreguen valor a la producción y, a mediano plazo, ayudaría a evitar los desequilibrios que provocan los procesos de devaluaciones competitivas. Hay capacidad y una acumulación histórica de experiencias para repensar el futuro pospandemia. Contrario a posiciones escépticas de otrora, la búsqueda de salidas progresistas a la crisis llevó directo a proponer una agenda a partir de la integración regional. Solo resta seguir arando ese terreno.

15 El Instituto Social del Mercosur, creado en 2007 y establecido en Asunción del Paraguay, se caracteriza por ser un órgano de naturaleza técnica y política. Entre sus principales actividades se encuentran el monitoreo e investigación de las políticas sociales (o de la dimensión social como un todo) del mecanismo de integración. Véase Barceló (2021).

BIBLIOGRAFÍA

Aboal, D., Lanzilotta, B., Pereyra, M., y Queraltó, P. (2018). *Desarrollo económico regional y clubes de convergencia en Uruguay.* CINVE. DT 01/2018, ISSN: 1688-6186, Montevideo.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2020, mayo). *El comercio intrarregional de América Latina cae fuertemente.* Conexión Intal. Recuperado de https://conexionintal.iadb.org/2020/05/14/el-comercio-intrarregional-de-america-latina-cae-fuertemente-2/

Barceló, N. (2021). La historia del Mercosur Social a la luz de la teoría constructivista. *Revista InterAção, 12*(1), 48-62. doi: https://doi.org/10.5902/2357797563952

Barros, P. S., Gonçalves. J. S., y Samurio, S. E. (2020). *Desintegração econômica e fragmentação da governança regional na América do Sul em tempos de covid-19.* Boletim de Economia e Política Internacional, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Artigos.

Ceroni, M. (2018). Rasgos centrales del agronegocio en Latinoamérica: La experiencia en el Uruguay. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52): 1-29.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *El rol del Mercosur en la integración regional.* Boletín de Comercio Exterior del Mercosur, 1. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44298/S1801158_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020a). *La agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: Escenarios y proyecciones en la presente crisis.* LC/PUB.2020/5. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020b, agosto). *Los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia.* Boletín de Comercio Exterior del Mercosur, *3*. Recuperado de https://www.cepal.org/es/publicaciones/45927-boletin-comercio-exterior-mercosur-desafios-la-integracion-mundo-la

Confederação Nacional da Indústria. (2017). *Interesses da indústria na América do Sul. Comércio e Investimentos.* Documentos Síntese. Recuperado de http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2017/6/interesses-da-industria-na-america-do-sul-comercio-e-investimentos-documentos-sintese/

González, L. (2020). Del predio a la región: La participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la REAF. *Revista Brasileira de Planejamiento e Desenvolvimento*, 9(5): 799-840.

González, L., y Perrota, D. (2021). ¿Dónde están las mujeres en la integración regional? Análisis y propuestas desde el Mercosur. *Conjuntura Austral,* 12(59), 137-153. doi:https://doi.org/10.22456/2178-8839.113897

Kornprobst, M., y Paul, T. V. (2021, septiembre). Globalization, deglobalization and the liberal international order. *International Affairs, 97*(5), 1305-1316.

Mascheroni, P. (2021). Ruralidad, cuidados y políticas públicas: Reflexiones a partir del caso de Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales,* 49, 35-62.

Mercosur y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2009). *Igualdad de género en la agricultura familiar del Mercosur.* Montevideo. Mercosur-AECID.

Mercosur. (2014). *Política de igualdad de género del Mercosur: Directrices.* Recuperado de http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/34842/1/directrices_12nov2014.pdf

Organización Panamericana de la Salud. (2022). *Informe anual 2021. Uruguay: Respuesta a la covid-19 y preparación para el futuro.* Recuperado de https://www.paho.org/es/documentos/informe-anual-2021-uruguay-respuesta-covid-19-preparacion-para-futuro

Paredes, J. (2012). Las trampas del patriarcado. En Montes, P. (ed.), Pensando los feminismos en Bolivia (pp. 89-112), *Conexión fondos de emancipación*.

Pérez Sáinz, J. P. (2021). *Migración social y nudos de desigualdad en tiempos de pandemia.* Recuperado de https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3.TC_Sainz_293.pdf

Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano.* México: FCE.

Sistema de la Integración Centroamericana. (2020). *Declaración de los jefes de Estado y de gobierno de Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana ante la pandemia de covid-19.* El Salvador: SG-Sica. Recuperado de https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-los-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-belize-costa-rica-guatemala-honduras-nicaragua-panama-y-republica-dominicana-ante-la-pandemia-de-covid-19_1_121406.html

Uruguay XXI. (2018, marzo). *Oportunidades de inversión: Agronegocios.* Montevideo.

Vázquez, M. (2021). *Unidad, aunque duela. Informe especial Mercosur.* Observatorio del Sur Global. Recuperado de https://observatoriodelsurglobal.com/wp-content/uploads/2021/04/INFORME-ESPECIAL-MERCOSUR.pdf?fbclid=IwAR3ctYZLmpcSufdUmEMD7XWEY2_EvtYR

PÁGINAS CONSULTADAS

Confederação Nacional da Indústria: https://www.portaldaindustria.com.br/cni/

Decisões do Conselho do Mercado Comum: https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/

Dirección de Estadísticas Agropecuarias: https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/tematica/diea

Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur: https://focem.mercosur.int/es/

Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur: https://focem.mercosur.int/es/proyectos/pais/uruguay/?pag=2

Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores: https://www.pitcnt.uy/el-pit-cnt/sindicatos-afiliados

NATALIA CARRAU

4

INSERCIÓN INTERNACIONAL Y MODELOS DE DESARROLLO: IMPLICANCIAS A PARTIR DE LA JUSTICIA AMBIENTAL

4.1. INTRODUCCIÓN

La perspectiva de la justicia ambiental plantea entre sus premisas fundamentales:

- las responsabilidades en la crisis socioambiental son diferenciadas;
- el modelo productivo imperante es profundamente injusto;
- el carácter injusto del modelo radica en la apropiación, uso y control desigual de los bienes naturales, y
- las consecuencias de las crisis se reparten de manera desigual e impactan en las poblaciones, regiones y países más vulnerables y al mismo tiempo que menos contribuyeron históricamente a la crisis climática.

