

ORDEN GLOBAL Y REGIONAL

# ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE—MERCOSUR

Diciembre de 2020



En junio de 2019 el MERCOSUR y la Unión Europea firmaron un acuerdo político para la suscripción de un Acuerdo de Asociación Estratégica. Tratando de superar el antagonismo entre las posturas que generalmente caracteriza al debate sobre este tipo de tratados, este documento analiza sus aspectos centrales y sus posibles consecuencias.



Se demuestran los desafíos y potenciales impactos desde diferentes perspectivas en cuanto a la economía regional, la igualdad de género y el papel de la región en el contexto geopolítico.



# Contenido

|                                                                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>PROLOGO</b>                                                                                                                                              | 2  |
| <b>SUS IMPACTOS EN EL URUGUAY DESDE<br/>UNA PERSPECTIVA DE HISTORIA POLÍTICA</b><br><i>Gerardo Caetano y Nicolás Pose</i>                                   | 3  |
| <b>UNA MIRADA SOBRE LOS IMPACTOS<br/>EN LA ECONOMÍA DEL URUGUAY</b><br><i>Fernando Isabella, Juan Ignacio Dorrego,<br/>Santiago Soto y Fernando Esponda</i> | 15 |
| <b>UNA MIRADA SOBRE SUS IMPACTOS EN<br/>JUSTICIA DE GÉNERO EN EL URUGUAY</b><br><i>Alma Espino</i>                                                          | 31 |
| <b>ENTRE BALANCES Y PROSPECTOS: APUNTES<br/>CRÍTICOS PARA LA DISCUSIÓN EN TORNO AL<br/>TRATADO ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR</b><br><i>Gerardo Caetano</i>      | 44 |

## PROLOGO

Veinte años después del inicio formal de las negociaciones, el 28 de junio 1999, el MERCOSUR y la Unión Europea firmaron un acuerdo político para la suscripción de un Acuerdo de Asociación Estratégica.

Este extenso proceso de negociación transcurre entre distintos momentos históricos para ambos bloques regionales. Al lanzarse las negociaciones el MERCOSUR se encontraba en un momento bisagra: al tiempo que avanzaba en su constitución institucional y reafirmaba su vocación de constituirse a mediano plazo en un espacio económico integrado con características de unión aduanera, comenzaba a transitar un período de fuerte crisis económica en los países miembros, que sería acompañada de altos niveles de conflictividad entre los socios. Por su parte, la Unión Europea estaba en proceso de despliegue de su proceso de «Europa Global», estrategia centrada en la apertura de mercados internacionales para los productos y empresas europeas. En particular, en América Latina, la estrategia europea tenía el sentido de disputar posiciones geoeconómicas con los Estados Unidos, en proceso de construcción de un Área de Libre Comercio continental.

La posibilidad de un acuerdo entre los dos socios representaba el primer acuerdo entre dos procesos de integración regional, lo que daba un rasgo distintivo al proceso de negociación.

Transcurridos diversos momentos de lanzamiento, estancamiento y relanzamiento de las negociaciones, la posible culminación del proceso se desencadena en un momento de particular caos en las dinámicas de negociación del comercio internacional: la largamente agonizante pulsión multilateral de la Organización Mundial del Comercio, el viraje hacia la negociación de acuerdos mega regionales derivado – a raíz del bloqueo estadounidense – en la consolidación de agendas de negociación promercado que trascienden y se replican en diversos formatos, el despliegue de estrategias proteccionistas con riesgos continuos de guerra comercial global, son elementos de contexto fundamental para entender la aceleración del proceso negociador a partir de 2016.

Por su parte, el Mercosur se encuentra en un momento político delicado, marcado por la ruptura democrática a partir del golpe de Estado en Brasil y la vuelta al gobierno de fuerzas políticas liberal conservadoras y ultra – conservadoras

inicialmente en los dos mayores socios. Posteriormente el cambio político en Argentina permite reabrir algunos interrogantes sobre la posición plasmada por el macrismo. Finalmente, en Uruguay, la negociación y firma del acuerdo ha marcado una línea de transición entre gobiernos de derecha e izquierda, sin modificarse sustancialmente la visión oficial.

En el transcurso del proceso de negociación birregional la agenda económico comercial va ganando centralidad, al tiempo que la agenda de diálogo político y cooperación no parece dar completa cuenta de la potencialidad que se desprende de larga historia de diálogo y construcción conjunta de ambos procesos de integración regional. El principio de acuerdo alcanzado tiene las características típicas de un tratado de libre comercio de esta época.

Para el MERCOSUR significaría el primer acuerdo extrazona con real impacto comercial en las economías miembro y en la conformación del espacio económico integrado como tal.

La vigencia de un tratado de esta naturaleza tiene impactos concretos en el espacio democrático para la elaboración de políticas públicas para el desarrollo. El acuerdo tendrá implicancias en las posibilidades de inserción económica internacional para el Uruguay, tanto en su relacionamiento con el Mercosur como en el comercio transatlántico. Será un condicionante importante para desafíos estructurales persistentes, en particular en la transformación de la estructura económico-productiva como estrategia para la generación de condiciones materiales para una trayectoria de desarrollo orientada a la justicia social, la justicia de género y la sustentabilidad ambiental.

El debate público sobre estas políticas aporta a la democratización de los procesos de decisión y brinda mayores garantías para que impacten en la mejora de las condiciones de vida de las sociedades.

El trabajo de la Fundación Friedrich Ebert tiene el objetivo de fortalecer el diálogo político en torno a esta agenda, promoviendo análisis de impacto desarrollados en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desde la FES en Uruguay buscamos promover la difusión de voces diversas sobre los impactos posibles del tratado, con el objetivo de fortalecer perspectivas progresistas en el debate público a nivel nacional, regional y birregional.

# SUS IMPACTOS EN EL URUGUAY DESDE UNA PERSPECTIVA DE HISTORIA POLÍTICA

**Gerardo Caetano y Nicolás Pose**

## INTRODUCCIÓN

En el presente texto y desde una versión que hace hincapié en la consideración de los intereses nacionales y sectoriales de Uruguay, se analizan distintos elementos que tienen que ver con las consecuencias y los impactos previsibles que en esa perspectiva tendría la confirmación del Tratado entre la Unión Europea y Mercosur, concertado en primera instancia en 2019 pero al que aun falta ratificar. En ese marco, se consideran los principales antecedentes del proceso de negociaciones, se analiza el proceso de negociación desde los posicionamientos políticos y sociales verificados en Uruguay, se realiza un balance general acerca de los beneficios y acuerdos obtenidos desde una perspectiva multisectorial, se identifican los principales modelos en pugna, al tiempo que finalmente se proponen algunas recomendaciones generales para una optimización del Tratado. Se agregan cuadros, gráficas y tablas con la sistematización de información necesaria para una mejor comprensión del análisis. Cabe señalar que este análisis no toma en cuenta los nuevos contextos emergentes tras lo que serán con seguridad los fuertes impactos económicos, sociales y geopolíticos generado por la pandemia del Covid-19, cuyos primeros casos en el país fueron registrados en marzo del presente año.

## ALGUNOS ANTECEDENTES INSOSLAYABLES

Los antecedentes de las negociaciones entre la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se remontan a 1995, cuando ambos bloques acordaron concretar un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, en lo que fuera la primera decisión del MERCOSUR como sujeto de derecho internacional. Desde la perspectiva mercosuriana, esto no fue casual, teniendo en cuenta la posición atlántica de los países del bloque y la referencia en términos de ideas e instituciones que supuso el modelo europeo para sus creadores (Bizzozero 2008). Mientras que algo similar puede decirse del lado europeo, pues el establecimiento de relaciones «interregionales», entre bloques, servía a la proyección del propio modelo de integración de la UE, reflejando así su identidad como actor internacional (Sanahuja 2007). Sin embargo, el lanzamiento efectivo de las negociaciones para un acuerdo de asociación con un pilar comercial no tuvo lugar hasta fines de 1999, y fue de hecho motivado por

razones defensivas. En términos concretos, la UE observaba con preocupación el avance de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) propuestas por Estados Unidos (EEUU) en 1995, que de finalizarse podían suponer una pérdida de espacio relativo de la UE en América Latina en materia de comercio e inversiones. Jugaba una vez más la triangulación estratégica entonces vigente entre las acciones de EEUU y la UE en su relación con América Latina y sus espacios regionales. A partir de este señalamiento, pueden identificarse cuatro fases de la negociación entre la UE y el Mercosur, como han propuesto Sanahuja y Rodríguez (2020).

La primera de ellas, de acuerdo a estos autores, se extendería entre el 2000 y el 2004, cuando tuvo lugar el primer impulso negociador. La propuesta inicial en términos de formato vino por el lado de la UE, quién propuso negociar, además de reducciones arancelarias recíprocas, algunos de los llamados «temas de Singapur», como compras gubernamentales y políticas de competencia, a la vez que impulsaba la inclusión de estas disciplinas relacionadas (también conocidas como requerimientos «OMC-plus») en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). No obstante, los intercambios pronto encallaron en los temas tradicionales del comercio: restricciones al ingreso de productos agrícolas del MERCOSUR en la UE *versus* resistencia a una rápida disminución de los aranceles impuestos por el MERCOSUR a los bienes manufacturados, especialmente por parte de Brasil. Al mismo tiempo, las propias dificultades del MERCOSUR para completar la conformación de una Unión Aduanera quitó atractivo a la idea de un acuerdo birregional. A todo esto, se agregó en 2003 el fracaso de la cumbre ministerial de Cancún de la OMC, que replicó los debates Norte-Sur observados en la negociación interregional, lo que sentó las bases para una prolongada paralización de las tratativas.

A continuación, entre 2004 y 2010 Sanahuja y Rodríguez (idem) identifican una segunda etapa que denominan «de desinterés mutuo». En este período la UE priorizó la conformación de acuerdos con los países latinoamericanos del «eje pacífico», de orientación más liberal y aperturista (Briceño-Ruiz 2013), al tiempo que el tiempo de los gobiernos progresistas en los países del MERCOSUR traía aparejada una orientación regionalista que ha sido denominada por algunos autores como «post-liberal» (Sanahuja 2009) o «post-hege-

Tabla 1  
**Peso de destinos seleccionados en exportaciones del MERCOSUR**  
 (en %)

| Destino | 2001 | 2005 | 2009 | 2014 | 2019 |
|---------|------|------|------|------|------|
| UE      | 19.8 | 17.4 | 16.8 | 15.4 | 14.5 |
| EEUU    | 27.7 | 24.2 | 7.3  | 16.3 | 11   |
| China   | 2.8  | 4.7  | 9.2  | 15   | 23.7 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de Trademap.

mónica» (Riggirozzi y Tussie 2012).<sup>1</sup> Durante esta etapa también desapareció el dinamizador externo de las negociaciones que suponía la presencia del proyecto ALCA, tras el rechazo del MERCOSUR y Venezuela a dicha iniciativa en noviembre de 2005 en el marco de la *IV Cumbre de las Américas*, celebrada en la ciudad argentina de Mar del Plata.

Las negociaciones se retomaron en 2010, tras el evidente estancamiento de la OMC, los impactos de la crisis financiera global de 2008 (que afectó de forma particularmente profunda a los países europeos) y el marcado crecimiento de China en términos de comercio e inversión en el MERCOSUR (Sanahuja y Rodríguez 2020). De hecho, como muestra la tabla 1, entre 2001 y 2009 el peso de China en las exportaciones mercosurianas se triplicó, mientras que la participación del mercado de la UE mostraba una tendencia moderada pero consistente hacia la baja. Sin embargo, la ampliación de la UE hacia el Este supuso la incorporación de nuevas sensibilidades de protección en materia agrícola, que se sumaron a las tradicionales resistencias de países como Francia e Irlanda, lo que provocó por ejemplo la elaboración de ofertas más restrictivas de acceso a mercados para productos centrales del MERCOSUR, como la carne bovina.<sup>2</sup> Mientras que por el lado del MERCOSUR, especialmente en Argentina y Brasil, permanecieron las sensibilidades en materia de bienes industriales, propiedad intelectual y compras gubernamentales, así como el reclamo de contemplación de asimetrías que se tradujera en una menor cobertura de sus ofertas.

A partir de 2013, producto tanto de la pérdida del dinamismo económico observado durante la década previa, como de una creciente sensación de aislamiento frente a las propuestas de mega-acuerdos hacia el Atlántico y el Pacífico lanzadas por EEUU (Thorstensen y Ferraz 2014), las percepciones de costos y beneficios comenzaron a virar en Brasil, tanto entre los decisores gubernamentales como en las cú-

pulas industriales. Pero este no fue el caso de Argentina, que sostuvo en sus ofertas la exclusión de importantes segmentos industriales. Ni siquiera la pérdida del acceso preferencial a partir del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en 2014, que ha forzado a otros países en desarrollo a cerrar acuerdos que previamente rechazaban (Gallagher 2008; Shadlen 2008; Manger y Shadlen 2014), modificó esta postura.

Dado este escenario, la aceleración de las negociaciones se produjo recién a partir de 2016, tras el giro político en Argentina (mediante elecciones) y Brasil (mediante un «golpe blando»), que supuso la llegada de fuerzas liberal-conservadoras al poder. Esta nueva coyuntura implicó una modificación de la oferta argentina hacia niveles de cobertura similares a los del resto del bloque, así como la flexibilización de la posición brasileña en algunas materias sensibles como compras gubernamentales y reglas de origen para el sector automotriz. Mientras tanto, por el lado en particular de la Comisión Europea, el giro mercantilista de la política comercial de Trump en EEUU actuó como incentivo para forzar la ratificación de un acuerdo previo con Canadá, cerrar otro con Japón y procurar la conclusión de las negociaciones con MERCOSUR, mediante la mejora de la oferta agrícola a niveles cercanos a 2004 (incluso con la oposición manifiesta de países como Francia) y la reducción de las exigencias en planos como la propiedad intelectual.

A pesar de todos estos elementos favorables a la conclusión del Tratado, algunos desacuerdos de grado inhibieron su firma en 2017, mientras que la posterior victoria de Jair Bolsonaro en Brasil puso un nuevo signo de interrogación. El gobierno del nuevo presidente brasileño trajo consigo, entre otras muchas cosas, una controvertida agenda en materia ambiental, capitalizada por los opositores al acuerdo en Europa. Sin embargo, en el plano económico, el gobierno de Bolsonaro se mostró incluso más flexible que su antecesor, al aceptar la reducción de contenido regional requerido para el comercio de automóviles libres de aranceles y cuotas para productos claves como la carne o el etanol en niveles que no habían colmado las expectativas de los decisores precedentes. Lo que ocurría era que los nuevos arquitectos de la política económica exterior, tanto de Brasil como de Argentina, coincidían en que el mayor valor de un acuerdo

<sup>1</sup> Esta caracterización ha sido objeto de polémica en tiempos más recientes. Cfr. Gerardo Caetano (coord.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*. Montevideo, Planeta, 2017; *Nueva Sociedad* N° 275. *América Latina: transiciones turbulentas*. Buenos Aires, NUSO, 2018.

<sup>2</sup> La oferta de 2004 preveía un contingente arancelario de 100.000 toneladas, que fue reducido a 70.000 en la propuesta de la Comisión Europea de 2010.

con la UE estaba en el aspecto institucional, en términos de señalar un giro de política comercial hacia una mayor apertura, más allá de las ganancias comerciales concretas que este pudiera reportar en el corto o mediano plazo.<sup>3</sup>

Con todo esto, más el apoyo de larga data de Uruguay a las negociaciones (combinado con una demanda de mayor apertura a la UE)<sup>4</sup> y a la obtención de mecanismos de tratamiento especial y diferenciado para Paraguay, el MERCOSUR dio un impulso final para la conclusión del acuerdo. Y previniendo un eventual giro político en Argentina, la Comisión Europea logró persuadir a los miembros reticentes al acuerdo en la UE en este mismo sentido. Así y todo, tras la firma del principio de acuerdo, Francia reiteró sus objeciones, planteando la imposibilidad de ratificarlo en el formato acordado. Más recientemente, los parlamentos de Austria y Holanda se han manifestado contrarios a su ratificación, alegando motivos ambientales y de repudio más general a las políticas de la administración Bolsonaro. De este modo, a pesar de lo acordado, el TLC entre ambos bloques, tras negociaciones iniciadas hace más de 20 años, todavía no está asegurado.

## ACUERDO Y POSICIONAMIENTOS DESDE URUGUAY

Visto desde Uruguay, la conclusión de este principio de acuerdo debe ser enmarcado dentro de los debates más generales sobre la dinámica de funcionamiento del MERCOSUR desde su creación hasta la actualidad. En este sentido, se destaca la progresiva acumulación de insatisfacciones y críticas formuladas desde distintos actores del espectro político y económico nacional, cuyo común denominador ha sido la denuncia del sistemático incumplimiento de lo acordado por parte de sus socios más grandes. A esto, además, se han sumado cuestionamientos respecto al escaso dinamismo de su agenda externa. Esto ha animado la formulación de planteos sobre flexibilización y la posibilidad, no siempre bajo supuestos realistas, de negociar unilateralmente acuerdos con terceros (Caetano 2017 y 2019). El tratado de libre comercio (TLC) con la UE, desde esta óptica, ha generado en el pasado reciente convergencias al interior del sistema político uruguayo, coincidentes con las fuertes controversias desatadas a nivel de otros temas de la política exterior como el de Venezuela.