En el fondo, lo que está detrás de la justicia ambiental son conceptos muy cercanos a debates sociales, políticos y económicos centrales en la construcción democrática: la desigualdad, el poder, el uso de los bienes naturales, las decisiones sobre qué producir y para qué se produce. En definitiva, la perspectiva de la justicia ambiental involucra y atraviesa cualquier debate sobre el futuro posible. Hoy en día, la dimensión ambiental constituye una dimensión central —nada accesoria— de la agenda del desarrollo y de los procesos de integración regional.

4.2. ¿POR QUÉ LA PERSPECTIVA DE JUSTICIA AMBIENTAL ES FUNDAMENTAL PARA PENSAR EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL?

En Uruguay, la perspectiva ambiental no tenía un lugar destacado en la discusión política a pesar de la insistencia de diversas organizaciones ambientales en traer al debate político la sensibilidad del tema (Nansen y Carrau, 2019). Sin embargo, hoy la crisis ambiental y climática se muestra como una realidad y como un componente que es imprescindible considerar en el diseño e implementación de cualquier política pública. Esto es así, en parte, por el incremento de eventos climáticos adversos, los impactos de las temperaturas extremas, y con estos, los impactos en territorios y personas se magnifican y cobran vida las estadísticas y los análisis de los informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por su nombre en inglés). Pero, además, Uruguay ha vivido en los últimos años una profundización del deterioro de bienes naturales de gran significado para la población: playas inhabilitadas para baño y uso recreativo, eventos de sequía y estrés hídrico que ponen en riesgo el abastecimiento de agua para consumo, afectación de cuencas hidrográficas producto de actividades agropecuarias, inseguridad alimentaria, fumigaciones que afectan escuelas y viviendas rurales, incendios forestales de gran magnitud e impacto, etcétera.[16]

Algunos de estos fenómenos son consecuencia directa del cambio climático y otros están más directamente asociados al modelo productivo que, a su vez, impacta negativamente y aporta a la profundización de la crisis climática.

Hablamos de crisis socioambiental porque el conjunto de cambios profundos que están ocurriendo a escala mundial y que amenazan la continuidad y/o sostenibilidad de la vida o generan deterioros significativos para personas y territorios no es un desequilibrio natural, sino inducido. No es un cambio previsto sino una consecuencia de la actividad humana —muy especialmente la actividad orientada al mercado— en el planeta. Y no es un suceso repentino sino acumulado. La referencia al medio es una referencia al territorio en todas sus dimensiones, incluida la social, económica, productiva, cultural, ecológica, ambiental. Si bien la llamamos crisis socioambiental y no crisis productiva o económica, es imprescindible entender que la dimensión ambiental no está desconectada de las demás dimensiones y que un estado de crisis tiene impactos y desafíos que se potencian entre sí.

La perspectiva de justicia ambiental no solo entiende las dimensiones de manera interconectada, sino que además subraya la necesidad de analizar las causas de la crisis que es considerada estructural. Hablar de las causas impone la pregunta sobre las responsabilidades y es allí donde el concepto de justicia se torna protagónico.

El concepto y principio de la justicia ambiental refiere a que *ningún colectivo, comunidad o grupo de personas puede sostener una parte desproporcionada de las consecuencias ambientales negativas de un determinado modelo productivo.* Este concepto involucra el análisis de las causas y responsabilidades de la crisis, las relaciones de poder, la disputa de sentidos sobre el papel de la economía, las decisiones en

16 Para un análisis regional sobre la relación entre la crisis socioambiental y el modelo productivo y los impactos en el acceso a la tierra, la alimentación y un ambiente sano, véase Lizarraga y Pereira (2022).

materia productiva y la organización y movilización de respuestas colectivas (Amigos de la Tierra América Latina y el Caribe (ATALC, 2017).[17]

Desde estas perspectivas no todos somos igualmente responsables frente a la crisis, hay diferencias entre países y dentro de los países. Por ejemplo, solo el 10% de la población mundial es responsable del 50% de las emisiones, mientras que el 50% más pobre de la población es responsable solamente del 10% de las emisiones (Amigos de la Tierra Internacional (ATI, 2017).

Un concepto importante en los debates sobre cambio climático es el de *responsabilidades comunes pero diferenciadas*.[18] Este concepto es un reflejo de la necesidad de aportar justicia a las negociaciones sobre el clima, y una mirada a las cifras sobre emisiones de CO_2 y de otros gases de efecto invernadero (GEI) deja de manifiesto en qué países y regiones recaen las mayores responsabilidades históricas con relación al cambio climático.[19] Otra forma de expresar esta responsabilidad histórica es el concepto de *deuda ecológica* (Redes Amigos de la Tierra [(REDES-AT], 2010), que refiere a la trayectoria hacia la industrialización y el desarrollo que siguieron los países. Estas trayectorias están atravesadas por asimetrías, desigualdades y procesos profundamente disruptivos como los asociados a la colonización y descolonización. La deuda ecológica que se mantiene con los países del sur global fue adquirida por la superexplotación de bienes naturales y de recursos estratégicos, por el comercio injusto fomentado con regiones, el daño ambiental impuesto y el papel que jugaron las grandes empresas originarias del norte.

El análisis del tipo de GEI que emiten los países nos aporta información en relación con la conexión entre el calentamiento global y el modelo de producción y desarrollo dominante. Los principales GEI responsables del calentamiento global (dióxido de carbono, óxido nitroso, vapor de agua, metano y ozono) están fuertemente asociados a determinado tipo de actividades económicas: el sector energético (generación de calor y electricidad) junto con el sector agrícola son los principales responsables de la mayor cantidad de emisiones de CO_2 a la atmósfera. Dentro del sector energético, la mayor parte de las emisiones de CO_2 provienen de los combustibles fósiles (petróleo, carbón y gas), que son la base de la generación de energía en la mayoría de los países y son utilizados en la agricultura. Por su parte, la agricultura incide en las emisiones a partir de la agricultura industrial que involucra el uso intensivo de maquinaria, agrotóxicos y fertilizantes, y a través del uso del suelo, los cambios en su uso y la deforestación.[20] La pérdida de biodiversidad y la deforestación están directamente relacionadas con el modelo productivo fuertemente orientado a la exportación y la extracción de bienes naturales. En general, los sectores productivos dominantes en los países de nuestra región están controlados por pocas empresas de carácter transnacional y otros actores económicos de gran escala y transnacionalizados.

La contracara de las responsabilidades por las emisiones que provocan el calentamiento global está en lo que sucede en los sectores más afectados por los impactos. Los *impactos de la crisis socioambiental* afectan en forma desproporcionada a quienes no fueron responsables de generarla y que no solo cargan con estas consecuencias, sino que también se ven despojados de los beneficios de esas actividades. Por ejemplo, 1.100 millones de personas en el mundo no tienen acceso a electricidad (ATI, s. f.). En los territorios donde se asientan emprendimientos de generación de energía eléctrica, comunidades y organizaciones denuncian que a pesar de vivir al lado de estos proyectos no acceden a la energía eléctrica, pero sufren las consecuencias de la instalación de estos emprendimientos: modificación de sus modos y medios de vida, acaparamiento de tierras, riesgos para su salud y seguridad (Capire, 2022). Este tipo de impactos están considerablemente más invisibilizados que otros, justamente por ser cuestionamientos claros al modelo energético y productivo.

El sistema multilateral no aborda el problema de manera estructural y a cambio acuerda y negocia respuestas que desde la perspectiva de la justicia ambiental se consideran falsas soluciones. Las *falsas soluciones* son iniciativas diseñadas e implementadas por actores externos a las comunidades y territorios, que incorporan la lógica y racionalidad del mercado y sus actores (empresas, instituciones financieras internacionales y regionales, fundaciones filantrópicas), construyen un relato basado en que la política y la legislación ambiental nacional no han sido suficientes y/o efectivas para detener el avance de la degradación ambiental y por tanto los incentivos para que se detenga esta destrucción deben ser económicos y monetarios, y las exigencias deben ser voluntarias y no pasibles de sanciones.[21]

No solo el sistema multilateral propone falsas soluciones. También gobiernos, empresas y organismos regionales. El riesgo mayor de estar insertas en la institucionalidad de la política climática global las vuelve más peligrosas y aleja la toma de decisiones de las causas reales de la crisis socioambiental. En 2012, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) introdujo el concepto de *economía verde* en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Me-

17 Otras referencias a justicia ambiental se pueden encontrar en la página web de REDES-Amigos de la Tierra Uruguay: www.redes.org.uy

18 La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), aprobada en 1992, introduce este principio en el artículo 3 como uno de los principios que guiarán las acciones y compromisos de los países parte de la CMNUCC: «Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos» (Naciones Unidas, 1992). La CMNUCC específicamente diferencia entre países desarrollados, países en desarrollo y dentro de estos últimos aquellos con mayor vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático.

19 Climate Watch Data: https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?chartType=percentage&end_year=2017&start_year=1990 (Consultado: 22/06/2022).

20 Un informe especial del IPCC estimaba que el 23% de las emisiones de GEI (2007 a 2016) provenían de la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra (IPCC, 2020).

21 Las más frecuentes son: mercados de carbono y compensaciones, cero neto o neutralidad de carbono, soluciones basadas en la naturaleza (SBN) (ATI, 2020).

dio Ambiente y Desarrollo. Fue lanzado como una propuesta única para enfrentar el cambio climático y abrió la oportunidad para que, desde la perspectiva de la teoría económica dominante, se propusieran una serie de iniciativas catalogadas como falsas soluciones.

Gran parte de la base argumentativa de estas iniciativas se concentra en la asignación de un valor monetario (precio) a la naturaleza y a la degradación y contaminación que ocurre en ella. Desde la perspectiva de la justicia ambiental esto no es posible ni deseable. Por un lado, la naturaleza y los ecosistemas cumplen una infinidad de funciones que no son cuantificables en un valor monetario. Al mismo tiempo, monetizar estas funciones deriva en la posibilidad de intercambiarlas en un mercado. Para comunidades y pueblos indígenas que habitan los territorios que viven esta degradación y destrucción, la naturaleza y esos ecosistemas constituyen su medio y modo de vida y sustento. Crear este tipo de prácticas es un retroceso para la sociedad en su conjunto, incluso para quienes no habitan territorios expuestos a esta degradación y destrucción de forma directa. Someter a la naturaleza y los ecosistemas a un valor monetario es equivalente a vender esos medios y modos, a someter la vida a una transacción.

La falacia de la compensación que está detrás de gran parte de estas soluciones impone la idea de que la destrucción o el daño ambiental generado desaparecen simplemente por «conservar» otra área. Pero, además, esta perspectiva cristaliza y reproduce la propia lógica del sistema y no permite problematizar las razones estructurales que están detrás de la crisis socioambiental que vivimos.

4.3. LA INSUSTENTABILIDAD DEL MODELO PRODUCTIVO URUGUAYO

La forma en que la crisis socioambiental se expresa en Uruguay está íntimamente relacionada con el modelo de producción y el modelo de desarrollo. El modelo productivo de Uruguay está fuertemente orientado a la exportación de materias primas, fundamentalmente de origen vegetal y animal. Tanto por la forma de desarrollar estas actividades agropecuarias como por quienes las controlan y el destino final que tienen, se trata de un modelo productivo profundamente injusto que además genera impactos en el territorio y las personas.

A su vez este modelo productivo se expresa en el sistema energético y alimentario y produce estímulos de profundización de los impactos negativos o frenos a posibles transformaciones en términos de justicia ambiental. Por ejemplo, la producción agroindustrial y el agronegocio se basan en un gran consumo de combustibles fósiles y paquetes tecnológicos altamente contaminantes.

El modelo es señalado a nivel global por su contribución a la generación de emisiones de GEI: «La agricultura es responsable […] del 21% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (FAO, 2018). Se señala también que el cambio climático se relaciona con un aumento alarmante en el número e intensidad de desastres naturales y del número de plagas y enfermedades transfronterizas en plantas y animales, que junto al aumento de los conflictos territoriales, la competencia por bienes naturales, las migraciones y los riesgos del efecto de enfermedades animales sobre la salud humana, configuran una situación preocupante para la seguridad alimentaria global en las próximas décadas (FAO, 2017; FAO; 2018)» (Uruguay, 2020). Pero también genera impactos en los suelos a nivel global: «Las pérdidas de suelo por erosión se estiman en 10 millones de hectáreas anualmente, 20% de las tierras cultivadas muestran clara disminución de la productividad y 24% procesos de desertificación» (Uruguay, 2020).