Tal vez como correlato de esto, es posible constatar que la conclusión del acuerdo, tras 20 años de negociaciones, fue recibida positivamente por la mayoría de los actores nacionales. Los principales partidos políticos concordaron en forma pública y explícita sobre esta posición, al punto que cuando el entonces canciller Nin Novoa expuso lo acordado en el Parlamento, la reacción de los principales líderes de la

oposición fue felicitarlo (El País 2019a). Ciertamente es que al interior del FA se manifestaron algunas visiones discordantes, que no obstante no han logrado imponer su visión al interior de esta fuerza ni de sus sucesivos gobiernos, a diferencia de lo ocurrido frente a la perspectiva de un TLC con EEUU en 2006 o frente a las negociaciones iniciadas en el marco del TISA en 2014.

En 2006, en ocasión del intento finalmente fallido de establecer un TLC con EEUU, se visualizaron dos coaliciones internas dentro del FA, respaldadas por lo que Adler y otros autores han calificado como «comunidades epistémicas» distintas. (Adler 2019) Por un lado, se encontraba la mayoría del gobierno y del FA encabezado por el equipo económico liderado por el entonces ministro de economía Danilo Astori. Desde una visión «neoinstitucionalista» de la economía, Astori – respaldado en todo momento por el presidente Vázquez – consideraba al acuerdo como un sello de calidad, es decir, una forma de brindar certezas en materia de reglas de juego y de esta forma atraer inversión extranjera, ya que consideraba a la histórica baja tasa de inversión en el país como el principal obstáculo para el desarrollo nacional.<sup>5</sup> Por el otro, se encontraba un conjunto de sectores y personalidades que coincidían en términos generales con la postura del entonces canciller Reinaldo Gargano, alimentados por estudios de expertos «neodesarrollistas» en innovación y desarrollo, provenientes de distintas disciplinas.<sup>6</sup> Estos advertían que, además de las escasas ganancias en términos comerciales (ya que EEUU es un competidor en los principales productos de la canasta agroexportadora uruguayo, cuya producción además subsidia), las exigencias en disciplinas relacionadas como servicios, compras públicas y propiedad intelectual limitarían en forma grave la capacidad del Estado de impulsar políticas de incorporación de valor y desarrollo tardío (Panizza 2008; Porzecanski 2010; Garcé 2014; López 2016; Pose 2019). A todo esto, además, se agregaba el propio riesgo de una salida del MERCOSUR, ante la resistencia de Argentina y Brasil de permitir la firma de un acuerdo bilateral. Tales divisiones se volvieron a manifestar frente a la participación de Uruguay en las negociaciones del Trade in Service Agreement (TiSA) en 2015, aunque en este caso la adhesión no chocaba con la permanencia en el bloque regional. De todos modos, la oposición mayoritaria en el FA, bajo los mismos argumentos, significó nuevamente el retiro del país de la propuesta (Quijano 2015, Pose 2018). Sin embargo, en las negociaciones con la UE, la mayoría de los sectores, incluso con muchos de quienes rechazaron las iniciativas de 2006 y 2015, ha ad-

<sup>3</sup> Véase por ejemplo la entrevista a Marcos Troyjo, viceministro de Economía de Brasil (Clarín 2019), o las expresiones de diversos funcionarios de alto rango del gobierno argentino ante la perspectiva de cierre de las negociaciones (La Nación 2019).

<sup>4</sup> Al respecto, véase por ejemplo El Observador (2018).

<sup>5</sup> Tal vez la aplicación más detallada de la nueva economía institucional a los problemas de Uruguay se encuentre en Bergara (2003 y 2015), uno de los principales integrantes del equipo económico astorista desde 2005 en adelante.

<sup>6</sup> Entre los estudios más salientes en este sentido se destaca la compilación de Quijano (2006). Entre ellos, se encuentran Arocena (2006); Deleon (2006) y Quijano y Valente (2006). Por su parte, el 22 de setiembre de 2006 un grupo de 52 intelectuales y dirigentes políticos, entre quienes se encontraba uno de los autores de este estudio, firmaron una carta abierta que fue difundida bajo el título «Reclaman un debate serio sobre la inserción internacional del país», *La República*, 22 de setiembre de 2006. Puede consultarse en Porzecanski 2010, pp. 239 a 242.

optado una postura de apoyo genérico aun con reservas, lo que se debe al menos a tres causas.

En primer lugar, como se verá a continuación, las demandas europeas en materia de disciplinas relacionadas u «OMC-plus» plasmadas en el acuerdo fueron menos exigentes, limitando de esta forma las preocupaciones «desarrollistas». En segundo lugar, en materia arancelaria, donde se centran las mayores concesiones del bloque sudamericano, Uruguay tiene menos sensibilidades que economías como la de Argentina y Brasil, pues el hecho de sumarse al propio MERCOSUR a principios de 1990 supuso la desaparición de varios segmentos industriales previamente protegidos. Las sensibilidades industriales, como se verá posteriormente, están en todo caso relacionadas con la apertura de los mercados argentino y brasileño a proveedores extrazona, pero en este aspecto Uruguay no tiene mayor capacidad de influencia. Y en tercer lugar, aparece el hecho incontestable de que cualquier estrategia neodesarrollista en Uruguay, por su pequeño mercado interno, está necesariamente ligada a un proyecto regional, pero dicha alternativa ha sufrido un fuerte desgaste en términos normativos tras la falta de concreciones del MERCOSUR en los campos económico, de complementación productiva y de agenda externa común del bloque, temáticas en que la pauta dominante ha sido el privilegio de los sectores nacionales y el incumplimiento de lo acordado por parte de los socios más grandes del bloque, como ha sido documentado en otros estudios (Caetano 2019). Así, frente a la ausencia de vías alternativas y en el marco de un contexto geopolítico y comercial fuertemente restrictivo para la inserción internacional del país, las visiones más escépticas sobre los TLC han tenido que conformarse con un acuerdo algo más flexible en términos de preservación de espacio para políticas de desarrollo tardío.

Las principales cámaras empresariales también han saludado con entusiasmo el acuerdo, incluidas las representantes del sector industrial, más sensible a la apertura regional. Algunas de sus principales preocupaciones giraban en torno al mantenimiento de regímenes como el *drawback* y la admisión temporaria para la importación de insumos sin aranceles, así como sobre una eventual extensión de la protección intelectual en materia de patentes, lo que generó la coordinación de posicionamientos con las centrales fabriles del resto del bloque.<sup>7</sup> Pero más allá de las demandas en estos temas, salientes por su impacto directo, los industriales comparten con el resto de las cámaras empresariales de Uruguay una visión aperturista en materia comercial, que se expresa por ejemplo en la elaboración de comunicados conjuntos en la materia.<sup>8</sup> Esta visión se basa en la presencia de creencias ideológicas compartidas respecto a su identidad

como «empresarios», así como al rol que los mercados y especialmente la apertura, deben jugar en la organización de la economía.<sup>9</sup> Así, su posición ha sido la de acompañar la firma de acuerdos extrazona, aunque demandando al mismo tiempo una reducción de los costos internos (tarifas, regulaciones, salarios) para ganar en competitividad.<sup>10</sup>

Por el lado de los sindicatos, por el contrario, se observa una mayor preocupación, tanto respecto a la ausencia de información disponible sobre la «letra chica», como sobre el impacto de los eventuales contenidos en distintos planos que hacen al desarrollo económico y social. Dicho esto, también se destaca que su oposición hasta el momento ha sido de baja intensidad cuando se la compara con la ejercida ante otros potenciales acuerdos, como los ya mencionados con EEUU o el TISA. Finalmente, cabe destacar que distintas organizaciones de la sociedad civil han manifestado su preocupación por la eventual afectación en planos como la salud y el acceso a medicamentos, la propiedad intelectual en general, el cuidado al medio ambiente, el acceso al conocimiento y los espacios reales para impulsar políticas de desarrollo tardío, entre otros.<sup>11</sup> Algunas de estas preocupaciones han podido ser contempladas al menos en parte en las negociaciones, mientras que en otros temas permanecen riesgos latentes, como se verá en la próxima sección.

Pero antes de indagar con mayor profundidad en los contenidos acordados y sus potenciales impactos, resulta preciso contrastar, al menos brevemente, los posicionamientos políticos y sociales vistos en Uruguay con aquellos registrados en los socios mayores del bloque. En este sentido, destaca el caso de Argentina, por ser el país en el que el acuerdo ha generado mayores disensos. Estos se plasmaron, por ejemplo, en una publicación de la Fundación Friedrich Ebert de 2018. En esta, funcionarios del actual gobierno nacional y de la provincia de Buenos Aires (entonces en la oposición), junto con distintos académicos, advirtieron acerca de los impactos de los contenidos arancelarios y no arancelarios de un eventual acuerdo sobre el sector industrial, los encadenamientos productivos con Brasil y, en particular, sobre los trabajadores, dado que sus estudios estiman la eventual pérdida de 186.000 puestos en el sector manufac-

<sup>7</sup> Dichos posicionamientos se expresaron en el documento *Negociaciones Mercosur Unión Europea*, elaborado por el Consejo Industrial del Mercosur en 2018.

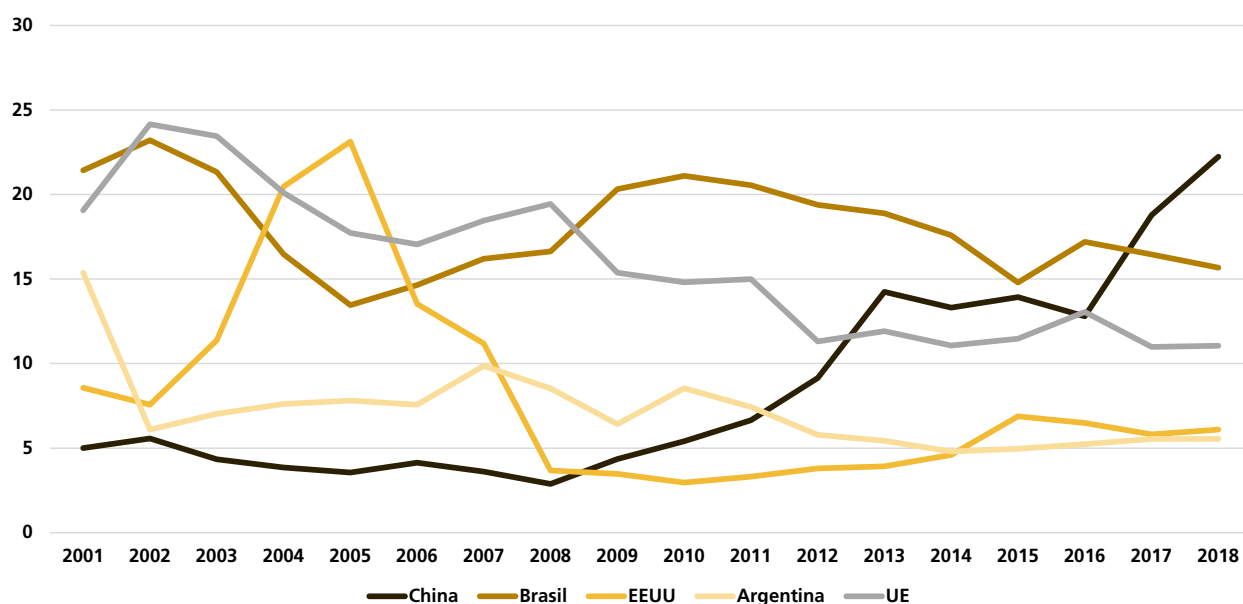
<sup>8</sup> Como ilustración, véase el documento *Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona*, elaborado de forma conjunta por la Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País y Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.

<sup>9</sup> Por un enfoque teórico que resalta el rol de las identidades y las creencias intersubjetivas compartidas en la formulación de preferencias de política comercial, véase Woll (2008).

<sup>10</sup> Tal fue la postura del presidente de la Cámara de Industrias (CIU) Washington Duran, expresada en un conversatorio sobre el TLC UE-MERCOSUR en el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (El País 2019b). En la misma línea se expresó Isabelle Chiquirand, del directorio de la CIU, al señalar en una charla en la Universidad Católica del Uruguay que como empresarios no podían oponerse a un instrumento de apertura económica, más allá de los desafíos de corto plazo que les pudiera generar.

<sup>11</sup> A este respecto y por una iniciativa elevada por Judith Sutz, la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay (ANCIU) emitió una declaración en la que «frente a la dramática situación planteada por la pandemia COVID-19 en Uruguay y en el mundo», manifestaba «su apoyo a las declaraciones de la reunión de la Organización Mundial de la Salud del 20 de mayo de 2020, en particular a lo indicado en el punto 6, acerca de que los esfuerzos en pro de la inmunización deben conducir a la producción de un bien de salud pública mundial, que, además de seguro, de calidad, eficaz y efectivo, sea accesible y asequible.» Cfr. <https://anciu.org.uy/> Montevideo, 17 de junio de 2020.

Gráfico 1  
Evolución de las exportaciones de Uruguay por principales destinos  
(en %)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Trademap.

turero, lo que representa un 11% del total del sector (Larigoitia y Bianco 2018; Español 2018; Paikin 2018). Sin duda se trata de un impacto muy difícil de absorber en las actuales condiciones sociales y económicas por las que atraviesa Argentina. Las posiciones críticas también alcanzaron a los empresarios industriales, tanto de pymes nucleadas en la Confederación General Empresaria de la República Argentina como en la propia Unión Industrial Argentina, lo que contrasta con las posturas de las gremiales agropecuarias, favorables al acuerdo. Dichos clivajes se trasladaron al sistema político, con la entonces oposición peronista al acuerdo alcanzado por el gobierno de Mauricio Macri.

En Brasil, por el contrario, las dinámicas sociopolíticas han sido, tal vez de forma algo sorprendente, más cercanas a las de Uruguay. Además del apoyo al acuerdo de la poderosa Confederación Nacional Agropecuaria, con evidentes intereses ofensivos en el mismo, se destaca que desde 2013 tanto la Confederación Nacional de Industrias (CNI) como la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), principales lobbies industriales otrora opuestos a los TLC con socios de mayor desarrollo relativo, han procurado e incluso demandado la conclusión del acuerdo con la UE (FIESP 2013, 2019; CNI 2014). Mientras tanto, a nivel político, el último gobierno de Dilma Rousseff intentó avanzar en este sentido, lo que generó en ocasiones rispideces a nivel intra-MERCOSUR con su socia política Cristina Fernández de Argentina, opuesta a cerrar un trato que implicara la apertura extensiva de los mercados de bienes manufacturados del bloque frente a los productores europeos. Si bien a nivel sindical los trabajadores brasileños han ensayado esfuerzos de oposición mediante la cooperación con sus pares del bloque en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, su debilidad relativa, en especial desde todo lo acontecido des-

de 2016, no les ha permitido mover el tablero político en este sentido, incluso durante las últimas administraciones del Partido de los Trabajadores.

## INDAGACIÓN SOBRE BENEFICIOS Y COSTOS

Frente al riesgo de arribar a evaluaciones marcadas por excesivas simplificaciones, es necesario analizar de forma sistemática potenciales beneficios y costos derivados del principio de acuerdo alcanzado. En forma evidente, tales análisis toman por necesidad una perspectiva parcial, no siempre explicitada, por lo que en este caso cabe mencionar que el ejercicio se realiza desde una óptica uruguaya. Entre los potenciales beneficios, emerge en primer lugar el mejorado acceso a un mercado de 500 millones de consumidores de renta alta, que constituye el tercer destino de las exportaciones de Uruguay (como se observa en el gráfico 1),<sup>12</sup> especialmente en un mundo signado por el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales y la paralela proliferación de acuerdos preferenciales. En otras palabras, cualquier alternativa de no acuerdo debe incorporar los costos del desvío de comercio producido por la formación de arreglos preferenciales entre terceros (Gruber 2001; Quiliconi 2014), con el agravante del aumento de restricciones en este tema luego del impacto de la pandemia del Covid-19.<sup>13</sup> Dicho esto, también cabe señalar que el acceso ofrecido por la UE para

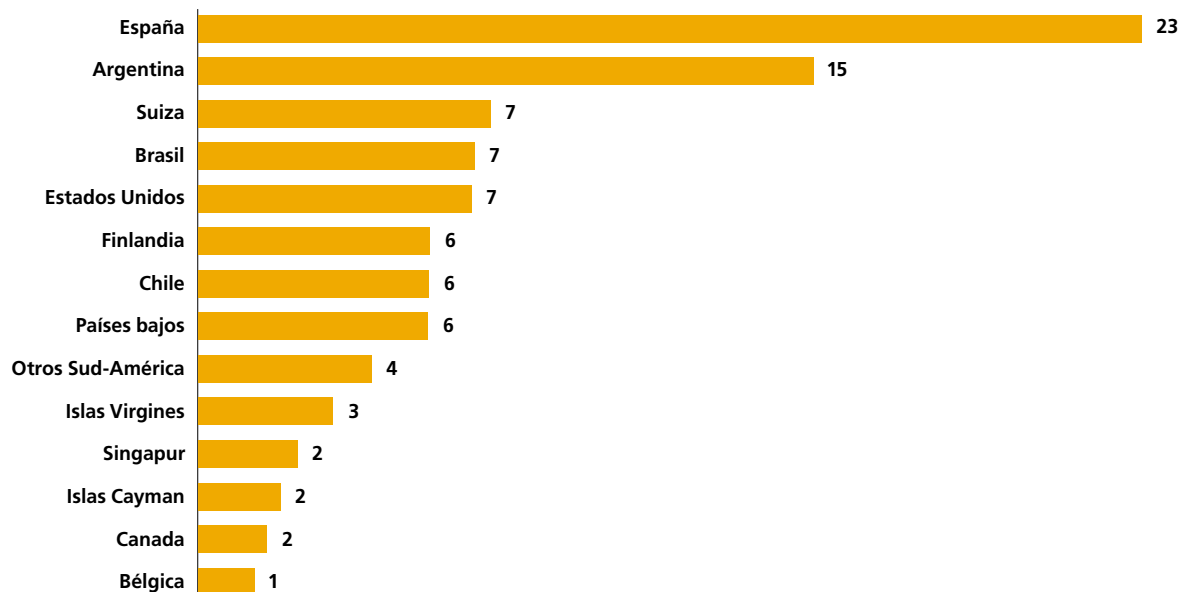
<sup>12</sup> Los informes de la agencia Uruguay XXI, que localizan el destino final de las exportaciones registradas formalmente hacia zonas francas, ubican incluso a la UE en el segundo lugar, por encima de Brasil (ej. Uruguay XXI 2019).