En cuanto a la biodiversidad para la alimentación y la agricultura, se señala: «el empobrecimiento de las dietas, de las 6.000 especies de plantas cultivadas destinadas a la alimentación, apenas nueve representan el 60% de la producción de cultivos total (FAO, 2019b) y tres especies vegetales aportan el 56% de las calorías consumidas por la población (FAO, 2011). De las 40 especies animales domesticadas, solamente cinco tienen importancia comercial y de las 7.745 razas de ganado existente el 26% está en riesgo de extinción (FAO, 2019b)» (Uruguay, 2020).

Los impactos del modelo también se registran a nivel social y territorial, este es responsable de restringir el goce de diversos derechos humanos: «La expansión de los imperios agroalimentarios es responsable también del creciente desplazamiento de la población rural, empobrecimiento progresivo de la población local e intensificación migratoria hacia grandes áreas metropolitanas, las pérdidas en agro-diversidad y el colapso de culturas alimentarias locales» (Uruguay, 2020). También es necesario mencionar impactos en el trabajo digno a partir de las condiciones de salud y seguridad y de los derechos laborales de trabajadores/as del medio rural y urbano vinculado a la producción agropecuaria (Uruguay, 2020).

Uruguay presenta luces y grandes sombras en el esfuerzo de pensar su desarrollo en términos de justicia ambiental. Por un lado, ha realizado apuestas de gran magnitud que pocos países han logrado. La transformación de la matriz energética es un claro ejemplo en este sentido y uno muy importante si hablamos de atender la crisis climática. Los avances institucionales en materia de política climática también son importantes, se ha generado una institucionalidad capaz de asumir los compromisos globales del país ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Sin embargo, otros frentes de urgente transformación no han sido tan sencillos. Uruguay sigue basando su modelo productivo en sectores con alta dependencia del mercado exportador, controlados fuertemente por capitales transnacionales y el precio internacional de productos. El país continúa manteniendo —y en el actual período de gobierno la está profundizando— una tendencia aperturista y liberalizadora en las relaciones comerciales, ignorando las oportunidades que el espacio político de la integración regional ofrece en términos de desarrollo con justicia ambiental.

4.3.1. Agronegocio, agricultura industrial y monocultivos

El paradigma del mercado atraviesa y estructura la vida en sociedad, el rol del Estado, la economía, la política y en general las relaciones sociales. Este paradigma responde al desarrollo y consolidación del sistema capitalista. Por tanto, todos los aspectos de la vida de un país están atravesados por la lógica del paradigma, incluidos la producción y el consumo de alimentos (REDES-AT, inédito). La producción de Uruguay está fuertemente orientada a la exportación y dentro de esta los sectores productivos de mayor relevancia son la agricultura y la ganadería. Ambas actividades productivas han sufrido un proceso de fuerte concentración y extranjerización, han captado inversiones significativas y han incrementado el uso de tecnologías en su proceso productivo.[22] Asimismo, son sectores con extensos impactos documentados desde un punto de vista económico, social, ambiental y de la salud.

El tipo de producción dominante en estos sectores se puede caracterizar como agronegocio porque está orientado por la lógica y racionalidad descritas anteriormente. Este paradigma aplicado al área agrícola y ganadera se ve fuertemente reflejado en todos los rubros agropecuarios, aunque en el sector forestal y en la agricultura de secano se observan las mayores transformaciones en este sentido a nivel de sistemas productivos (REDES-AT, 2015).

En estos rubros dominados por el agronegocio, los principales actores son las empresas transnacionales (ETN) y grandes conglomerados o ecosistemas financieros[23] dedicados a estos sectores (aseguradoras, agentes inmobiliarios, fondos de inversión, mercados financieros específicos de nivel regional y global). La producción está enfocada, en gran medida, en el mercado externo. Los derechos predominantes en este modelo son los de propiedad privada, de inversión, de comercio y de propiedad intelectual. Las políticas públicas y el rol del Estado están, por tanto, orientados a estos derechos individuales privados. El Estado se retira del proceso de regulación de una variedad de aspectos: acceso a la tierra como derecho, acceso a una alimentación adecuada, derecho a un medio ambiente sano. Los propios factores productivos constituyen componentes de disputa: tierra, material fitogenético, biodiversidad, agua. El resultado de la interacción del modelo del agronegocio con estos componentes es profundamente injusto desde el punto de vista económico, social, ambiental y de género.

En los últimos tres años (2019-2021), los 10 principales productos de exportación de Uruguay fueron carne bovina, celulosa, soja, lácteos, concentrado de bebidas, madera y productos de madera, subproductos cárnicos, arroz, productos farmacéuticos y plásticos y sus manufacturas. En cuanto a los destinos de las exportaciones, en 2021 China fue el principal socio comercial de Uruguay, seguido de Brasil, la Unión Europea, Argentina y Estados Unidos (Uruguay XXI, 2022). La afirmación común de que Uruguay es un país productor de alimentos es, a la luz del tipo de producción exportada y del destino que esta tiene, engañosa.[24] La producción agrícola tiene como destino los eslabones de cadenas manufactureras de otros países, como componente de alimentos de animales de consumo humano o base para la elaboración de subproductos.

El hecho de que el país base sus ingresos en este tipo de exportaciones y con estos mercados determina en gran medida la orientación que toman las políticas públicas del modelo productivo. Otras formas de producción basadas en la perspectiva de la justicia ambiental que garanticen el acceso a los alimentos como derecho, el derecho a un ambiente sano, el derecho al acceso a la tierra ocupan lugares marginales en el diseño institucional del modelo productivo.[25] Tanto es así que las escasas iniciativas que se han desarrollado como marcos de políticas públicas para sistemas productivos agroecológicos siguen estando fuertemente en disputa.

La dependencia de los mercados externos y del tipo de modelo productivo no solo tensiona los ingresos del país y la disponibilidad de recursos. También presenta problemas para atender y garantizar la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación.

---

22 Los organismos genéticamente modificados o transgénicos constituyen uno de los componentes principales del modelo tecnológico asociado al agronegocio. La introducción de semillas y cultivos transgénicos en la producción agrícola es la principal explicación del aumento de la importación de agrotóxicos, con las consecuencias que estos tienen en la salud de personas y animales y en los territorios y bienes naturales. En 2019, Uruguay tenía 1.100.000 hectáreas destinadas a la producción de soja transgénica y 107.000 hectáreas destinadas a maíz transgénico. Hay 19 eventos transgénicos aprobados en el país. El 89% de la producción de soja se destina a la exportación a China. Los eventos transgénicos son aprobados en el país solo con base en estudios proporcionados por las empresas transnacionales que los presentan, sin tener en cuenta estudios independientes para su aprobación. En relación con los agrotóxicos asociados a la producción transgénica, entre 2000 y 2014 el área cultivada con soja se multiplicó por cuatro y el volumen de agrotóxicos importados se multiplicó por seis (Vicente y otros, 2020).

23 El proceso mediante el cual activos financieros se insertan en el sector agrícola se denomina *financierización*. Antes de observar este fenómeno en el sector agroalimentario, sucedió en la economía real. Fairbairn (2014) lo describe como «la tendencia de que generación de lucro en la economía ocurra de forma creciente a través de canales financieros en vez de a través de actividades productivas». En la cadena agroalimentaria se viene observando, desde hace aproximadamente una década, la migración de inversores institucionales privados a tierras de cultivo motivados por los retornos de ganancia que estas generan.

24 Basada en esta perspectiva y en la posibilidad de que la transformación de alimentos en mercancías —y su comercialización a nivel mundial a través de grandes mercados y grandes empresas— pudiese impactar negativamente en el acceso a los alimentos para la población, la organización internacional La Vía Campesina denunció históricamente y luchó contra la introducción de los alimentos en la negociación comercial mundial con reglas establecidas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Para más información, véase La Vía Campesina (2022).

25 Las organizaciones sociales que han impulsado una política pública para el desarrollo de la agroecología en Uruguay la consideran «una herramienta transformadora tanto en lo ambiental como en lo social. La Agroecología tiene como objetivo un manejo ambiental y socialmente justo de los agroecosistemas, pero además vincula las propuestas tecnológicas con las relaciones sociales que se quieren promover, y reconoce como sujetos principales de su desarrollo a la agricultura familiar y campesina» (REDES-AT, 2022).

4.3.2. El papel de la energía en la justicia ambiental

La energía ocupa un lugar central en el debate sobre el modelo productivo. En las negociaciones de la CMNUCC, el sector energético es señalado de manera recurrente por la urgente necesidad de abandonar fuentes de energía basadas en combustibles fósiles y el impacto que esto tendría en todos los sectores dependientes de este tipo de energía. Los debates globales en el marco de la CMNUCC simplifican el desafío al restringirlo a un problema de fuentes y métricas.[26] El problema de esta mirada simplificada es la ausencia de respuestas y cambios estructurales. Dos interrogantes son claves en el debate sobre la transición energética y han sido organizaciones y movimientos sociales de la región quienes las han impulsado: *para qué la energía* y *para quién la energía*.

Estas preguntas refieren al acceso a la energía y al destino de la producción energética. Están íntimamente relacionadas con el modelo productivo y por esta razón resulta central conectar estas discusiones y pensar en términos de transformaciones que deberán ser estructurales para poder afrontar la crisis socioambiental.

Desde la justicia ambiental, la transformación de los sistemas energéticos debe considerar una serie de principios y componentes orientados por estas preguntas fundamentales y enmarcadas en la protección, promoción y garantía de la energía como derecho humano fundamental:

La soberanía energética refiere a «la capacidad de control con amplios niveles de autonomía de una gran variedad de bienes finitos que, inteligentemente organizados, posibilitan la construcción de un desarrollo de mediano y largo plazo que sea compatible con la satisfacción de las necesidades humanas en un marco de sustentabilidad social y ambiental» (Programa Uruguay Sustentable, REDES-AT, 2009). En este principio se incorporan criterios para la producción energética como por ejemplo la viabilidad desde un punto de vista tecnológico, económico, social y productivo. Tanto la propiedad y el control de la energía como la viabilidad son criterios centrales en el debate sobre los sistemas energéticos y su papel en la transformación del modelo productivo, y de manera más general, su papel en la estrategia de desarrollo.

Por otra parte, la *propiedad y control de la energía* es otro de los componentes de importancia que condicionan la soberanía energética. El papel que han jugado las empresas públicas vinculadas a la producción energética en el desarrollo de infraestructura energética, la expansión de la producción, la distribución y el desarrollo de tecnología instalada para la generación y provisión de energía es, en este sentido, clave. Repensar la propiedad de la energía es asumir desafíos mayúsculos en la gran mayoría de los países de la región que han atravesado procesos de privatización, desregulación y liberalización de sus mercados energéticos y de las empresas públicas del sector.[27]

Una de las políticas más destacadas diseñadas por Uruguay en materia de transformación energética y su contribución a la disminución de emisiones fue el proceso de transformación de la matriz energética. Esta acción posicionó al país a nivel mundial por el peso otorgado en su sistema energético a las energías renovables: en 2017 el total de la energía eléctrica fue generada a partir de fuentes renovables (solo un 2% fue generación térmica) (Fornillo, 2021).

El acierto en iniciar esta transformación contrasta con las sombras de la política respecto a principios fundamentales para pensar el papel de la energía a partir de la justicia ambiental. La apuesta a la transformación fue exitosa en la sustitución de fuentes basadas en combustibles fósiles por fuentes renovables. La principal contracara de esta transformación de la matriz energética es que el marco regulatorio de 1997 habilitó la generación de energía por privados. Este hecho es visto como problemático por sindicatos y organizaciones sociales por las imposiciones y restricciones a la política energética que desarrolla el país.[28]

Los principios y componentes descritos en este apartado están sintetizados en la demanda de una *transición justa*[29]

26 La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) explica muy claramente cómo operan los mecanismos de mercado, asume de forma explícita que la introducción de las reglas de mercado es el estímulo predominante para que los países reduzcan emisiones. Con esta mirada también se asume que las métricas y sus reducciones reales o la simple compensación de estas alcanzan para enfrentar la crisis climática. El problema de fondo no es abordado y así se reproducen falsas soluciones que no atacan el problema estructural.

27 Tres investigaciones desarrolladas en Brasil, Chile y Honduras en el marco de un proyecto que refiere a la transición justa y la democratización de la energía señalan la importancia del papel de las privatizaciones y desregulaciones de las empresas públicas de los sistemas energéticos en estos tres países, y concluyen que la recuperación de la propiedad y el control de la energía constituyen una apuesta clave para poder avanzar hacia la democratización de la energía y la transición justa desde la perspectiva de las organizaciones que desarrollaron el proyecto (https://atalc.org/2022/07/29/publicaciones-transicion-justa-y-democratizacion-de-la-energia-en-brasil-chile-y-honduras/).