<sup>13</sup> Cfr. Observatorio del Covid – 19 en América Latina y el Caribe <https://www.cepal.org/es>

Gráfico 2

**Stock de inversión extranjera directa por origen en Uruguay**

(% del total, 2018)



Fuente: Uruguay XXI (2020:2).

los productos agropecuarios del Mercosur, predominantes en la canasta exportadora uruguaya, sigue siendo en muchos casos en formato de cuotas (cuyo reparto además debe negociarse a la interna del bloque), lo que limita las potenciales ganancias derivadas del acceso a mercados y por tanto, el de la reasignación de recursos que estos acuerdos generan al interior de las economías. Dada esta restricción, el impacto esperado sobre el PIB uruguayo, de acuerdo al estudio de impacto más reciente elaborado por la London School of Economics (LSE) (encargado por la Comisión Europea), sería modesto, por debajo del 1 % (LSE 2019).<sup>14</sup>

De todos modos, desde una perspectiva sectorial, el acuerdo sí mejora los términos de acceso a mercados, lo que adquiere más importancia si se tiene en cuenta que en 2014 Uruguay también quedó excluido del SGP como consecuencia del incremento de su renta per cápita.<sup>15</sup> En esta línea, a su vez, la Cancillería Uruguaya destaca que el 40 % del total de aranceles pagos por exportaciones en 2016 tuvieron lugar en la UE (lo que supone un valor de aproximadamente USD 106 millones), por lo que al final del período de desgravación el país generaría ahorros importantes por este concepto (Uruguay 2019). Finalmente, también cabe resaltar que para el producto estrella de exportación nacional, la

carne vacuna, el acuerdo implica, además de un nuevo contingente arancelario de 99000 toneladas a repartir entre los cuatro socios, la eliminación del arancel intracota para el volumen de cuota Hilton con el que cuenta Uruguay, de 6376 toneladas. Tan solo por ese concepto, el país se ahorraría USD 15 millones anuales en aranceles (idem). La mejora en el acceso al mercado europeo adquiere toda su relevancia, además, si se considera que en 2019 Uruguay perdió acceso preferencial para algo más de 6000 toneladas mediante la cuota 481 (El Observador 2019).

En segundo lugar, y de particular relevancia para el país, es esperable que un acuerdo contribuya al disciplinamiento de la discrecionalidad de los socios mayores respecto al cumplimiento de los acuerdos. Esto resulta trascendental en cuanto a las ganancias esperadas por pertenecer a un mercado regional ampliado y así alcanzar escalas de producción suficientes, que se ven inhibidas si los agentes perciben sistemáticamente una inestabilidad en las reglas de juego. Como contracara, tal beneficio podría diluirse si se habilita la vigencia bilateral del acuerdo entre los socios del Mercosur y la ratificación se dilata en relación a los socios más grandes, en los que las tensiones de economía política respecto a los impactos sectoriales y distributivos son mayores.

Finalmente, una tercera ganancia esperada, subrayada por agentes políticos y económicos nacionales, refiere a la recepción de nuevos flujos de inversión extranjera directa (IED) europeos, alimentada por el hecho de que la UE ya es el principal inversor externo del país. Como muestra el gráfico 2, las inversiones españolas, por sí solas, representan un 23 % del total del stock de IED en Uruguay, ocupando de esta forma el primer lugar en términos de origen. Asimismo, si se incorpora el peso de los capitales finlandeses, holan-

<sup>14</sup> El Mercosur no ha procurado contar con sus propios estudios de impacto, lo que supone una debilidad a la hora de negociar y evaluar escenarios alternativos. Tal situación ha despertado las alarmas de amplios sectores en Argentina, al punto que el nuevo gobierno de Alberto Fernández acordó recientemente un convenio con la Universidad de Buenos Aires para elaborar estos estudios. Sin embargo, en Uruguay, las escasas voces que han reclamado por la elaboración de estudios propios no han logrado trascender en el espectro político.

<sup>15</sup> Tal pérdida tuvo un impacto marcado en sectores como cítricos, pesca y cueros (Uruguay 2019).

deses y belgas, la participación de la UE supera un tercio del total de inversiones extranjeras radicadas en territorio uruguayo. De todos modos, cabe recordar que la evidencia empírica que relaciona la recepción de nuevos flujos de IED con la firma de TLC no es concluyente (Peinhardt y Allee 2011), por lo que un aumento para el caso uruguayo en este tema no puede darse por hecho. Por el contrario, si bien el acuerdo puede fomentar la radicación de inversiones orientadas al establecimiento de encadenamientos interregionales (es decir, IED de tipo vertical), también puede incentivar una relocalización de los emprendimientos orientados a servir el mercado mercosuriano (lo que usualmente se conoce como IED horizontal), ya sea en los territorios de los países más grandes del bloque o en la propia UE.

Por otra parte, de acuerdo a las piezas de información parcial distribuidas por las distintas cancillerías y la Comisión Europea hasta el momento, el acuerdo sería lo suficientemente flexible en algunas disciplinas «OMC-plus» sensibles para el desarrollo económico y social del país. Por ejemplo, el capítulo sobre compras gubernamentales, herramienta clave para el impulso de sectores productivos estratégicos, contendría mecanismos de reserva para privilegiar proveedores nacionales, al tiempo que excluiría las compras de empresas públicas (Uruguay 2019). Asimismo, el capítulo de servicios, negociado mediante listas positivas, consagraría el derecho a regular y a la provisión pública en materia de salud o educación, reservaría el monopolio estatal sobre la refinación de combustibles, y sus anexos no implicarían cambios regulatorios (idem).

De igual importancia, y a su vez una novedad respecto a acuerdos previos de la UE, el capítulo sobre propiedad intelectual no supone una extensión de los plazos de duración de las patentes ni avanza en la protección adicional de los datos de prueba, punto que preocupaba tanto a los laboratorios nacionales como a las organizaciones sociales y académicas que trabajan en pos del mejor acceso a los medicamentos. Y en la misma línea, tampoco incorpora nuevas exigencias en materia de protección de variedades vegetales, lo que podría incrementar el costo de los insumos utilizados para la producción agropecuaria. De acuerdo a la negociadora uruguaya Valeria Csukasi, tales concesiones supusieron que un país grande del Mercosur (que no menciona) tuviera que pagar un costo equivalente (Crónicas 2019), lo que en su visión resalta la importancia que tiene para Uruguay negociar en bloque y no por separado. En este sentido, apuntando a saldar el debate interno respecto a la conveniencia de ser parte del MECOSUR, Csukasi utilizaba este y otros ejemplos para afirmar su rechazo ante las propuestas de «soberanía comercial» que varios sectores que hoy se encuentran en el nuevo gobierno uruguayo defendieron de modo persistente en los últimos años, proponiendo la desafectación de la cláusula 32/00.<sup>16</sup> A su juicio, no es cuestionable la habilidad de

Uruguay para poder sacar el mayor provecho posible de la pertenencia al bloque (idem).

Finalmente, en lo que respecta a disciplinas OMC-plus, también se destaca que dado el mandato previo a 2008 obtenido por la Comisión Europea, el acuerdo no contiene un capítulo de protección de inversiones, lo que supone la ausencia del controvertido mecanismo arbitral inversor-Estado. Y en la línea de las flexibilidades, el MERCOSUR también logró preservar la utilización de los mecanismos de admisión temporaria y *drawback* (Uruguay 2019). Estos instrumentos, cuyo desmantelamiento es usualmente exigido por la UE en negociaciones bilaterales, son de especial importancia para un país pequeño y por ende con escasa integración vertical como Uruguay, como refleja la preocupación de las cúpulas industriales nacionales mencionada en la sección precedente.

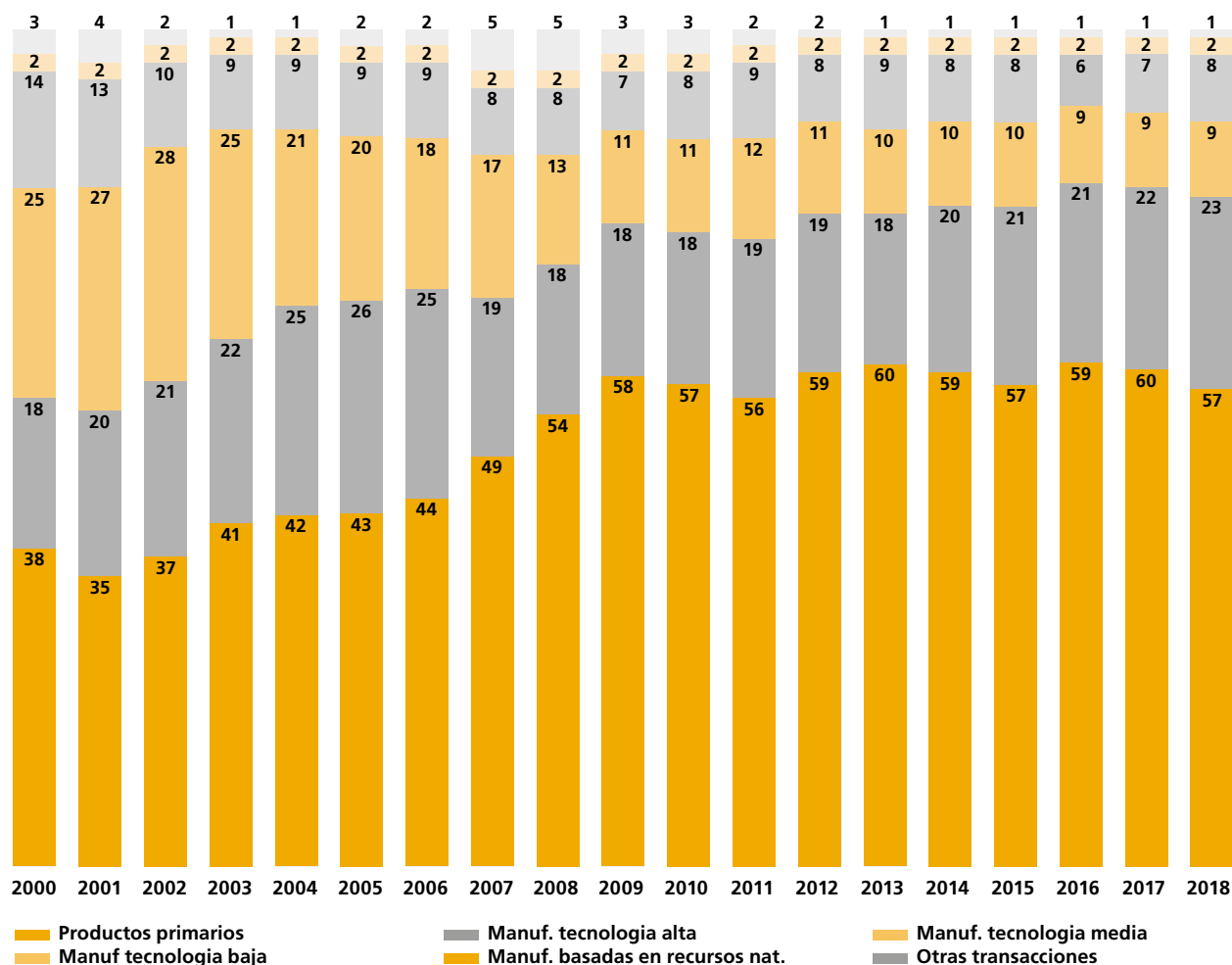
Dicho esto, el acuerdo también acarrea un conjunto de costos que es preciso subrayar. En primer lugar, como se adelantaba previamente, el TLC birregional supone la erosión de las preferencias regionales intra-MERCOSUR, de las más elevadas en términos comparados a nivel mundial, lo que puede ocasionar la pérdida de empleos formales, bien remunerados, en sectores industriales con sesgo exportador regional, condición que aplica para la mayoría de las firmas manufactureras del país. Asimismo, en forma consecuente, esta circunstancia tiene el potencial de contribuir al reforzamiento de la primarización de la estructura productiva del país, cuya preocupante tendencia puede verse en el gráfico 3. Si bien Uruguay posee menores sensibilidades industriales que Argentina y Brasil (pues como se ha dicho, el propio ingreso al MERCOSUR supuso una apertura comercial causante de un duro ajuste doméstico), los sectores industriales que subsisten encuentran en la protección regional un fundamento clave, cuya remoción podría afectar su viabilidad. En un estudio sobre los efectos de un eventual acuerdo de la región con China, Torres (2017) identifica potenciales dificultades para sectores como el textil, vestimenta, químicos, caucho y plástico, maquinaria eléctrica, papel y cartón, metalurgia, automotor y muebles. Y si bien la producción de la UE no supone un desafío en precios de la misma magnitud, las reglas de origen acordadas, que reflejan las preferencias europeas y permiten a sus productores localizar buena parte de la producción en Asia (Ghiotto y Echaide 2019), llevan a la necesidad de no subestimar potenciales impactos similares.

Dentro del capítulo de bienes, también es posible identificar otros costos, como por ejemplo en el sector lácteo. El MERCOSUR aceptó la reducción de barreras, mediante cuotas, a la importación de los fuertemente subsidiados lácteos europeos, cuando Brasil constituye un mercado central para la exportación de lácteos uruguayos. Por otra parte, en el capítulo de propiedad intelectual, el bloque reconoció más de 350 indicaciones geográficas de la UE (que en algunos

<sup>16</sup> MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00 - RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR – RELACIONAMIENTO EXTERNO. En la misma, cuyos alcances han sido objetados incluso por la cancillería uruguaya durante el anterior gobierno de Tabaré Vázquez (2015–2020), establece en forma explícita «el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en

forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias».

Gráfico 3  
Evolución de las exportaciones de Uruguay por contenido tecnológico  
(2000–2018)



Fuente: Cámara de Industrias del Uruguay (2019: 6)

casos exceptúan a las firmas que ya producen tales variedades), lo que tiene el potencial de aumentar los costos enfrentados por los consumidores en distintos alimentos y bebidas. Asimismo, en dicho capítulo los miembros del MERCOSUR también se comprometen a «realizar los mejores esfuerzos» para adherir al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT, por sus siglas en inglés), del que Uruguay no es miembro. Este acuerdo facilita el patentamiento de invenciones a nivel internacional, reduciendo los costos asociados al registro en distintas jurisdicciones nacionales, por lo que puede ser una herramienta útil para los investigadores nacionales, como destaca la Cancillería Argentina en su resumen informativo (Argentina 2019). Sin embargo, para países con razonables capacidades de adaptación pero menores en capacidades de innovación como Uruguay, esta medida también puede suponer un incremento en el costo por pago de *royalties* para la utilización de distintos procedimientos, entre los que se destaca en particular la producción de medicamentos, ya que el PCT reduce las posibilidades de manufacturar versiones genéricas de estos (Shadlen 2017). Y si bien la fórmula acordada no supone un compromiso legal duro, las asimetrías en términos de poder

comercial sugieren que la UE contará con múltiples mecanismos informales para impulsar su adopción.

Por otra parte, cabe señalar que a pesar de la ausencia de un mecanismo arbitral inversor-Estado, persisten riesgos en este plano. Esto se debe a que nada previene que las empresas europeas utilicen alguno de los 15 tratados bilaterales de inversión (TBI) firmados por Uruguay con miembros de la UE, como de hecho el país ya ha experimentado. La posibilidad de que dichos tribunales dictaminen el pago de cuantiosas sumas en laudos a las empresas contribuyen a producir un congelamiento regulatorio (Van Harten 2005), e incluso cuando los fallos son favorables a los Estados estos no siempre pueden recuperar los costos legales incurridos, como aprendió Uruguay con el caso Philip Morris (Bas y Michelini 2019). Finalmente, cabe destacar que tras la firma del tratado se abrió el proceso de revisión legal de los acuerdos alcanzados. Durante este procedimiento, en el caso del TLC UE-Canadá, se modificaron más del 20% de los artículos incluidos (Ghiotto y Echaide 2019). Esto sugiere que la revisión legal es una «ventana de riesgos» para los países del MERCOSUR, en el que las disposiciones o cláusulas

las no deseadas por los negociadores nacionales pueden encontrar un hueco para su inclusión.

## INFORMACIÓN, LEGITIMIDAD Y MODELOS EN PUGNA

¿Cómo monitorear la potencial inclusión de cláusulas desfavorables? ¿Cómo identificar riesgos e incluso oportunidades sin conocer la «letra chica» del TLC? Estas preguntas remiten a una problemática más general relacionada con la negociación de estos acuerdos, que es la opacidad en términos de circulación y difusión de información. Tal situación afecta la capacidad de las sociedades de apropiarse de lo negociado y, aun más importante, la legitimidad de los instrumentos alcanzados. En otros países de la región, como Argentina, tanto empresarios de los sectores potencialmente afectados como trabajadores reclamaron de forma sistemática a su gobierno conocer los detalles de lo negociado. En Uruguay, en cambio, empresarios de los principales sectores reconocieron estar informados de los contenidos de las negociaciones e incluso apoyarlas mediante su participación en «salas contiguas» (Ecos 2019), modalidad de uso frecuente y recomendable para maximizar los objetivos nacionales en negociaciones comerciales. Sin embargo, tal apertura no alcanzó a los representantes del movimiento sindical (algo al menos llamativo en el contexto de unas negociaciones lideradas por un gobierno de signo progresista), quienes denunciaron que a nivel oficial solo recibieron resúmenes generales. De manera poco creíble, el único medio disponible para conocer los detalles con el que contaron fue contactar a sus pares sindicales europeos (quienes sí eran actualizados por sus negociadores). De hecho, al observar sus planteos críticos tras la conclusión del acuerdo, se observa que las objeciones sobre la forma del proceso primaban por sobre los contenidos (idem), algo que tal vez hubiera sido salvable mediante la implementación de procesos de intercambio que incluyeran a los representantes del trabajo, contribuyendo de esta forma a aumentar la legitimidad de lo negociado.

Otro instrumento para incrementar la legitimidad de los acuerdos, así como para enmarcarlos dentro de estrategias inclusivas y sustentables de crecimiento, es la inclusión de capítulos sobre desarrollo sostenible, como el que contiene el acuerdo MERCOSUR-UE. Sin embargo, el análisis de sus contenidos revela falencias que limitan su potencial. Por ejemplo, en materia ambiental, distintos estudios sugieren que el acuerdo carece de mecanismos efectivos para controlar el cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales (LSE 2019; Ghiotto y Echaide 2019). Pero incluso más importante desde la perspectiva uruguaya, las disposiciones promovidas por la UE (como el principio precautorio) pueden constituirse en fundamentos para la imposición de barreras para-arancelarias, que podrían barrer con los beneficios esperados para el sector agroalimentario. Por el contrario, una genuina preocupación ambiental se plasmaría mediante la introducción de mecanismos como fondos conjuntos o preferencias que alienten la innovación y la utilización de tecnologías verdes, al tiempo que financi-

en la mitigación y la adaptación al cambio climático, temas especialmente sensibles de los que sin embargo no se observa registro alguno.

Asimismo, en materia laboral, a pesar de incorporar la necesidad de observar las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el acuerdo carece de mecanismos accionables efectivos, descansando en cambio en mecanismos de *soft law* para resolver controversias (en contraste con lo que ocurre respecto a las disposiciones comerciales) (Ghiotto y Echaide 2019). De esta forma, la posibilidad de limitar una carrera hacia el fondo impulsada por grandes economías como Brasil queda coartada. De hecho, durante 2017, este país introdujo una reforma laboral que renovó las demandas empresariales por mayor flexibilidad en las relaciones de trabajo uruguayas, bajo el argumento de la necesidad de mantener niveles similares de competitividad. Tras el cierre del principio de acuerdo con la UE en 2019, planteos similares emergieron desde los sectores empresariales tanto de Argentina como de Uruguay. Así, lo que podría ser una oportunidad para consolidar estándares laborales elevados mediante este instrumento, se convierte de hecho en una amenaza para los trabajadores.

Algo similar sucede con el capítulo dedicado a las pymes. Las partes reconocen que estas suponen el grueso de la producción y de la generación de empleo, por lo que destacan la necesidad de facilitar su participación en los flujos comerciales interregionales. Sin embargo, las disposiciones adoptadas en el capítulo, tendientes a facilitar la difusión de información y la coordinación entre agentes, son a todas luces insuficientes. Por el contrario, disposiciones como la asistencia técnica, el establecimiento de *joint ventures* y la transferencia de conocimientos y tecnología, de potencial impacto elevado, son redactadas en un lenguaje vago de promoción de la cooperación, sin mecanismos efectivos de implementación y cumplimiento, como se desprende del resumen elaborado por la Cancillería Argentina (Argentina 2019). Además, en base a los «acuerdos en principio» difundidos, el capítulo entero estaría excluido del sistema de solución de controversias, reduciendo de esta forma su aplicabilidad.

Estas deficiencias, sumadas, contribuyen a alimentar la creciente percepción de que estos acuerdos se diseñan en función de las estrategias de acumulación de los grandes capitales, por sobre las necesidades de los trabajadores y las pequeñas y medianas empresas. Y de este modo, fomentan las distintas modalidades de reacción frente a la globalización que actualmente se observan en la política mundial. Como plantea Lamp (2019), una narrativa de respuesta ante estos procesos ha sido el nacionalismo expresado en fenómenos como la elección de Donald Trump o el Brexit, que se enfoca en juegos de suma cero en los que prima el foco en las ganancias relativas. Pero, además, de acuerdo a este autor, también puede registrarse otra narrativa denominada «crítica», avanzada por académicos como Dani Rodrik, entre otros, en la que el comercio es visto como un fenómeno con el potencial de contribuir al

desarrollo económico y social de los países, pero solo bajo la condición del rediseño de las reglas, como el TLC en cuestión, que lo regulan.

## MODIFICACIONES PROPUESTAS

¿Qué modificaciones podrían introducirse para procurar un mayor balance en los beneficios esperados para el capital y el trabajo, así como entre los países participantes? A continuación se sugieren algunas potenciales líneas de acción.

### 1 – MAYOR TRANSPARENCIA EN LA CIRCULACIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN

Como se ha visto, la falta de información e involucramiento real de todos los actores relevantes mina la confianza y la legitimidad de lo acordado, así como reduce la posibilidad de que los actores se apropien y aprovechen los beneficios derivados de las nuevas reglas. Y, además, limita las fuentes a partir de las cuales los negociadores nacionales pueden identificar nuevos riesgos y oportunidades. Por tanto, urge generar nuevos canales de circulación y difusión de información entre todos los actores interesados.

### 2 – INTRODUCCIÓN DE CLÁUSULAS LABORALES Y AMBIENTALES DESDE UNA PERSPECTIVA DE PROMOCIÓN

Un acuerdo interregional de tal magnitud resulta una oportunidad para la introducción de un robusto capítulo de desarrollo sostenible que contenga potentes cláusulas laborales y ambientales. Ahora bien, tal legislación debe ser desarrollada desde una perspectiva de promoción, que evite la introducción de barreras para-arancelarias y la consecuente inestabilidad de las reglas de juego, en procura de desarrollar instrumentos de trabajo conjunto. Estos podrían ser fondos e incentivos en términos de preferencias, capaces de promover la elevación de los estándares entre las partes.

### 3 – SUSTITUCIÓN DE TBI BILATERALES POR UN ARREGLO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS EN MATERIA DE INVERSIONES INTERREGIONAL DE ACCESO ESTATAL EXCLUSIVAMENTE

Los TBI, inicialmente diseñados para dar certezas y promover la IED, no han cumplido sus propósitos, ya sea en términos de incrementar los flujos de inversión (Poulsen y Aisbett 2013) o en procura de establecer reglas claras que contemplen las necesidades de inversores y Estados. Por el contrario, alrededor de ellos se ha desarrollado una industria que busca obtener ganancias derivadas de costosos procesos legales y compensaciones dictadas por los tribunales arbitrales. Este acuerdo, firmado con el primer inversor externo del MERCOSUR, es una oportunidad para

rediseñar el sistema y orientarlo hacia un mecanismo de acceso exclusivo estatal que otorgue certidumbres y al mismo tiempo asegure el espacio para las regulaciones nacionales necesarias.

### 4 – PRESERVACIÓN DE ESPACIO PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO TARDÍO

Los capítulos en materias arancelarias y no arancelarias del acuerdo deben asegurarse de reservar espacio para que los países del MERCOSUR de menor desarrollo relativo, no resignen la posibilidad de transitar caminos de mayor desarrollo tecnológico e industrial. Si bien buena parte de esta tarea reside en diseñar políticas industriales domésticas adecuadas, es necesario que el acuerdo contemple excepciones, como una cláusula de industrias nacientes o la posibilidad de subsidiar determinadas actividades con potencial para generar derrames tecnológicos y encadenamientos con otros sectores de la economía.

### 5 – INTRODUCCIÓN DE MECANISMOS QUE PROMUEVAN TRANSFERENCIAS TECNOLÓGICAS Y ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS CON PARTICIPACIÓN DE PYMES

El acuerdo cuenta con un capítulo específico sobre pymes, que contempla distintas provisiones reseñadas que apuntan en este sentido. Sin embargo, la ausencia de compromisos legales y mecanismos específicos de ejecución contrastan con el *hard law* de las disposiciones comerciales del tratado. Por tanto, se sugiere establecer obligaciones concretas y respaldadas en el mecanismo de solución de diferencias que aseguren la implementación de mecanismos de transferencia tecnológica e involucramiento de las pymes regionales en las existentes y proyectadas cadenas de producción interregionales.

## REFERENCIAS

- Argentina** (2019). *Acuerdo de Asociación Estrategia Mercosur – UE*. Resumen informativo elaborado por el Gobierno Argentino, julio de 2019.
- Arocena, R.** (2006). Propiedad intelectual, compras gubernamentales y desarrollo. En Quijano, J. (ed.), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones*. Montevideo: Presidencia de la República-OPP-COMISEC, 100–124.
- Bas, M. y Michelini, F.** (2019). *Arbitraje de inversiones y derechos humanos: un análisis particular del caso Philip Morris contra Uruguay*. Montevideo: CSIC-UDELAR.
- Bergara, Mario,** (2003). *Las reglas de juego en Uruguay: el entorno institucional y los problemas económicos*. Montevideo: TRILCE.
- Bergara, Mario,** (2015). *Las nuevas reglas de juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reformas*. Montevideo: DECON-UDELAR.
- Bizzozero, L.** (2008). *Uruguay en la creación del MERCOSUR*. Montevideo: CSIC.
- Briceño-Ruiz, J.** (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 175, 9–39.
- Caetano, G.** (2017). El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos. En Caetano, G. (coord.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*. Montevideo: Planeta, 353–387.
- Caetano, G.** (2019). Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, LIX (1), 47–88.
- Cámara de Industrias del Uruguay** (2019). *Informe anual de exportaciones de bienes del Uruguay – 2018*. Montevideo: CIU
- CNI.** (2014). *Acordos Comerciais: Uma Agenda Para a Indústria Brasileira*, Brasília: CNI.
- Clarín** (2019). Entrevista con Marcos Troyjo, viceministro de Economía de Brasil. *Clarín*, 11 de agosto.
- Crónicas** (2019). Valeria Czukasi: «El acuerdo con la UE es una apuesta por la inserción de Uruguay en el mundo». *Crónicas*, 26 de julio.
- Deleon, E.** (2006). Principales aspectos de los TLC firmados por EE. UU. con México, Chile y Centroamérica. En Quijano, J. (ed.), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones*. Montevideo: Presidencia de la República-OPP-COMISEC, 62–99.
- Ecós** (2019). Abdala criticó negociación Mercosur-UE y pedirá reunión a Cancillería. *Ecós*, 2 de julio.
- El Observador** (2018). Tabaré Vázquez no quiere un acuerdo entre Mercosur y la UE. *El Observador*, 18 de junio.
- El Observador** (2019). Uruguay perderá tajada significativa de cuota cárnica de alta calidad en Europa. *El Observador*, 1 de octubre.
- El País** (2019a). Acuerdo Mercosur-UE: ¿Qué sectores tendrán beneficios «inmediatos» y cuáles deberán esperar?. *El País*, 31 de julio.
- El País** (2019b). Lo que debe esperarse del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. *El País*, 10 de julio.
- Español, P.** (2018). Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea. En Friedrich Ebert (coord.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de «volver al mundo»*. Buenos Aires: Friedrich Ebert, 10–12.
- FIESP** (2013). *Agenda De Integração Externa*. Sao Paulo: FIESP.
- FIESP** (2019). *Acordo entre Mercosul e União Europeia abre oportunidade histórica para o Brasil, diz Paulo Skaf*. Recuperado de <https://www.fiesp.com.br/noticias/acordo-entre-mercossul-e-ue-abre-oportunidade-historica-para-o-brasil-diz-paulo-skaf/>
- Gallagher, K.** (2008). Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas. *New Political Economy*, 13 (1), 37–59.
- Garcé, A.** (2014). Regímenes políticos de conocimiento: construyendo un nuevo concepto a partir de eventos seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez. *Revista de Ciencia Política*, 34 (2), 439–458.
- Gruber, L.** (2001). Power Politics and the Free Trade Bandwagon. *Comparative Political Studies*, 34 (7), 703–741.
- Lamp, N.** (2019). How Should We Think about the Winners and Losers from Globalization? Three Narratives and Their Implications for the Redesign of International Economic Agreements. *The European Journal of International Law*, 30 (4), 1359–1397.
- Larisoitia, A. y Bianco, C.** (2018). Tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE: más problemas para la clase trabajadora argentina. En Friedrich Ebert (coord.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de «volver al mundo»*. Buenos Aires: Friedrich Ebert, 13–15.
- La Nación** (2019). Macri divide su atención entre el G20 y la negociación entre el Mercosur y la UE. *La Nación*, 28 de junio.
- LSE** (2019). *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*. Draft Interim Report. 3 October.
- López, C.** (2016). La política de comercio exterior e inserción internacional en Chile y Uruguay. En Garce, A (coord.) *Regímenes políticos de conocimiento. Evaluando un nuevo concepto a partir de la comparación de Chile y Uruguay*. Montevideo: CSIC-UDELAR, 48–122.
- Manger, M. y Shadlen, K.** (2014). Political Trade Dependence and North-South Trade Agreements. *International Studies Quarterly*, 58 (1), 79–91.
- Paikin, D.** (2018). El Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea en términos comerciales:
- ¿Un posible vehículo para el fin del propio MERCOSUR? En Friedrich Ebert** (coord.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de «volver al mundo»*. Buenos Aires: Friedrich Ebert, 7–9.
- Panizza, F.** (2008). Economic Constraints and Strategic Choices: The Case of the Frente Amplio of Uruguay's First Year in Office. *Bulletin of Latin American Research*, 27 (2), 176–196.
- Peinhardt, C. y Allee, T.** (2012). Failure to Deliver: the Investment Effects of US Preferential Economic Agreements. *The World Economy* 35(6): 757–783.
- Porzecanski, R.** (2010). *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (2000–2010)*. Montevideo: Random House Mondadori.
- Pose, N.** (2018). Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo. El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TISA. *Desafíos*, 30 (2), 89–126.
- Pose, N.** (2019). Economic Ideas and North-South Preferential Trade Agreements in the Americas. *Latin American Journal of Trade Policy*, 4 (1), 34–53.
- Poulsen, L. y Aisbett, E.** (2013). When the claim hits: bilateral investment treaties and bounded rational learning. *World politics*, 65 (2), 273–313.
- Quijano, J.** (2006). *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones*. Montevideo: Presidencia de la República-OPP-COMISEC.
- Quijano, J.** (2015). La salida del Uruguay del TISA. O la lucha por la globalización. *Nueva Sociedad*, 260, nov-dic.

**Quijano, J. y Valente, G.** (2006). Cinco sectores relevantes: textiles y vestimenta, lácteos, carne bovina, autopartes e informática. En Quijano, J. (ed.), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones*. Montevideo: Presidencia de la República-OPP-COMISEC, 42–61.

**Quiliconi, C.** (2014). Competitive Diffusion of Trade Agreements in Latin America. *International Studies Review* 16(2), 240–251.

**Riggirozzi, P. y Tussie, D.** (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Londres: Springer.

**Sanahuja, J.** (2007). Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La UE y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana. En Freres, C., Gratiús, S., Mallo, T., Pellicer, A. y Sanahuja, J. (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, Documento de Trabajo*, nº 15. Madrid: Fundación Carolina, 1–42.

**Sanahuja, J.** (2009). Del «regionalismo abierto» al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En CRIES, *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008–2009*. Buenos Aires: CRIES, 11–54.

**Sanahuja, J. y Rodríguez, J.** (2019). Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de globalización. *Documento de Trabajo Carolina* Nº 13.

**Shadlen, K.** (2008). Globalization, Power, and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas. *Journal of Development Studies*, 44 (1), 1–20.

**Shadlen, K.** (2017). *Coalitions and Compliance. The Political Economy of Pharmaceutical Patents in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

**Thorstensen, V. y Ferraz, L.** (2014). O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 16, 5–18.

**Torres, S.** (2017). Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China. En Caetano, G. (coord.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*. Montevideo: Planeta, 255–278.

**Uruguay** (2019). *Acuerdo de Asociación Mercosur – Unión Europea: síntesis del acuerdo*. Montevideo: MRREE.

**Uruguay XXI** (2019). *Informe anual de comercio exterior 2019*. Montevideo: Uruguay XXI.

**Uruguay XXI** (2020). *Monitor de inversión extranjera en Uruguay. Junio 2020*. Montevideo: Uruguay XXI.

**Van Harten, G.** (2005). Private Authority and Transnational Governance: The Contours of the International System of Investor Protection. *Review of International Political Economy*, 12 (4), 600–623.

**Woll, C.** (2008). *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*. Ithaca: Cornell University Press.

# UNA MIRADA SOBRE LOS IMPACTOS EN LA ECONOMÍA DEL URUGUAY

*Fernando Isabella, Juan Ignacio Dorrego, Santiago Soto y Fernando Esponda*

## RESUMEN EJECUTIVO

En junio de 2019, tras un proceso de negociación de dos décadas, se firma el Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la UE. Esto se da en un contexto particular, de crecimiento del proteccionismo y de debilitamiento del multilateralismo a escala global, con cuestionamientos desde los dos lados del espectro político.