28 En 1997 el Parlamento nacional aprobó la ley 16.832 que instala un Marco Regulatorio para el Sistema Eléctrico Nacional. El marco regulatorio modificó las reglas de juego y el funcionamiento de la empresa pública UTE y en general del sistema de energía eléctrica. Entre otros aspectos, abrió la posibilidad de generación y transmisión de energía eléctrica por privados, con lo que desmonopolizó el control de UTE de estas fases, creó un mercado mayorista (Administración del Mercado Eléctrico [ADME]) que incorpora la participación de grandes consumidores y generadores de energía privados, pero excluyó la participación de los trabajadores y de los usuarios residenciales e impuso un proceso de desintegración vertical de UTE al desvincular a la empresa pública de algunas de las fases del servicio eléctrico. La aplicación del marco regulatorio no fue explícita hasta 2008, con la creación de la Comisión Multipartidaria de Energía que aprueba la transformación de la matriz energética con una clara orientación normativa de promoción de la inversión privada. La posición contraria a estas modificaciones y al rumbo que tomó la transformación de la matriz energética con relación a estos aspectos de la propiedad, el control y la soberanía energética del país fue encabezada por sindicatos del sector energético y organizaciones sociales, especialmente REDES-Amigos de la Tierra Uruguay. En el período de lanzamiento y aprobación de la transformación de la matriz energética se realizaron una serie de actividades e intercambios que buscaron confluir en una propuesta de matriz energética sustentable con los principios fundamentales que deben orientar un cambio de dicha matriz (Programa Uruguay Sustentable, REDES-AT, 2009).

29 El origen del concepto de *transición justa* remite a un Estados Unidos de la década de los setenta. Se trata de una demanda que surge en el marco de las negociaciones por el cierre de una planta nuclear, elaborada entre sindicatos, comunidades y organizaciones ambientalistas. Si bien la demanda emergió en ese contexto, en poco tiempo se convirtió en un movimiento representativo y creciente en el país, y con el tiempo, a nivel regional y global (Transnational Institute, 2020).

que impulsa y promueve el movimiento sindical regional y global. A partir del reconocimiento de que la energía es la base de los sistemas de producción, distribución y consumo, de transporte, alimentarios y de los servicios públicos, la demanda de una transición justa excede los sistemas energéticos. Esta propuesta toma diferentes formas según el país y región y las necesidades específicas que plantean los trabajadores/as de esos lugares. En la región la demanda de transición justa tracciona demandas constantes del sindicalismo como el respeto irrestricto de los derechos fundamentales del trabajo o el diálogo social y el reconocimiento de las organizaciones sindicales en las mesas de negociación. Pero la transición justa también es resorte para negociar y promover la incorporación de la formación profesional y la garantía de las condiciones laborales de los trabajadores/as afectados por planes de transición. La transición justa también incorpora las dimensiones territorial, de género, la participación efectiva y, por supuesto, el debate sobre la propiedad y control de la energía.

Desde la perspectiva de la justicia ambiental, el concepto de transición justa ha sido introducido con una visión integral que incorpora la perspectiva de clase y la perspectiva de género. La transición justa, feminista y popular constituye también una demanda del movimiento por la justicia ambiental a nivel regional y global.[30]

4.4. APORTES POTENCIALES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL A UN MODELO DE DESARROLLO CON JUSTICIA AMBIENTAL

La perspectiva de justicia ambiental incorpora la idea de la integración regional a partir de un paradigma que reivindica el papel de la unidad de los pueblos en la construcción de proyectos de transformación social. La diversidad de los pueblos que habitan América Latina ofrece oportunidades para pensar nuevas formas de organización de las sociedades, y con estas nuevos vínculos con el medio, incluido el ambiente. Así, integración es sinónimo de profundización de la democracia o de ampliar los márgenes de soberanía que se puedan alcanzar sobre los bienes naturales, los territorios o los servicios públicos.[31]

A partir de esta mirada, la integración regional puede ser en sí misma una herramienta de promoción y de canalización de la justicia ambiental. En los últimos años, las amenazas y ataques a la democracia en la región han estado fuertemente asociados a conflictos territoriales y disputas sobre la cuestión ambiental.[32]

La integración regional tiene el potencial de ser mucho más que uno de los caminos que puede tomar la inserción internacional de un país. Desde un punto de vista comercial y económico, la integración regional toma distancia de estrategias unilaterales y liberalizadoras como lo son claramente las experiencias de inserción internacional basadas en tratados de libre comercio. Pero lo que estas estrategias liberalizadoras no pueden ofrecer son experiencias de territorios comunes con una construcción colectiva (programática y práctica) sobre materias y aspectos centrales de la vida en sociedad: la economía, el uso y cuidado de los bienes naturales compartidos, la gestión de los territorios, la salud, la educación, la infraestructura, la producción.

El Mercosur ha desarrollado un entramado institucional diverso y rico sobre temáticas de gran sensibilidad en la región. En la estructura institucional del Mercosur[33] existen Grupos de Alto Nivel, Reuniones de Ministros y Altas Autoridades, Foros, Comisiones, Grupos, Subgrupos de Trabajo,[34] 11 Reuniones Especializadas, 10 Grupos Ad Hoc, un parlamento regional. Con debilidades y fortalezas, este entramado institucional podría articularse programáticamente en un proyecto regional que incorpore dimensiones centrales como la economía, la política, el comercio, con dimensiones transversales como la justicia ambiental, la justicia de género, la justicia social.

La coyuntura prepandemia por covid-19 no arrojó resultados en cuanto a la posibilidad de construir un diseño político con músculo programático para el Mercosur. Las sucesivas respuestas unilaterales de uno o varios socios plenos

30 Las intersecciones de raza, género y clase están presentes en esta perspectiva de transición justa; se entiende que existen impactos diferenciados en ciertas poblaciones que responden a razones sistémicas: «La raza, el género, la clase, la heteronormatividad también han jugado históricamente y siguen jugando un papel relevante en la estructuración de nuestras sociedades y en las formas de acceso a los beneficios de este sistema energético a la postre antidemocrático. Es decir, mientras más cerca se esté de la familia nuclear blanca, de clase alta y heterosexual en el Norte Global, menos probable será padecer pobreza energética y las consecuencias de las crisis climática y energética interconectadas» (Amigos de la Tierra Internacional, 2021).