En el presente documento se abordan tres aspectos centrales para análisis del tratado: (i) las dimensiones excepcionales del acuerdo entre dos regiones asimétricas que abarcan a la segunda y la quinta economía del mundo, (ii) el potencial de dinamismo del acuerdo sobre una nueva agenda para el Mercosur, y (iii) las particularidades en el caso de Uruguay.

En general la discusión en torno a este tipo de tratados en el debate público ha quedado reducida a la adopción de posiciones antagónicas. Sin embargo, los matices y las características en las cuales este tipo de acuerdos pasan a ser o no provechosos depende de las condiciones productivas, institucionales y políticas en las que se aplican.

Para el caso de una economía pequeña y abierta como la uruguaya, se señala que el acuerdo UE-Mercosur podría resultar en ganancias de bienestar significativas, con aumentos del PBI, del salario real de los trabajadores calificados y no calificados en particular, de la inversión, y de las importaciones y exportaciones. En particular, tiene el potencial de complementar el oscilante comercio intra-regional, así como balancear el comercio extra-regional de Uruguay, mitigando potencialmente el impacto de la concentración de las exportaciones en ciertos mercados como China. Asimismo, otorga un marco legal para la protección de las exportaciones uruguayas en mercados en los cuales países competidores han avanzando a través de este tipo de acuerdos.

Sin embargo, para que las ventajas de la ampliación del comercio sean compartidas, la institucionalidad planteada en el acuerdo debe desarrollarse plenamente. Asimismo, el gobierno de Uruguay, en acuerdo con los movimientos sociales, el sector privado y la academia, debe analizar y tomar medidas como país para empezar a prepararse para apoyar en su reconversión a los trabajadores y sectores potencialmente «perdedores» del acuerdo, así como para fomen-

tar las condiciones para la creación de nuevos sectores para aprovechar las ventajas derivadas de la puesta en marcha del acuerdo.

## INTRODUCCIÓN

El 28 de junio de 2019, tras un proceso de negociación de dos décadas, se firma el Acuerdo de Asociación entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE). En el año 1995 se anunció el comienzo de las negociaciones como parte de la agenda Mercosur para la negociación conjunta con otros bloques regionales, en este caso la UE. En el año 2000 ocurre la primera ronda de negociaciones que fueron recién reactivadas en 2016 y en 2019 se concreta la firma, aunque restan por definir detalles de su implementación, así como su ratificación por parte de los órganos legislativos correspondientes.

Si bien en años recientes el Mercosur ha buscado estrechar sus lazos comerciales con el mundo, entre los que se encuentran negociaciones con EFTA, Canadá, Corea del Sur y Singapur, el acuerdo con la UE representa el primer mecanismo de real impacto comercial alcanzado como bloque común con terceros. Esto representa una oportunidad de poner en valor uno de los objetivos centrales del Mercosur en el momento de su fundación: aumentar la capacidad de negociación internacional con terceros que cada socio podría tener por separado.

Esto se da en un momento de particular importancia dado el creciente contexto proteccionista a escala global. El sistema de comercio mundial enfrenta serios riesgos en la actualidad, los cuales incluyen entre otros problemas, el desgaste de una de sus intenciones centrales: la Organización Mundial del Comercio (OMC). La OMC atraviesa profundos cuestionamientos, los cuales han marcado una agenda de claro retroceso en su poder regulador, donde la resolución de veto por parte de los Estados Unidos sobre su tribunal de arbitraje a finales del 2019 supone un golpe fulminante.<sup>1</sup> Más allá

<sup>1</sup> Si bien el proceso comenzó dos años antes, en 2019 el veto de EEUU a la renovación de dos jueces del tribunal de resolución de disputas logró su objetivo de dejar casi inoperativa a la OMC al bloquear el funcionamiento de uno de sus organismos más poderosos para la resolución de conflictos: el Órgano de Apelación; <https://www.ft.com/content/f0f992b8-19c4-11ea-97df-cc63de1d73f4>

de que esto no configure *per se* una mala noticia, dado que depende del punto de vista del análisis, es claro que para los países pequeños presenta un escenario más desafiante, ya que en la negociación bilateral los resultados suelen reflejar de manera más directa las relaciones de poder entre las partes. Además, resulta evidente que se vive un momento histórico en donde las reglas de juego en el comercio internacional ya no serán lo que fueron. El descreimiento sobre las bondades del multilateralismo ha hecho eco en ambos lados del espectro político, ocasionando reacciones dramáticas en buena parte de las democracias de países desarrollados, algo que también marca un diferencial histórico. De esta forma, la construcción de una zona de libre comercio que tiene como objetivo la cooperación para el fomento del crecimiento económico, del empleo y las inversiones entre la segunda economía mundial (UE) y la quinta (Mercosur), configura sin lugar a dudas un hecho de suma importancia.

Desde la teoría económica existen argumentos tanto en el sentido de resaltar las ventajas del libre comercio y los beneficios en particular para los países menos desarrollados, como para señalar los riesgos de éste y sus posibles efectos en el sentido de ampliar las diferencias entre los socios. Sin embargo, parece existir consenso actualmente en que más allá de los resultados globales para cada región, sin duda los acuerdos de libre comercio tienen efectos distributivos, generando ganadores y perdedores a la interna de cada una de las regiones firmantes. Buena parte de los resultados finales se juegan entonces en la capacidad de anticipación de los sectores y grupos sociales más beneficiados y de aquellos más en riesgo, para desarrollar planes y políticas que hagan frente a esa situación.

El presente acuerdo, contempla asimetrías existentes entre sus partes, estableciendo un cronograma de liberalización más abarcativo y especialmente más rápido para la UE que para el Mercosur. Además, puede tener el efecto agregado de dinamizar la agenda interna del Mercosur, la que se encuentra estancada.

Desde la perspectiva particular de un país pequeño como Uruguay, el acuerdo puede ser una oportunidad importante para complementar un flujo de comercio importante, pero muy inestable como el que tiene con el resto de Mercosur. Sin embargo, resulta necesario estudiar detenidamente algunos riesgos específicos que se presentan para poder mitigarlos desde una agenda de políticas de desarrollo que atiendan esta realidad.

## UN ACUERDO DE DIMENSIONES EXCEPCIONALES ENTRE DOS REGIONES ASIMÉTRICAS

### CONSIDERACIONES GENERALES DESDE LA TEORÍA ECONÓMICA

La teoría económica tradicional desde David Ricardo en adelante señala múltiples ventajas asociadas al comercio y la libre circulación de capital entre regiones. Entre dichas ventaj

as, suele señalarse el acceso a oportunidades de economías de escala y de especialización. La circulación de las tecnologías y los flujos de capital desde la región con mayor abundancia de éste (en este caso la UE), a la región donde éste es más escaso (en este caso el Mercosur) y por tanto, más rentable, pueden provocar aumentos en la inversión y la productividad en la zona más rezagada. La teoría económica moderna también señala con igual énfasis, desde referentes tales como Paul Krugman o Dani Rodrik -por nombrar solamente dos-, los problemas generados en procesos de integración comercial en cuanto a la generación de ganadores y perdedores de este tipo de acuerdos, e incluso perdedores dentro de los sectores ganadores. Asimismo, se suele recomendar la importancia de acompañar este tipo de acuerdos con políticas que distribuyan los costos y compartan los beneficios generados por la ampliación del comercio.

Una primera consideración respecto al presente acuerdo es que es de gran relevancia y de dimensiones excepcionales. Estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo señalan que este acuerdo involucraría el 25 % del PBI mundial, el 37 % de las exportaciones de bienes y servicios de escala global, y afectaría al 10 % de la población mundial. Para los países del Mercosur este acuerdo, a priori, abre la puerta a un mercado ampliado de casi 800 millones de habitantes y supone la ventaja de que los nuevos socios presentan un nivel de ingresos, y por tanto de capacidad de compra, muy elevado. De esta forma, el tamaño del mercado al que los productos uruguayos podrán, al menos en teoría, acceder en condiciones preferenciales se multiplica varias veces. Esto es de particular relevancia para un país de las dimensiones de Uruguay, con características productivas que lo ubican en una posición de desventaja ante el avance proteccionista de los países centrales y en ausencia de mecanismos multilaterales globales efectivos como es la actual situación de la OMC.

En segundo lugar, es relevante destacar que se trata efectivamente de un acuerdo entre bloques ciertamente asimétricos, con condiciones y niveles de desarrollo muy diferentes. Así, la UE presenta no sólo niveles de ingresos más altos que el Mercosur, sino un desarrollo tecnológico, industrial y productivo, educativo e institucional notoriamente más elevado que el de los países del Cono Sur. Esto implica un campo de juego claramente desequilibrado en el cual se desenvolverán las relaciones comerciales a partir de este acuerdo. Por tanto, existe un riesgo cierto de que el avance de las relaciones comerciales en un marco de fuerte asimetría en favor de uno de los actores pueda resultar en una profundización de esas diferencias.

En este marco, la teoría económica señala, por ejemplo, a partir del teorema de las ventajas comparativas Heckscher – Ohlin, que las naciones tienden a especializarse en la exportación de los bienes cuya producción es intensiva en el factor en el que el país es abundante, mientras que son más proclives a importar aquellos bienes que emplean de manera intensiva el factor que es relativamente escaso en el país. Por ende, en un contexto de dos regiones con una dotación de factores relativamente diferencial, la apertura comercial favorecería a los propietarios de los factores relativamente abundante en cada región.

## Recuadro 1

**Algunos posicionamientos gremiales**

Un comunicado del 28 de junio de 2019 de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur sobre el acuerdo entre el Mercosur y la Unión, alerta «sobre el funesto impacto que este acuerdo tendrá para el sistema productivo de la región en general, y para ciertas ramas de producción estratégicas en particular, tales como tecnología, sistema marítimo y fluvial, obras públicas, compras del Estado, laboratorios medicinales, industria automotriz, economías regionales (en especial, las vinculadas al aceite de oliva, vinos y espumantes, quesos y lácteos, entre otras), concluyendo que la firma de este acuerdo es la sentencia de muerte de nuestras industrias y de gran parte de nuestro trabajo decente y empleo de calidad.»

También las cámaras industriales de los 4 países con membresía plena dentro del Mercosur resultan estar en contra de buena parte del acuerdo, y ya en febrero de 2018 reclamaban mayor transparencia en el proceso de negociación a través de una nota enviada de forma conjunta a los negociadores. Asimismo, en dicha nota se solicitaba que las diferencias notorias entre las partes en materia de desarrollo sean tomadas en cuenta en este convenio. Por otra parte, las voces de gremiales agropecuarios de la región, pronunciándose en favor del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea no se hicieron esperar una vez concretado el mismo. El Foro Mercosur de la Carne, organismo supranacional que reúne a las gremiales de productores rurales y de la industria frigorífica de los países miembros del bloque, declara en una nota con fecha 5 de julio de 2019, «[s]u beneplácito ante la firma de un Acuerdo cuya negociación insumió un trabajoso derrotero superando varias frustraciones en su discurrir».

Si bien siempre es complejo definir cuáles son los factores relevantes en cada una de las regiones, no es desatinado asumir que los países del Mercosur son relativamente abundantes en tierra, mientras que la UE es abundante en capital. Consecuentemente, los ganadores evidentes en nuestra región serían las cadenas agroalimentarias (y los sectores sociales ligados a ellas), mientras que los perdedores se podrían encontrar entre los sectores industriales más basados en capital, como la industria química o la automovilística. De alguna manera, esta simple aplicación mecánica de una teoría ampliamente recibida ayuda a entender el apoyo que el acuerdo ha suscitado en nuestra región por parte de las gremiales más asociadas a la producción agropecuaria y agroindustrial, así como también las dudas o el directo rechazo de parte de algunas gremiales industriales (ver Recuadro 1).

Sin embargo, existen varios cuestionamientos a realizar a esta visión. Por un lado, la realidad es más compleja que cualquier modelo económico y el mundo no sólo se compone de capital y tierra. También, por ejemplo, hay trabajo que a su vez se podría desagregar en calificado y no calificado. Desde esta perspectiva se podría afirmar que nuestra región también es relativamente abundante en trabajo no calificado en comparación con la UE, que sería abundante en trabajo calificado, lo que llevaría a concluir que los trabajadores no calificados podrían ser otro grupo social beneficiado con el acuerdo, lo que podría tener consecuencias positivas en términos distributivos. Un informe del Banco Mundial estima que, mientras el crecimiento de la renta de la tierra rondará en 4,4 %, el beneficio para trabajadores rurales no calificados será de 2,5 % en los países del Río de la Plata en particular.<sup>2</sup> Estos señalamientos además advierten sobre la dimensión territorial de la desigualdad, un elemento que también puede verse afectado.

Por otra parte, las relaciones comerciales no son un juego de suma cero y el modelo citado también muestra otro resultado general más allá de los impactos distributivos mencionados y es que a nivel agregado, ambas regiones siempre ganan con el comercio, ya que las oportunidades globales de consumo crecen en ambas. Buena parte del éxito del acuerdo en términos de mejoras en el bienestar pasa, entonces, por identificar tempranamente los posibles ganadores y perdedores, para poder desarrollar políticas de apoyo y transformación a los segundos, aprovechando los mayores ingresos que se obtendrán a través de los primeros.

De esta forma, es posible señalar que, para ciertos actores, uno de los temores más importantes asociados con el acuerdo descansa en el riesgo de que el mismo profundice la «primarización» de las economías del Mercosur, condenándolas a producir bienes básicos en los que la generación de tecnología y el desarrollo de capacidades productivas, que permitan la diversificación productiva (las ventajas comparativas dinámicas), es menos intensa.

A esta mirada se adhiere la visión estructuralista y neo estructuralista que enfatiza en las diferentes oportunidades para el desarrollo que implican las diferentes actividades productivas. La concepción estructuralista enfatiza en el vínculo entre la división internacional del trabajo (que se expresa en las diferentes composiciones de las estructuras productivas de los países o regiones) y las formas en que se desarrolla y se distribuyen los beneficios del progreso tecnológico, así como también en las tendencias de largo plazo en los precios de los diferentes tipos de bienes. Su posterior evolución en neo-estructuralismo, incorpora el estudio de los ciclos económicos, las asimetrías y diversos efectos del proceso globalizador, con regionalismos abiertos, y mayor desregulación. A su base analítica estructuralista, se le agregan tres ejes principales: el económico, la equidad social y la autonomía nacional. De forma simplificada, las visiones tanto

<sup>2</sup> <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32518/211516SP.pdf>

estructuralistas como neo-estructuralistas buscan diferenciar entre actividades intensivas en conocimiento y aquellas intensivas en recursos naturales. Así, las primeras generarían mayores oportunidades para el desarrollo, que la CEPAL engloba en dos fuentes de eficiencia: Keyensiana, asociada a una demanda más dinámica que enfrentarían estas actividades (lo que permite generar economías de escala, y disfrutar de precios relativos en alza) y Schumpeteriana, asociada a mayores oportunidades de aprendizaje tecnológico y al desarrollo de capacidades «de amplio espectro» que permitan la diversificación productiva.

Sin embargo, los datos de la perspectiva de Uruguay señalan que la primarización en sus flujos de comercio no ha sido necesariamente a consecuencia de los acuerdos comerciales suscritos. De hecho, los únicos flujos comerciales relevantes en los que Uruguay exhibe una pauta no primarizada de exportaciones son los que realiza bajo el acuerdo con el Mercosur, tal como se ilustrará más adelante. La inserción internacional de Uruguay con acuerdos comerciales con países de mayor nivel de desarrollo industrial como Argentina y Brasil, no hace tan evidente afirmar que la apertura comercial necesariamente genera flujos de comercio primarizados para un país pequeño o con menor desarrollo industrial, ya que la realidad del Mercosur muestra justamente lo contrario.

## ASEMETRÍAS CONTEMPLADAS

Un primer aspecto concreto a considerar es que este acuerdo ha sido producto de una negociación como bloque del Mercosur. Uno de los objetivos centrales del Mercosur en su creación fue la de aumentar la capacidad de negociación internacional de sus integrantes negociando en bloque, como forma de disminuir las asimetrías de poder en la negociación y obtener mejores resultados. Sin embargo, en los casi 30 años de existencia del Mercosur, esta potencialidad ha sido muy escasamente usada. Como se mencionara anteriormente, si bien el bloque ha intentado fortalecer sus vínculos comerciales con otros actores globales, sosteniendo negociaciones con EFTA (con quién se llegó a un acuerdo también en 2019), Canadá, Corea del Sur y Singapur, las concreciones en este sentido no suelen ser abundantes. Recién en diciembre de 2007 el Mercosur concretó su primer TLC, mediante un acuerdo celebrado con el Estado de Israel. Este acuerdo contó con un proceso de negociación de 2 años, con una cobertura del 50% aproximadamente del comercio, y con volúmenes de intercambio cercanos a los 47.000 millones de dólares. Otros TLC firmados por el bloque con Egipto y Palestina durante los años 2010 y 2011 respectivamente, significan acuerdos de menor impacto relativo. Sin ser estos tratados, el Mercosur cuenta con una serie de Acuerdos de Complementación Económica con Chile, México y Cuba, así como acuerdos preferenciales de comercio con la India y la Unión Aduanera de África Austral – SACU.

Más allá de las fortalezas y debilidades señaladas sobre el texto final del acuerdo, resulta importante señalar que sería el primer producto relevante que permitiría poner en valor la potencialidad de la integración como forma de obtener me-

jores condiciones en el marco global. Visto desde otro ángulo, su no concreción podría dar una señal sobre la utilidad de la herramienta, así como un mensaje hacia otros posibles socios con los que se piense negociar en el futuro.

En segundo lugar, y quizás como consecuencia del primer aspecto considerado, el acuerdo logrado contempla asimetrías entre los socios, brindando un trato más favorable a la parte menos desarrollada, o sea el Mercosur. Esto ha sido una bandera históricamente reivindicada desde el Sur y su concreción se plasmaría con este acuerdo. La Unión Europea liberaliza un porcentaje mayor del comercio que el Mercosur y, sobre todo, lo hace más rápidamente.

Así, mientras que la oferta de la UE abarca el 99,7 % del comercio actual entre ambas regiones, el Mercosur concede preferencias en el 91 % del comercio actual desde la UE. De esta manera, la oferta final del Mercosur complace una menor cuantía de bienes con una cobertura del comercio menor que su socio en dicho acuerdo. En cuanto al desgravamen del comercio, al tiempo que la UE desgravará el 92 % del comercio en 10 años o menos, el Mercosur hará lo mismo con tan sólo el 72 % de su comercio. Puesto de otra forma, en tanto que la UE liberaliza el 85 % de las actuales importaciones desde el Mercosur inmediatamente a la entrada en vigencia del acuerdo, el Mercosur apenas liberaliza el 6 % de manera automática. El grueso de las importaciones actuales del Mercosur desde la UE (el 60 %) será liberalizado recién luego de la primera década de vigencia del Acuerdo (ver Figuras 1 y 2).

En el caso de Uruguay, las estimaciones del informe anual realizado en conjunto por la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas y Uruguay XXI, señalan que el total pago en 2018 por concepto de aranceles fue de 295,5 millones de dólares. Dentro de estos aranceles, 36 % corresponden a exportaciones a la UE, lo que representa más de 106 millones de dólares anuales.<sup>3</sup> Esto redundaría en una mejora importante para Uruguay en caso de que dicha barrera arancelaria sea suprimida.

Por último, las diferencias en los plazos temporales de desgravamen para uno y otro bloque, podrían habilitar una ventana importante para el desarrollo de políticas de adecuación productiva a los sectores y actividades con potencialidad y necesidades de transformación, así como también de políticas compensatorias para actividades y grupos sociales más desfavorecidos por la integración comercial. La clave entonces de los resultados a largo plazo del acuerdo estará centrada en la capacidad de los países del Mercosur de desarrollar planes estratégicos de transformación o adecuación productiva, con un horizonte cierto de apertura de mercados relevantes. De esa manera, el acuerdo podría transformarse en un importante estímulo para el desarrollo de las capacidades y la acción de planificación y transformación productiva estratégica en el Sur, tarea históricamente postergada y subvaluada.

<sup>3</sup> <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/5fb7fccdd7377a-26f6ee5878512550f8a9d1c711.pdf>

Figura 1  
Concesiones en bienes según estado  
(%)

|                      | UE                         | MERCOSUR                    |
|----------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Liberalización total | 92,9% comercio (95% ítems) | 90,6 comercio (90,7% ítems) |
| Cuotas               | 6,8% comercio (4,1% ítems) | 0,4% comercio (0,3% ítems)  |
| Exclusiones          | 0,3% comercio (0,8% ítems) | 9% comercio (8,9% ítems)    |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Figura 2  
Concesiones en bienes según plazos

|                      | UE                           | MERCOSUR                     |
|----------------------|------------------------------|------------------------------|
| Liberalización total | 92,9% comercio (95% ítems)   | 90,6% comercio (90,7% ítems) |
| Inmediata            | 72,8% comercio (54,4% ítems) | 15,2% comercio (10,6% ítems) |
| Entre 4 en 8 años    | 16,4% comercio (34% ítems)   | 15,3% comercio (35,9% ítems) |
| A 10 años            | 3,7% comercio (6,5% ítems)   | 41,4% comercio (35,2% ítems) |
| A 15 años            | – comercio (– % ítems)       | 18,7% comercio (9,1% ítems)  |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

## EVALUACIÓN DE IMPACTO DE SOSTENIBILIDAD

En el mes de julio de 2020 se publicó por parte de la Comisión Europea el primer borrador final del documento «Evaluación de impacto de la sostenibilidad del tratado UE-Mercosur» para la consideración de las audiencias previstas con sociedad civil<sup>4</sup>. El documento fue encargado de forma independiente a un equipo de investigadores de la *London School of Economics* y consiste en una evaluación global del acuerdo en las dimensiones social, económica, ambiental, de derechos humanos y sectorial. El documento también tomó en cuenta un proceso de consulta realizado a las partes involucradas en el tratado por parte del equipo de investigación.

El documento plantea dos escenarios modélicos, uno conservador y otro más ambicioso en torno a la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, de modo de medir los principales impactos esperados de acuerdo en las dimensiones reseñadas. Los principales resultados, tal como se plantea en el informe, pueden resumirse de la siguiente forma:

- En ambos escenarios, el PBI de la UE se expande aproximadamente 0,1 % y en el Mercosur 0,3 %.
- Las exportaciones totales de la UE se expanden entre 0,4 % y 0,6 % en el escenario conservador y ambicioso respectivamente, mientras que en los países del Mercosur se expande entre 0,5 % en Paraguay y 4,5 % en Brasil en el escenario conservador, y entre 0,7 % en Uruguay y 6,1 % en Brasil en el ambicioso.
- Las importaciones de la UE aumentan 0,9 % en el escenario conservador y 1,1 % en el escenario ambicioso. En el Mercosur en el escenario conservador se expanden entre 0,1 % en Paraguay y 1,3 % en Brasil y en el ambicioso entre 0,0 % en Paraguay y 1,4 % en Brasil.
- El acuerdo también tiene efectos en los niveles de precios. En el caso del Mercosur se estima una reducción entre 0,4 % y 0,5 % en Paraguay y 1,5 % y 2,1 % en Brasil en los escenarios conservador y ambicioso respectivamente. En la UE los precios suben entre 0,2 % y 0,3 % en cada escenario.
- Los salarios reales de los trabajadores calificados y no calificados suben ligeramente en la UE y los países del Mercosur salvo Brasil que se mantienen incambi-

<sup>4</sup> Documento completo disponible en el siguiente enlace: Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur; [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc\\_158889.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf).

Tabla 1  
Escenarios modelo: resultados por sector

| Sector                                    | Conservador | Ambicioso |
|-------------------------------------------|-------------|-----------|
| <b>Carne</b>                              |             |           |
| Caída producto UE                         | –0.7 %      | –1.2 %    |
| Mercosur a UE                             | 30 %        | 64 %      |
| <b>Lácteos</b>                            |             |           |
| UE a Mercosur                             | 91 %        | 121 %     |
| Mercosur a UE                             | 18 %        | 165 %     |
| <b>Bebidas</b>                            |             |           |
| UE a Mercosur                             | 36 %        | 38 %      |
| Mercosur a UE                             | 28 %        | 35 %      |
| <b>Textil</b>                             |             |           |
| UE a Mercosur                             | 311 %       | 424 %     |
| Mercosur a UE                             | 32 %        | 36 %      |
| <b>Química y Farmacéutica</b>             |             |           |
| UE a Mercosur                             | 47 %        | 60 %      |
| Mercosur a UE                             | 13 %        | 16 %      |
| <b>Maquinaria</b>                         |             |           |
| UE a Mercosur                             | 78 %        | 100 %     |
| Mercosur a UE                             | 17 %        | 22 %      |
| <b>Vehículos y autopartes</b>             |             |           |
| UE a Mercosur                             | 95 %        | 114 %     |
| Mercosur a UE                             | 41 %        | 47 %      |
| <b>Negocios y servicios profesionales</b> |             |           |
| UE a Mercosur                             | –3.4 %      | 1.4 %     |
| Mercosur a UE                             | 6.5 %       | 9.2 %     |

Fuente: Elaboración propia con base en el documento »Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR«.

Tabla 2

**Recomendaciones de acción**

| Dimensión                    | Recomendaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Económica y sectorial</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Introducir cambios en tarifas de forma gradual en Mercosur, en particular en los sectores más sensibles como manufacturas y vehículos.</li> <li>– Implementar programas de reconversión laboral para la transición entre sectores de los trabajadores del Mercosur.</li> <li>– Uso de cuotas en la UE para mitigar los impactos en el sector agrícola.</li> </ul> |
| <b>Trabajadores</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Programas de inspección, formalización, fomentar libertad de asociación de los trabajadores y programas redistributivos en Mercosur.</li> <li>– Procesos de debida diligencia en empresas de la UE.</li> </ul>                                                                                                                                                    |
| <b>Medio ambiente</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Implementar medidas para impedir la deforestación y la contaminación de los cursos de agua.</li> <li>– Garantizar el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París.</li> <li>– Uso de tecnologías verdes y mejores prácticas.</li> </ul>                                                                                                                   |
| <b>Derechos Humanos</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Fortalecer rendición de cuentas y el marco institucional para el cumplimiento de las condiciones de trabajo, uso de la tierra por pueblos originarios, salud e igualdad de género.</li> </ul>                                                                                                                                                                     |

Fuente: Elaboración propia con base en el documento »Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR«; [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc\\_158889.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf)

ados. En particular se estima una suba mayor del salario real en el trabajo no calificado en el Mercosur lo cual podría implicar alguna reducción de la pobreza aunque se estima muy modesta.

- Algunos sectores industriales de Mercosur reducen su empleo, pero aumentan más los puestos de trabajo en los sectores de agricultura y producción de alimentos. En el caso de la UE no hay cambios relevantes en el empleo sectorial.
- En términos sectoriales, los resultados estimados son los siguientes:
- También se realizan recomendaciones de política para cada dimensión, que se pueden resumir de la siguiente forma:

Finalmente, cabe resaltar que los resultados del acuerdo obtenidos por este estudio independiente son globalmente positivos, pero se desprenden las mismas advertencias realizadas a lo largo de este documento.

## DINAMIZANDO UNA NUEVA AGENDA

La entrada en vigencia de este acuerdo seguramente exija la redinamización de la agenda interna del Mercosur, ya que será necesaria una importante adecuación normativa, lo cual posiblemente confirme la finalización de lo que algunos analistas han reconocido como la cuarta etapa en el desarrollo del bloque.

Esta etapa que hoy parece estar llegando a su fin, en sus aspectos económicos y comerciales, vio como en 2017 se aprobó el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur y el Protocolo de Contrataciones Públicas, en medio de una fuerte discusión sobre la necesidad de reformar la institucionalidad existente en el Merco-

sur. En cuanto al comercio, fue durante esta cuarta etapa que entró en vigor el acuerdo con Egipto, suscribiéndose además un acuerdo con Colombia. Asimismo, se aprobó un plan de acción para alcanzar la convergencia del bloque con la Alianza del Pacífico. En otro orden de asuntos, también se generaron esfuerzos para eliminar las barreras no arancelarias en materia económica y comercial, y se abordaron nuevos diseños de integración llegando a acuerdos sobre la eliminación del coste del *roaming* entre los países socios.

Es indudable que la visión aperturista del gobierno de Bolsonaro en Brasil, y los cambios de mando en Argentina y Uruguay configuran los elementos necesarios para pensar en una nueva etapa. Sin embargo, la concreción del Acuerdo Mercosur-UE a mediados del año anterior parece haber tenido algunos efectos inmediatos en cuanto a la dinamización de la propia agenda del bloque en otros asuntos. Para comenzar, también fue posible la conclusión de las negociaciones con los países del EFTA en agosto de 2019, otro hito comercial de relevancia para el Mercosur. De igual manera, la cumbre celebrada en diciembre de 2019 mostró importantes avances, tales como el cierre de los acuerdos de facilitación del comercio, y los acuerdos de reconocimiento de operadores económicos autorizados. También se concretaron iniciativas facilitadoras del comercio y reglamentos técnicos; así como acuerdos de protección mutua de indicaciones geográficas y la firma del acuerdo para el reconocimiento mutuo de las firmas digitales. Además, se acordó el plan de acción para el combate a la corrupción y el plan de acción en defensa del consumidor. Por último, se hizo acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas y sobre cooperación policial en espacios fronterizos. Si bien se logró extender el funcionamiento del Grupo *Ad Hoc* encargado de la revisión del Arancel Externo Común, y se registraron nuevos resultados en el programa de modernización institucional del Mercosur, estos son dos aspectos que deberán ser abordados de forma profunda en el futuro.

El nuevo dinamismo que adopte la agenda del Mercosur deberá sortear las dificultades que le presenta la encrucijada

política establecida entre el anhelo brasileño de una mayor apertura comercial y las advertencias de los industriales argentinos, quienes podrían tener el respaldo del gobierno de Alberto Fernández. Esto supone importantes reparos para las aspiraciones de la administración brasileña, la cual ha manifestado su interés en un Mercosur más abierto al mundo, con menor burocracia, proponiendo incluso una baja del arancel externo común, así como más flexibilidad para negociar acuerdos comerciales y menos institucionalidad. Mientras tanto, Paraguay y Uruguay parecen estar a favor de avanzar hacia nuevos acuerdos de libre comercio y flexibilizar las reglas para negociar bilateralmente con terceros actores. Este último punto ha sido ampliamente debatido, ya que Uruguay y Paraguay han argumentado que no supondría un debilitamiento del bloque común. Sin embargo, este es un aspecto controversial que ha generado reparos sobre este camino por parte de Argentina y Brasil. La propuesta de China a Uruguay de generar un acuerdo de libre comercio con Uruguay y la negativa de los socios más grandes del bloque parece ser un ejemplo de esto.

Otro de los aspectos que la redinamización de la agenda común deberá atender refiere a una de las debilidades históricas del Mercosur: la ausencia de una política exterior común. Previo a esto también se ha señalado la necesidad de tener una visión y proyecto de integración productiva regional y común que sirva como marco para la negociación común. Desde siempre, cada Estado ha mantenido una agenda propia, la cual no ha podido ser abordada por directrices comunes que surjan de amplios consensos entre los países miembros, y que sean capaces de desafiar las dinámicas financieras y comerciales de escala global.

Redinamizar la agenda del Mercosur parece ser no sólo inevitable, sino que también necesario dado que el bloque no expone avances relevantes en la liberalización del comercio de servicios, así como tampoco ha mostrado signos de recuperación de la credibilidad de su Sistema de Solución de Controversias que se mantiene inactivo desde hace un lustro. Por otra parte, mayor dinamismo es necesario en la incorporación de asuntos referidos a temas de tanta actualidad como lo son el comercio electrónico, pero por sobre todo, el medio ambiente. Por último, esta nueva agenda deberá, en el plano regional, superar las muchas fracturas estructurales, las cuales quedan al desnudo en el trato de la situación venezolana y el problema que enfrenta Bolivia.

Una de las principales externalidades de este acuerdo para el Mercosur puede ser el disciplinamiento interno que demandará y que potencialmente otorgará la oportunidad de fortalecer la institucionalidad Mercosur a la luz de los nuevos compromisos asumidos con los actores extra bloque. Así, la aletargada inercia que ha mostrado el Mercosur en los últimos años, con sus consecuencias en la magra *performance* del mismo en materia comercial y social, se enfrentará a un fuerte sacudón que si es aprovechado correctamente lo obligará a redinamizarse. Si esto es así, podrá generar beneficios en materia de integración mucho más allá de la órbita del presente acuerdo.

## ACUERDO CON LISTAS POSITIVAS

Otro aspecto a resaltar del acuerdo es que la negociación se efectuó por «listas positivas», o sea que los sectores o actividades a incluir en el proceso de apertura comercial fueron explícitamente definidos y acordados entre las partes. Esto, que refleja la modalidad de negociación habitual de la UE, se ha vuelto relevante ya que otros procesos negociadores importantes en el mundo se han volcado a la negociación vía listas negativas (sobre todo los acuerdos liderados por Estados Unidos), lo que implica que todo lo que no se excluye expresamente queda incluido en el proceso de apertura comercial.

Técnicamente se puede argumentar que la negociación con listas positivas o negativas es un asunto neutral en caso de que se cuente con toda la información necesaria al momento de negociar y se incluyan revisiones para nuevos sectores. Sin embargo, el empleo de listas negativas ha sido muy criticado recientemente por su sesgo pro-aperturista, ya que ante el vertiginoso desarrollo tecnológico todas las nuevas actividades y sectores que surjan en el futuro y que por tanto no pudieron haber sido excluidas en el momento de la negociación, quedarán automáticamente incluidas en el acuerdo. Por tanto, pueden imposibilitar el desarrollo de políticas públicas de protección de las actividades, o de reserva para las mismas, por su posible valor estratégico para el desarrollo. De esta forma, para la Cepal, la opción de una orientación por listas negativas, o incluso híbridas para la liberalización, podría traer aparejadas consecuencias de largo plazo tanto en la conducta normativa futuro, como también en el grado de interés por las normas de inversión desde ciertos países en desarrollo.<sup>5</sup>

En nuestro país existió una discusión ampliamente documentada sobre la pertinencia de la firma del Tratado de Libre Comercio con Chile, que incluyó una profunda crítica al método utilizado en esa oportunidad, por tratarse de listas negativas. En ese caso, desde algunas posturas se argumentó que se incurría en la condena de las generaciones venideras en cuanto a su autonomía para desarrollar las políticas que éstas consideraran necesarias. El acuerdo UE-Mercosur no adolece de esta característica, lo que es un valor en sí mismo, en cuanto modalidad negociadora que no atenta contra la capacidad regulatoria y planificadora del desarrollo por parte de las sociedades a través de sus estados.

## AUSENCIA DE CAPÍTULO SOBRE INVERSIONES

El acuerdo no tiene capítulo sobre inversiones y no tiene presente soluciones de controversias inversor – Estado. De esta manera, el riesgo ampliamente documentado sobre empresas transnacionales demandando a Estados en tribunales internacionales no se incrementa con este acuerdo, y cada país puede mantener su propia política de firma o no de tratados de inversión.