31 En la región, organizaciones ambientales, campesinas, feministas, sindicales que luchan contra la deuda ilegítima forman parte de alianzas de largo término que han disputado proyectos de desarrollo en los países de la región y reivindican la unidad de los pueblos en la construcción de proyectos transformadores. A partir de esta alianza amplia y heterogénea se ha construido una defensa de la integración regional que vale la pena revisar a la luz de la actual coyuntura: «El ambientalismo, en comunión con otras expresiones y sectores en defensa de la vida, trabaja por una integración para la democracia y la soberanía con agenda propia construida en el ejercicio de la autodeterminación de nuestros pueblos, con centro en la solidaridad y reciprocidad, la cooperación y complementariedad que rompa con la lógica del mercado y propenda por la convivencia armónica en los territorios. Desde esa perspectiva, resalta la necesidad de re pensar las relaciones entre nuestras sociedades (de composición diversa) y el ambiente, entre los ecosistemas y nuestras culturas, e igualmente desde una perspectiva transformadora construir una integración regional feminista, que cuestione el modelo capitalista patriarcal, que sigue imponiendo por medio de la fuerza las visiones y prácticas sexistas desde el campo estatal» (ATALC, 2017).

32 Para una aproximación a estos asuntos a partir de las vivencias de comunidades, organizaciones y movimientos, véase https://rmr.fm/tag/ambiente-para-la-paz/

33 Véase https://www.mercosur.int/documento/organigrama-mercosur-completo/

34 Según el organigrama del Mercosur, existen 18 Grupos de Trabajo en total, de los cuales al menos 10 tienen o podrían ser o construirse como herramientas para desarrollar debates que involucren la perspectiva de la justicia ambiental: implicancias en materia ambiental: SGT 5: Transporte; SGT 6: Medio Ambiente; SGT 7: Industria e Integración Productiva; SGT 8: Agricultura, SGT 9: Energía; SGT 11: Salud; SGT 14: Infraestructura Física; SGT 15: Minería y Geología; SGT 17: Servicios, y SGT 18: Integración Fronteriza.

amenazando romper el bloque,[35] la crisis financiera global regionalizada fuertemente por Brasil, la asunción de gobiernos con explícita desconfianza hacia la estructura del Mercosur, una crisis creciente de la globalización[36] y del papel y espacios de la gobernanza global postergaron o incluso erradicaron del espacio de debate político público el valor de la integración para la construcción de un modelo de desarrollo.

Por su parte, la coyuntura pospandemia por covid-19 ha mostrado las fragilidades estructurales de los Estados para responder de manera integrada a los impactos de la pandemia, al tiempo que ha catalizado de forma acelerada emergentes prepandemia como la digitalización y la automatización. Pero esta coyuntura también ha traído algunas novedades que son activos políticos para reposicionar el debate sobre la transformación del modelo de desarrollo y la reincorporación de la centralidad de la justicia ambiental en este debate. Gran parte de estas novedades vienen traccionadas por los cambios de gobierno en países de la región que representan la oportunidad de poner en cuestión los paradigmas establecidos de forma dogmática o, al menos, de modificar alguna base de concentración de poder de las clases dominantes.

Es en este nuevo escenario plagado de fuertes retrocesos para la construcción de justicias, pero con una clara reafirmación de la condición de ser interdependientes, donde más clara aparece la potencialidad de construir políticas públicas regionales que puedan superar las limitaciones ya diagnosticadas de la intergubernamentalidad.

Algunos ejemplos ayudan a imaginar esta potencia. La gestión de los bienes naturales no respeta fronteras y, de hecho, las fronteras no constituyen componentes útiles para diseñar políticas que tienen como fin intervenir en una realidad que no está limitada por una frontera definida políticamente. En otras palabras, la gestión y protección de las cuencas hidrográficas de la región debe ser jerarquizada en consensos regionales que puedan materializarse en políticas públicas que consideren al menos dos dimensiones: la regional y la nacional. El Mercosur es un marco claro para canalizar esta necesidad y dotarla de institucionalidad. Y si estos aspectos son parte de consensos regionales, también deberían serlo otras materias bastante más rígidas y poco permeables a conversaciones en clave regional: qué producimos, para quién producimos, cómo producimos. ¿Puede aportar la institucionalidad del Mercosur a enmarcar y dinamizar estos importantes debates?

El análisis presentado en este documento sobre el papel de la energía en la justicia ambiental es otro aspecto que merece jerarquizarse con un debate regional y regionalizado: ubicar el uso de la energía en los países socios del Mercosur e identificar las interconexiones existentes y las formas en que estas pueden optimizarse para el beneficio conjunto de los cuatro países. Incluso, si es posible, ir más allá en el debate y traer elementos estratégico-políticos de mediano y largo plazo: ¿Qué espacio puede ocupar en este tema la apuesta a la soberanía energética? ¿Cuál es el sentido de una apuesta de soberanía energética de cuatro países en solitario? ¿Es posible una dimensión común y regional de esta?

Si los países de la región articulan el perfil productivo de sus matrices, hay oportunidad para atenuar la dependencia macroeconómica de los sectores agroexportadores. El desarrollo de una estrategia de integración de las matrices productivas regionalizadas y al mismo tiempo transversalizadas por la justicia ambiental podría constituir una hoja de ruta potente para el Mercosur. Al mismo tiempo, este debate puede traccionar de forma creativa la generación de empleo al reivindicar la apuesta a encadenamientos productivos regionales que aporten un esquema de mayor distribución de los beneficios económicos del valor agregado.

Incluso si estos escenarios no fueran materialmente posibles, el solo hecho de exponerlos y analizarlos aportaría a una reflexión estratégica —hoy ausente— que prefiguraría componentes, dimensiones y actores centrales para este debate.

---

35 Por mencionar las más recientes ocurridas en 2021: la propuesta que Brasil y Uruguay realizaron de flexibilización y apertura del bloque con la solicitud de derogación de la Dec 32/00; el anuncio del inicio de negociaciones bilaterales de un tratado de libre comercio (TLC) con China realizado por Uruguay; el anuncio de rebaja unilateral del arancel externo común (AEC) hasta fines 2022 realizado por Brasil.

36 Para un análisis más exhaustivo sobre las implicancias de esta crisis en la coyuntura inmediatamente anterior a la llegada de la pandemia por covid-19, véase Sanahuja (2019).