<sup>5</sup> [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2611/1/S2010007\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2611/1/S2010007_es.pdf)

Sin embargo, la ausencia de capítulos sobre inversiones también se ha argumentado como una oportunidad perdida para acceder a nuevas y mejores condiciones en este terreno, algo que podría haber sido apalancado por el respaldo de negociar en conjunto a otros socios de la relevancia comercial de Brasil y Argentina. La falta de resolución en estos asuntos por parte del Acuerdo UE-Mercosur, resulta en que la competencia en materia de inversiones sea de cada país, lo cual significa para Uruguay su apego a los tratados bilaterales de inversiones (BIT) firmados con los países europeos, algo que no necesariamente es una buena noticia. En todo caso es un tema que debe mejorar Uruguay independiente de este acuerdo.

También el Mercosur tiene pendiente generar acuerdos que permitan mejorar el poder de negociación común para la atracción de inversiones. Esto resulta fundamental para mejorar las condiciones que en ocasiones determinan «competencia a la baja» entre los países del bloque para la localización de inversiones.

## EL SECTOR SERVICIOS DENTRO DEL ACUERDO

En materia de servicios, este acuerdo con la UE le permite al Mercosur acceder de mejor forma a un mercado de casi 1 billón de dólares al año, dado que su socio es el principal importador de servicios del mundo. Además, es importante destacar que el Mercosur, y dentro de éste Uruguay en particular, ya es un exportador competitivo de servicios y en este acuerdo algunos países de la UE son relevantes para la exportación de servicios basados en el conocimiento.

Este acuerdo en particular no genera limitaciones en la capacidad de regulación local en estos mercados. De esta manera, los Estados del Mercosur podrán seguir definiendo políticas autónomamente en el sentido de fomentar un sector que se considere estratégico, o limitar la concentración de mercados por uno o unos pocos proveedores. Lo que sí impide es la discriminación entre proveedores nacionales y extranjeros. Consecuentemente, si se desarrollan políticas para promover la producción nacional en una cierta área, tanto las empresas nacionales como las extranjeras asentadas en el país, deben tener la misma posibilidad de acceder a esos beneficios. Por otra parte, se habilita la existencia de monopolios legales, como sucede en varias áreas de servicios en Uruguay.

Además, se reconoce y acepta la existencia de empresas comerciales del Estado, aspecto especialmente importante para Uruguay. Sin embargo, se establece que, en los tramos en que haya competencia, deberán basar sus contrataciones en criterios comerciales, lo cual puede implicar un condicionamiento en cierta medida que deberá estudiarse y dimensionarse.

Por último, como ya fuera mencionado anteriormente, el acuerdo con la UE podría contribuir a reactivar las negociaciones de servicios en el propio Mercosur.

## PROPIEDAD INTELECTUAL

En relación a temas de propiedad intelectual es importante hacer explícito que no se exige extensión de plazos en patentes ni en protección de datos de prueba. Este es un tema de los más delicados en la negociación actual de acuerdos comerciales, ya que es un aspecto que se señala como ejemplo de las políticas impulsadas por los países de alto desarrollo para «retirar la escalera» e impedir que otros países sigan el mismo camino seguido por ellos en su proceso de desarrollo. En particular, medidas tendientes a fortalecer o alargar la vigencia de patentes y otras medidas de protección intelectual, son una forma de impedir a los países en desarrollo la imitación de tecnologías desarrolladas en otros lugares, mediante procesos como la «ingeniería reversa» que fueron factores importantes para la adopción y adaptación tecnológica y el fortalecimiento de capacidades en países que en la actualidad son de altos ingresos. En este sentido, sólo se establece la necesidad de los países de desarrollar los «máximos esfuerzos» para adherir a tratados internacionales como PCT (cosa que ya está incluido en acuerdo Uruguay – Chile). Vale mencionar que el PCT es un acuerdo global en materia de patentes, integrado por más de 150 países (Brasil entre ellos) que no obliga a adoptar criterios para la aceptación de patentes o de duración de las mismas, sino que sólo busca facilitar los trámites en esta materia. Importantes referentes del sistema de ciencia y tecnología de Uruguay se han manifestado públicamente en favor de que Uruguay adhiera a este acuerdo (por ejemplo, el PEDECIBA), aunque la industria farmacéutica y de algunos fertilizantes se ha manifestado en contra (ver Recuadro 2).

También en relación con esta materia, se establece el reconocimiento de «indicaciones de origen», aspecto muy importante para la UE, ya que muchas áreas de producción de esa región cuentan con certificación de denominaciones de origen, especialmente en materia de alimentos. A pesar de que el acuerdo salvaguarda a los productores locales que hayan utilizado estas denominaciones durante los últimos 5 años (empresas ya en actividad), para que continúen aplicando denominaciones certificadas, esto puede significar una limitante para nuevos inversores en estos sectores. Sin embargo, más allá de que esto pueda ser visto como una gran concesión para los países europeos, las indicaciones geográficas son de aplicación casi universal, exceptuando a los Estados Unidos, con lo cual se trata de un compromiso que difícilmente pueda ser eludido en las condiciones mundiales actuales.

## AMBIENTE Y TRABAJO

Finalmente, un aspecto adicional a considerar en relación con los compromisos asociados al presente acuerdo, es la reafirmación de compromisos ambientales (en el marco del acuerdo de París) y laborales (en el marco de la OIT). Estos aspectos resultan muy relevantes para disciplinar en materia laboral y ambiental a países de nuestra región que, como Brasil, y de la mano de la mano de la ultra derecha, están cuestionando riesgos largamente verificados de manera cientí-

## Recuadro 2

**opiniones respecto a adhesión al PCT**

- a) »Que Uruguay no integre el TCP implica desventajas para la solicitud de propiedad intelectual de lo que se desarrolla en el país; o sea, es una desventaja para todo el sistema de investigación y de innovación. Desde el punto de vista de mercado, Uruguay es muy pequeño, y la capacidad que tienen las empresas uruguayas de incorporar tecnología nueva desarrollada en el país también es limitada; una forma de apoyar el desarrollo tecnológico y que se puedan repetir este tipo de experiencias, sería que Uruguay analice seriamente las ventajas y desventajas de integrarse al TCP, una decisión que sería potestad del gobierno. Ocurre que algunas empresas, como Uruguay no está en el TCP, pueden utilizar algunos desarrollos que están patentados en otros países, pero que en Uruguay no tienen protección.«

*Prof. Fernando Ferreira, Universidad de la República*

- b) »Este tipo de tratados tienen una doble cara: por un lado, facilitan a los investigadores nacionales el patentamiento en el exterior; pero, por otro lado, son perjudiciales« porque determinan »un incremento de las solicitudes de patentes extranjeras en Uruguay, como ha sucedido en todos los países que ingresaron al tratado«. »Una patente extranjera es una barrera para arancelaria, en el sentido de que impide el desarrollo nacional en esa área de lo que está patentado. La patente es un monopolio, una barrera para investigar.

*Cristina Dartayete – Ex directora de Propiedad Industrial del Ministerio de Industria, Energía y Minería entre 2005 y 2010*

Fuente: notas de prensa de La Diaria, a) <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/2/investigadores-de-quimica-y-medicina-obtuvieron-una-patente-en-australia/?fbclid=IwAR3LP7VKSAR-d0YP-BTmlw5wT5NbOzjbFVcJoxT-w6KQl8qAENH-HkTEMSC4> y b) <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/3/gobierno-envio-al-parlamento-adhesion-a-un-tratado-sobre-patentes-rechazado-por-la-industria-farmaceutica-y-de-fertilizantes/>.

fica, como el cambio climático y poniendo en riesgo ecosistemas de valor clave para el mundo como la Amazonia. También la necesidad de ratificación y cumplimiento de compromisos acordados en la OIT puede jugar un papel central en la defensa de los derechos de los trabajadores de nuestra región, tantas veces avasallados, en un contexto que se presenta cada vez más negativo en esa materia.

También resulta pertinente señalar que estos aspectos han sido sujeto a críticas por parte del movimiento sindical, social y académico por la falta de mecanismos de *enforcement* efectivo para estos capítulos.

## URUGUAY: UN CASO PARTICULAR

La visión desde Uruguay posiblemente pueda ser diferente a la de otros integrantes del Mercosur debido a su reducida dimensión, su estructura productiva, así como su perfil exportador. La sustentabilidad de la expansión comercial para garantizar el crecimiento de una economía pequeña y abierta como la uruguaya a mediano plazo resulta crucial, por lo que este acuerdo tiene una relevancia particular en este caso.

## COMPLEMENTACIÓN ENTRE EL COMERCIO CON EL MERCOSUR Y EL COMERCIO EXTRA-REGIÓN

La consideración de los riesgos y oportunidades de este acuerdo desde la perspectiva de Uruguay va indisolublemente unida a una pregunta central: ¿Hacia dónde crecer? Esta pregunta refiere a que países como Uruguay requieren para su desarrollo de un crecimiento económico sostenido y sostenible. Este proceso resulta necesario ya que permite mejorar la calidad de vida de su población, cuyas condiciones son aún muy deficientes, y a la vez permite mayor recaudación fiscal lo que es imprescindible para fortalecer las políticas educativas, sociales, tecnológicas, culturales y ambientales.

Sin embargo, la actual situación de Uruguay en ese sentido es vulnerable. Su mercado interno es insignificante, incapaz de sostener un proceso de desarrollo. Además, su inserción en el mundo es en base a productos muy dependientes de sus recursos naturales, que a su vez enfrentan barreras comerciales que los ponen en desventaja frente a otros países competidores en esos rubros en importantes mercados. Adicionalmente, resulta evidente en el caso de Uruguay que la falta de acuerdos comerciales no ha redundado en el desarrollo de sectores de mayor sofisticación productiva.

Por otra parte, treinta años de experiencia en el Mercosur también dejan enseñanzas claras. Por una parte, la región se ha transformado en un destino muy importante de las exportaciones del país, especialmente por el tipo de bienes exportados. De esta forma, se puede observar una importante diferencia entre el tipo de bienes colocados en la región, en comparación con los exportados al resto del mundo. En la región presentan una proporción mucho más alta bienes industrializados de niveles tecnológicos bajos y medios, frente a bienes primarios o basado en recursos naturales en destinos extra regionales.

Por otro lado, la débil institucionalidad del Mercosur hace imposible pensar en el crecimiento de Uruguay sostenido en el bloque como principal impulsor, una idea que estuvo presente al momento de su fundación. A pesar de que esto pueda ser también un efecto de las altas expectativas que originalmente se pusieron sobre la concreción del Mercosur como bloque, y en particular del mercado común, parece evidente que la fuerte inestabilidad económica y política de los demás integrantes del bloque ha supuesto un enorme obstáculo para el desarrollo. Esto se expresa claramente en flujos de comercio que presentan enormes oscilaciones y que hace inviable que se generen procesos de inversión a largo plazo. Además, los problemas de institucionalidad generan crisis recurrentes en cuanto al cumplimiento de la normativa que llevan a que Uruguay enfrente repetidas situaciones de trabas al acceso al mercado de los dos grandes socios regionales.

De esta manera, resulta razonable afirmar que Uruguay no puede desarrollarse sin el Mercosur, pero tampoco puede desarrollarse sólo en base al mercado del Mercosur. Por estos motivos es tan trascendente este acuerdo que permite mejorar el acceso a un mercado muy grande, sin que implique erosionar más la institucionalidad y las relaciones de Uruguay con el resto de los socios del Mercosur (ver Recuadro 3).

## LA NECESIDAD DE DIVERSIFICAR LOS DESTINOS DE EXPORTACIÓN Y ASEGURAR CONDICIONES PREFERENTES DE ACCESO A MERCADOS FRENTE A LA ESCALADA PROTECCIONISTA GLOBAL

Un tema reciente, pero de gran importancia es el fuerte sesgo hacia China que ha tomado en las últimas décadas todo el comercio exterior en Sudamérica. La irrupción de China como gran potencia deficitaria en recursos naturales, ha generado además de una tendencia fuerte al alza de los precios de exportación de la región (que hizo pico en torno a 2012), una reorientación de las exportaciones hacia ese país. Dentro de ese marco general, Uruguay se presenta como uno de los países más influidos a nivel global por esta tendencia, concentrando de manera muy acentuada sus exportaciones en ese país.

Este hecho señala también una gran vulnerabilidad. La fuerte concentración de exportaciones en China implica un riesgo importante para Uruguay y para toda la región, tanto por su exposición a una posible crisis en ese país, como a que la dependencia señalada sea utilizada en términos políticos. De esta manera, se hace muy relevante que se desarrollen otras oportunidades de relaciones comerciales con países o bloques relevantes a nivel global que permitan diversificar los riesgos y equilibrar las relaciones comerciales.

Otro tema a considerar es el alto porcentaje de exportaciones no amparadas en la protección de ningún acuerdo comercial que presenta Uruguay. Actualmente casi dos tercios de las exportaciones del país presentan esa condición, lo cual también puede entenderse como una vulnerabilidad. Al no existir acuerdos que den protección legal a las condiciones de acceso a los mercados, las condiciones podrían cambiar de manera drástica en muy poco tiempo y el país quedar expuesto a una situación muy difícil.

Esto es especialmente importante en un momento en que el mundo parece mostrar una tendencia sostenida al proteccionismo que amenaza las conquistas sociales que Uruguay ha logrado en el último período. Los acuerdos comerciales funcionan como un seguro que dificultan la aplicación de medidas comerciales discriminatorias contra el país. Además, existe el riesgo de que los competidores de Uruguay en algunos productos centrales de la canasta exportadora del país (como carne o lácteos) sí realicen acuerdos. Por tanto, que estos acuerdos les permitan a dichos países mejorar el acceso a los mercados más importantes y que desplacen a las exportaciones uruguayas, no basados en mejores condiciones productivas, sino en acuerdos que les permitan mejores condiciones de acceso.

Uruguay ha avanzado en diversificar sus mercados en condiciones equivalentes a las de países similares (ver Figura 3). China es el principal demandante de bienes uruguayos con más de un cuarto de las compras. Sin embargo, el porcentaje amparado en acuerdos comerciales es significativamente menor. Mientras que 31% de las exportaciones de Uruguay al mundo se realizan al amparo de algún acuerdo comercial, 96% de las exportaciones de Chile se realizan en este régimen (ver Figura 4).

Cuando analizamos las exportaciones de bienes de Uruguay en valores del año 2017, según destino y en el marco de acuerdos comerciales, luego de aprobado el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, 47% de las exportaciones de Uruguay al mundo se realizarían al amparo de algún acuerdo comercial (ver Figura 5).

## EFFECTOS DINÁMICOS VÍA IED

Otro aspecto a considerar es la posibilidad de que el acuerdo atraiga flujos de inversión para producir desde la región con el objetivo de exportar a la UE aprovechando las condiciones ventajosas que brindará el acuerdo. Según el BID, este acuerdo involucra 29% de los flujos mundiales y 34% del stock mundial de IED. Normalmente capitales de origen en la región más desarrollada, a partir de empresas que ya cuentan con las redes de distribución en el mercado de destino y el know how de su cercanía a los consumidores, aprovechan ventajas productivas de la otra región para mejorar su posición competitiva. Eso podría generar oportunidades

Figura 6  
Dinamismo de la IED de la UE tras vigencia de acuerdos comerciales

| Argelia                                                                             | Chile                                                                               | Egipto                                                                               | Albania                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  |  |
| en 9 años                                                                           | en 14 años                                                                          | en 10 años                                                                           | en 6 años                                                                             |
| Se multiplicó x13                                                                   | Se multiplicó x6                                                                    | Se multiplicó x8                                                                     | Se multiplicó x4                                                                      |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

## Recuadro 3

## Datos de históricos de comercio con Mercosur

## Exportaciones Uruguay (2019, por destino)

| Estados Unidos           |
|--------------------------|
| Carne bovina 33%         |
| Celulosa 28%             |
| Madera y supproductos 8% |
| <b>US\$ 628 millones</b> |

| México                     |
|----------------------------|
| Concentrado de bebidas 49% |
| Arroz 16%                  |
| Lácteos 10%                |
| <b>US\$ 286 millones</b>   |

| Argentina                       |
|---------------------------------|
| Autopartes 21%                  |
| Celulosa 11%                    |
| Plásticos y sus manufacturas 9% |
| <b>US\$ 369 millones</b>        |

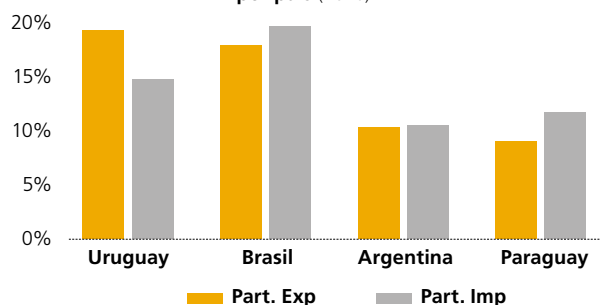
| Brasil                     |
|----------------------------|
| Malta 15%                  |
| Plásticos 14%              |
| Lácteos 11%                |
| <b>US\$ 1.198 millones</b> |

| Argelia                  |
|--------------------------|
| Lácteos 90%              |
| Trigo 9%                 |
| Arroz 0,4%               |
| <b>US\$ 211 millones</b> |