BIBLIOGRAFÍA

Amigos de la Tierra América Latina y el Caribe. (2017). Justicia ambiental y soberanía de los pueblos: Transversalización del ambientalismo. *En Jornada Continental por la Democracia y contra el Neoliberalismo.*

Amigos de la Tierra Internacional. (2016). *Década cero: Necesitamos medidas rápidas y audaces para enfrentar las causas estructurales del cambio climático.*

Amigos de la Tierra Internacional. (2020, diciembre). *Crisis climática y de la pérdida de biodiversidad: Características de las falsas soluciones.*

Amigos de la Tierra Internacional. (2021). *Si no es feminista, no es justa: Voces, análisis y acciones de mujeres en pos de una transición energética justa.*

Amigos de la Tierra Internacional. (s. f.). *Justicia climática y energía.* Recuperado de https://www.foei.org/es/que-hacemos/justicia-climatica-y-energia/ (Consultada 22/06/2022).

Capire. (2022, abril 20). *Los parques eólicos y la resistencia de las mujeres en Brasil* [video]. Recuperado de https://capiremov.org/es/multimedia-es/video-es/los-parques-eolicos-y-la-resistencia-de-las-mujeres-en-brasil/

Fairbairn, M. (2014). «Like gold with yield»: Evolving intersections between farmland and finance. T*he Journal of Peasant Studies, Routledge, 41*(5). Londres.

Fornillo, B. (2021). Transición energética en Uruguay: ¿Dominio del mercado o potencia público-social? *Revista Ambiente y Sociedade,* 24. San Pablo.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2020). *El cambio climático y la tierra.* Resumen para responsables de políticas. Recuperado de https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/06/SRCCL_SPM_es.pdf

La Vía Campesina. (2022, junio 15). L*a Vía Campesina pide a los Estados salir de la omc y crear nuevo marco basado en la soberanía alimentaria.* Recuperado de https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-pide-a-los-estados-salir-de-la-omc-y-crear-nuevo-marco-basado-en-la-soberania-alimentaria/ Consultada 01/08/2022.

Lizarraga, P., y Pereira, J. (coord.). (2022). *Atlas de los sistemas alimentarios en el Cono Sur.* Fundación Rosa Luxemburgo.

Naciones Unidas. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.* Recuperado de https://unfccc.int/es/topics/que-son-los-mecanismos-de-mercado-y-los-mecanismos-no-relacionados-con-el-mercado

Naciones Unidas. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.* Recuperado de https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

Nansen, K. y Carrau, N. (2019, noviembre 21). La justicia ambiental y el futuro del país. *La Diaria.* Recuperado de https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2019/11/la-justicia-ambiental-y-el-futuro-del-pais/

Programa Uruguay Sustentable, Red de Economía Social - Amigos de la Tierra. (2009). *Energía y cambio climático: Hacia la construcción de una matriz energética sustentable.* REDES-AT.

Red de Economía Social - Amigos de la Tierra. (2010). *¿Cambio climático o cambio de modelo?*

Red de Economía Social - Amigos de la Tierra. (2015). *Soberanía alimentaria en Uruguay: Situación actual, propuestas y experiencias.*

Red de Economía Social - Amigos de la Tierra. (2022, junio 5). *Balance crítico desde la perspectiva de la justicia ambiental.* Comunicado por el Día Mundial del Medio Ambiente. Recuperado de https://www.redes.org.uy/2022/06/05/5-de-junio-dia-mundial-del-medio-ambiente/

Red de Economía Social - Amigos de la Tierra. (inédito). *Políticas públicas para la soberanía alimentaria y la agroecología: ¿Dónde están las restricciones y dónde las alternativas?*

Sanahuja, J. A. (2019). *Crisis de la globalización, regionalismo y el orden liberal: El ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha.*

Transnational Institute. (2020). *Transición justa: Encuentros entre movimientos sociales en pos de la transformación social y ambiental.* Síntesis de Taller Internacional, 2020.

Uruguay XXI. (2022, abril 1). *Exportaciones uruguayas de bienes crecieron 43% en 2021 y alcanzaron los 11.549 millones de dólares.* Recuperado de https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/exportaciones-uruguayas-bienes-crecieron-43-2021-alcanzaron-11549-millones

Uruguay. (2020). Ley 19.717: *Declaración de interés general y creación de una Comisión Honoraria Nacional y Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas.* Documento preliminar.

Vicente, L., Acevedo, C., y Vicente, C. (coord.). (2020). *Atlas del agronegocio transgénico en el Cono Sur: Monocultivos, resistencias y propuestas de los pueblos.* Acción por la Biodiversidad.

ACERCA DE LOS AUTORES

Damián Rodríguez. Candidato a Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Docente e investigador del Programa de Estudios Internacionales de la Universidad de la República.

Gustavo Bittencourt. Doctor en Economía. Profesor agregado e Iivestigador en Economía Internacional y Desarrollo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, especializado en Empresas Transnacionales e Integración Económica. Trabaja desde hace varios años sobre Mercosur y China-América Latina, entre otros temas.

Nastasia Barceló. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de San Pablo. Docente del Programa de Estudios Internacionales. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

Natalia Carrau. Licenciada en Ciencia Política. Maestranda en Ciencia Política por la Universidad de la República. Integrante de REDES-Amigos de la Tierra Uruguay.

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.

La Fundación Friedrich Ebert cuenta con **más de 35 años en Uruguay** donde trabaja como una plataforma de diálogo político para la promoción de la democracia y la justicia social. Contribuye en cooperación con actores políticos y sociales al análisis de temas de actualidad política a nivel nacional, regional y global para aportar a construir una sociedad más democrática, justa, feminista y sustentable.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung o las de la organización para la que trabajan los/as autores/as o las de las entidades que auspiciaron la investigación.

Friedrich-Ebert-Stiftung | Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145 Piso 8 • Montevideo • Uruguay

Responsable:
Dörte Wollrad | Representante de la FES en Uruguay
Viviana Barreto | Directora de Proyectos

Coordinación de publicaciones:
Jandira Dávila

Edición y corrección: María Lila Ltaif
Diseño y diagramación: SUBTE

Más información:
uruguay.fes.de

Contacto:
fesur@fesur.org.uy

ISBN
978-9915-9530-1-4

EL FUTURO DEL MERCOSUR

Una mirada interdisciplinaria desde Uruguay

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
URUGUAY

Para más información: uruguay.fes.de | fesur@fesur.org.uy

@FES_Uruguay @fes_uruguay Fundación Friedirch Ebert - Uruguay Fes Uruguay