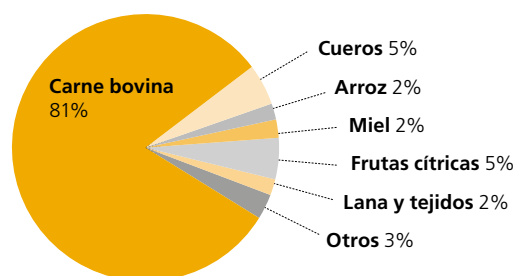
| Unión Europea              |
|----------------------------|
| Celulosa 48%               |
| Carne bovina 19%           |
| Madera y supproductos 8%   |
| <b>US\$ 1.532 millones</b> |

| China                      |
|----------------------------|
| Carne bovina 38%           |
| Soja 27%                   |
| Celulosa 17%               |
| <b>US\$ 2.872 millones</b> |

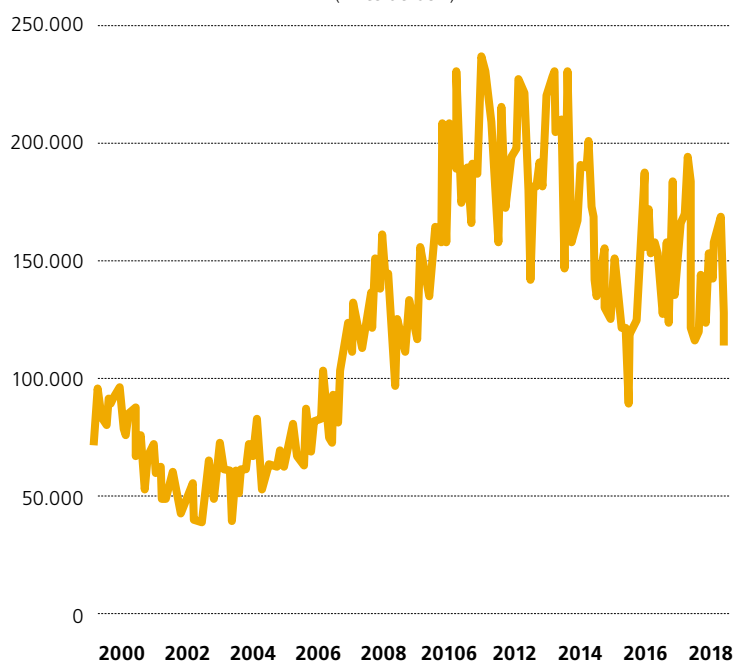
## Participación de las exportaciones a la UE como porcentaje del total de exportaciones por país (2018)



## Pagos de aranceles Uruguay (de un total de 270 millones pagos por las exportaciones uruguayas en total de los cuales 106 fueron a la UE 2018)



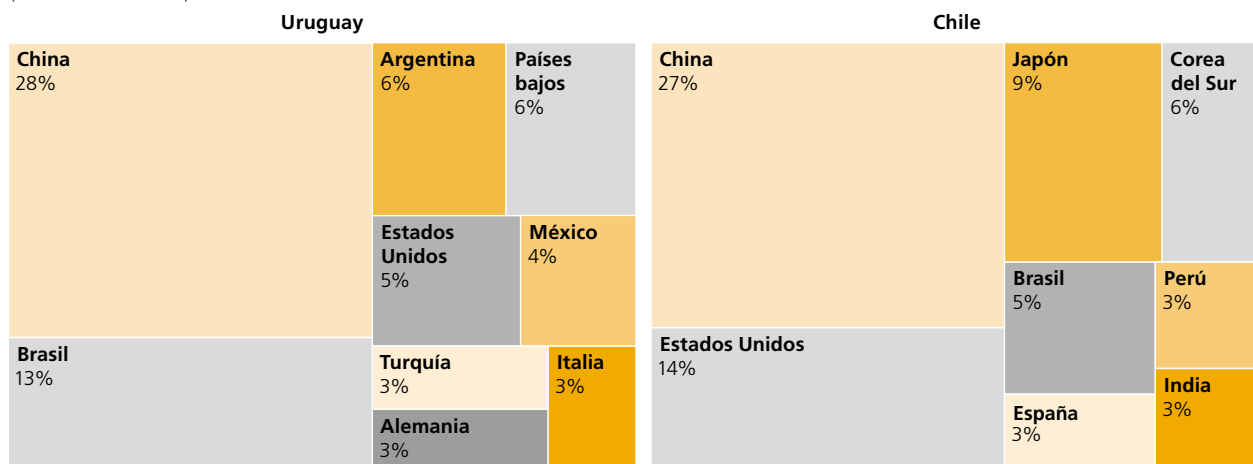
## Exportaciones Uruguay al UE (miles de USD)



## Composición de las exportaciones de Uruguay a la UE (2018)

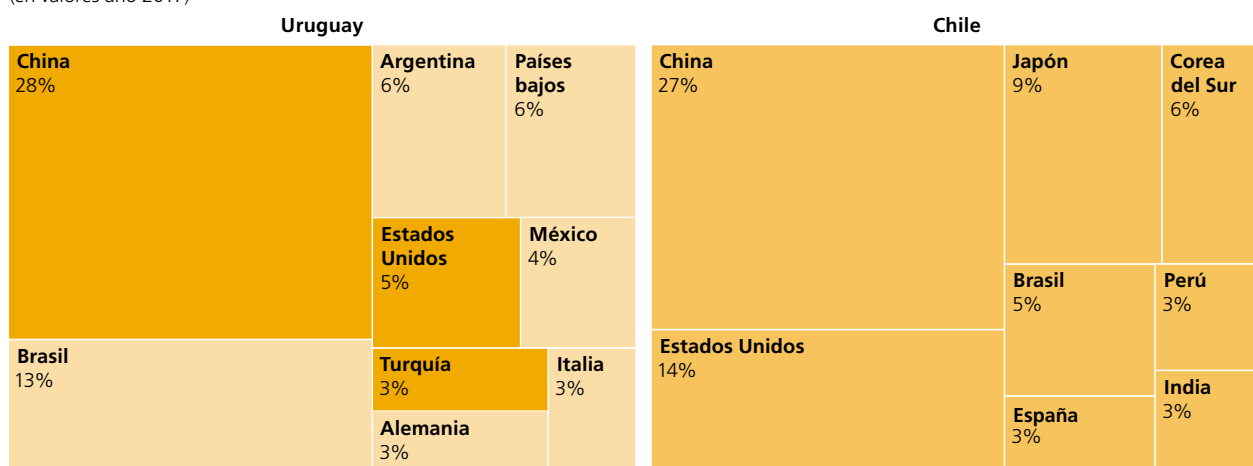
| Sector                        | Mill US\$    | Part. %     |
|-------------------------------|--------------|-------------|
| Celulosa                      | 818          | 48%         |
| Carne bovina                  | 377          | 22%         |
| Madera                        | 120          | 7%          |
| Lana y tejidos                | 81           | 5%          |
| Cuero                         | 55           | 3%          |
| Arroz                         | 37           | 2%          |
| Frutas cítricas               | 24           | 1%          |
| Carne equina, porcina y otras | 22           | 1%          |
| Subproductos cárnicos         | 21           | 1%          |
| Oro                           | 16           | 1%          |
| Otros                         | 136          | 8%          |
| <b>Total</b>                  | <b>1.708</b> | <b>100%</b> |

Figura 3

**Exportaciones de bienes según destino**  
(en valores año 2017)

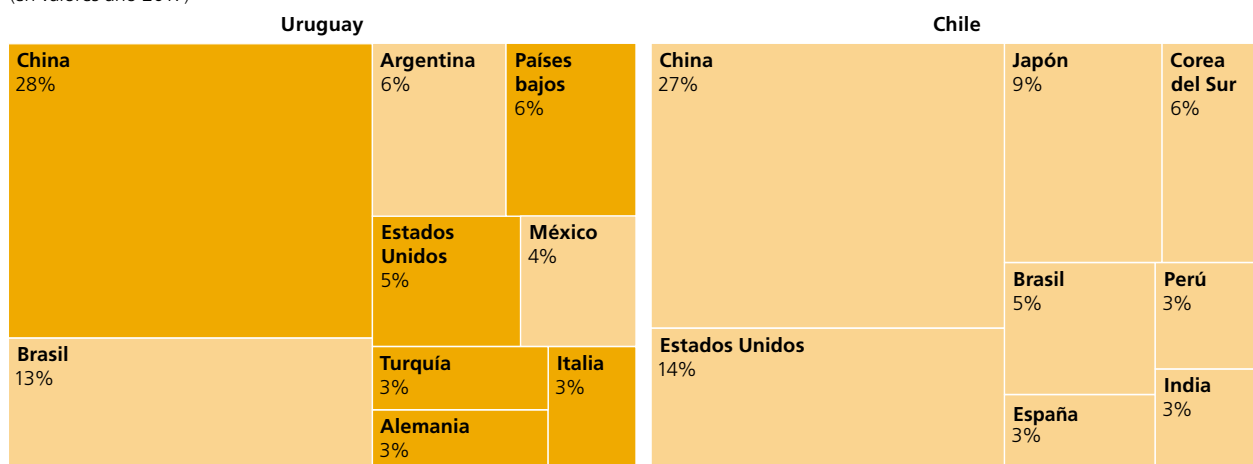
Fuente: MEF con base en datos de Uruguay XXI y WITS

Figura 4

**Exportaciones de bienes según destino en el marco de acuerdos comerciales**  
(en valores año 2017)

Fuente: MEF con base en datos de Uruguay XXI y WITS

Figura 5

**Exportaciones de bienes según destino en el marco de acuerdos comerciales tras aprobarse acuerdo Mercosur-UE**  
(en valores año 2017)

Fuente: MEF con base en datos de Uruguay XXI y WITS

Tabla 3  
Principales cuotas de interés

| Producto     | Cuota acordada                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Primeras estimaciones de beneficio para Uruguay                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Carne</b> | Cuota de 99.000 toneladas (peso carcasa) Arancel intra cuota: 7,5 % Segmentación de la cuota: 55 % carne fresca y 45 % carne congelada Implementación en cinco años después de entrada en vigor del acuerdo, aunque la reducción arancelaria es inmediata. Asimismo, se eliminará el arancel intra cuota para el volumen de cuota Hilton de Uruguay (6.376 ton) | Dependiendo de la distribución que se haga de la cuota, cálculos primarios estiman que los beneficios se ubicarían entre 40 y 70 millones de dólares anuales. La eliminación del arancel para la Cuota Hilton representa un ahorro anual de casi 15 millones de dólares |
| <b>Arroz</b> | Cuota de 60.000 toneladas para todo tipo de arroz Sin arancel intra cuota Implementación en cinco años                                                                                                                                                                                                                                                          | Cálculos primarios estiman el beneficio mínimo en el entorno de los 4 millones de dólares anuales.                                                                                                                                                                      |
| <b>Miel</b>  | Contingente arancelario de 45.000 toneladas Sin arancel intra cuota Implementación en cinco años                                                                                                                                                                                                                                                                | Cálculos primarios estiman un beneficio en el entorno de los 5 millones de dólares anuales, dependiendo de la parte de la cuota que corresponda al Uruguay                                                                                                              |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Tabla 4  
Efectos potenciales del acuerdo comercial  
(en & y €)

| Uruguay                       | Conservador | Ambicioso |
|-------------------------------|-------------|-----------|
| PBI (%)                       | 0,2 %       | 0,4 %     |
| PBI (EUR bn 2011)             | 0,1 €       | 0,3 €     |
| Inversión                     | 0,8 %       | 1,4 %     |
| Importaciones                 | 0,4 %       | 0,6 %     |
| Exportaciones                 | 0,8 %       | 0,7 %     |
| Bienestar (EUR bn 2011)       | -0,1 €      | 0,0 €     |
| Salario real (calificados)    | 0,2 %       | 0,3 %     |
| Salario real (no calificados) | 0,4 %       | 0,8 %     |
| Precios al consumo            | -0,6 %      | -0,6 %    |

Fuente: Elaboración propia con base en el documento »Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR«;  
[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc\\_158889.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf)

para el desarrollo en nuestra región no sólo de las actividades que actualmente exportan a la UE, sino de nuevas actividades.

Existe evidencia internacional de que este tipo de acuerdos efectivamente genera flujos relevantes de inversión (ver Figura 6). Esto representa una ventaja adicional, particularmente en un país que sufre de una escasez crónica de capital y tasas de inversión históricamente bajas.

Como se ha señalado, uno de los efectos más nocivos que ha tenido para Uruguay el mal funcionamiento institucional del Mercosur es su impacto sobre la inversión. Desde un comienzo se entendía que el Mercosur podría generar, como efectivamente sucedió, impactos negativos en Uruguay vía deslocalización de actividades de empresas presentes en todos los países de la región (transnacionales en general) para la concentración de sus actividades en una o dos plantas como forma de ganar escala y desde allí abastecer a toda la región, aprovechando el lavantamiento de las trabas al comercio intrarregional que el acuerdo im-

plicó. Pero a su vez, se contaba con la ventaja que iba a representar para Uruguay la posibilidad de captar nuevas inversiones de empresas que instaladas aquí pudieran producir para el enorme mercado regional. Sin embargo, la baja credibilidad en el mantenimiento y cumplimiento de las reglas de juego, funcionó como gran desestímulo a la inversión en uno de los países chicos ya que ante una situación de corte de los flujos de comercio (una de las tantas crisis que el Mercosur ha vivido) las empresas se enfrentarían a una gigantesca sobre-capacidad productiva, imposible de ser absorbida en un mercado interno de las dimensiones de Uruguay. Ante ese riesgo, siempre la opción más razonable era que para producir para toda la región convenía instalarse en uno de los socios grandes, ya que ante una crisis regional, al menos tendrían seguro un gran mercado para colocar su producción.

De esta forma un acuerdo como el presente, si se acompaña de una institucionalidad fuerte, puede abrir una vía muy importante para que los socios menores del Mercosur enfrenten la importante desventaja que implica su pe-

Tabla 5  
**Crecimiento de productos sectoriales para Uruguay**  
(en %)

| Sector                                   | Conservador | Ambicioso |
|------------------------------------------|-------------|-----------|
| Cereales                                 | 0,2 %       | -0,2 %    |
| Arroz                                    | -0,1 %      | -0,6 %    |
| Vegetales, frutas y nueces               | 2,2 %       | 2,0 %     |
| Oleaginosos                              | 0,0 %       | 0,6 %     |
| Azúcar                                   | -0,1 %      | -0,4 %    |
| Plantas y fibras animales                | 0,3 %       | 0,3 %     |
| Alimentos procesados, pescado            | 1,2 %       | 1,0 %     |
| Carne de oveja y vaca                    | 2,1 %       | 4,0 %     |
| Carne porcina                            | -0,4 %      | -1,2 %    |
| Otros productos animales                 | 2,4 %       | 3,0 %     |
| Bebidas y tabaco                         | -1,4 %      | -1,8 %    |
| Lácteos                                  | -1,5 %      | -2,4 %    |
| Madera y papel                           | 1,8 %       | 1,8 %     |
| Carbón                                   | 0,0 %       | 0,0 %     |
| Petróleo                                 | 0,0 %       | 0,0 %     |
| Gas                                      | -4,5 %      | -14,7 %   |
| Minerales                                | 0,0 %       | 0,0 %     |
| Textiles y cueros                        | 2,2 %       | 1,9 %     |
| Químicos, goma y plásticos               | -1,2 %      | -1,9 %    |
| Petróleo, productos de carbón            | -0,3 %      | -0,4 %    |
| Productos de metal                       | -4,2 %      | -5,4 %    |
| Minerales no metálicos                   | 0,1 %       | 0,2 %     |
| Vehículos, equipamiento de transporte    | -11,5 %     | -14,4 %   |
| Maquinaria                               | -1,0 %      | -1,4 %    |
| Equipamiento electrónico                 | 1,6 %       | 1,8 %     |
| Electricidad                             | -0,8 %      | -1,0 %    |
| Utilidades                               | 0,7 %       | 1,2 %     |
| Transporte                               | 0,3 %       | 0,4 %     |
| Telecomunicaciones, servicios de negocio | 0,0 %       | 0,6 %     |
| Servicios financieros                    | 0,2 %       | 0,3 %     |
| Otros servicios                          | 0,0 %       | 0,1 %     |

Fuente: Elaboración propia con base en el documento »Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR«;  
[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc\\_158889.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf)

queño mercado interno y capten entonces sí, inversiones pensadas para producir para un mercado ampliado, en este caso el de la UE.

Finalmente, las principales cuotas de interés para Uruguay y las ganancias aproximadas que se obtendría por ellas, se encuentran indicadas en tabla 3.

## PRINCIPALES RESULTADOS PARA URUGUAY SEGÚN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE SOSTENIBILIDAD

En el presente apartado se presentan las principales conclusiones del trabajo citado en el capítulo anterior, «Evaluación de impacto de la sostenibilidad del tratado UE-Mercosur», elaborado de forma independiente por un equipo de investigadores de la London School of Economics. Como puede observarse en la tabla que se presenta a continuación, en el caso particular de Uruguay, el efecto en términos de crecimiento del PBI estimado es entre 0,2 % y 0,4 % en el caso del escenario conservador y ambicioso respectivamente. Asimismo, se registran aumentos en inversión, importaciones y exportaciones en todos los escenarios, así como un leve aumento del salario real para todos los trabajadores, con un aumento del salario real relativo de los trabajadores no calificados (ver tabla 4).

En cuanto a la estructura de crecimiento del producto sectorial para Uruguay en ambos escenarios, en la siguiente tabla se presentan los resultados que muestran una estructura de impactos diversos, con caídas y aumentos relevantes en diversos sectores, pero como se señaló anteriormente, con un efecto neto positivo en el producto en ambos escenarios. Como se señaló anteriormente, adelantar políticas para potenciar los efectos sectoriales diversos constituye una de las claves centrales para que el acuerdo efectivamente mejore las condiciones de vida de las grandes mayorías de la población del Uruguay (ver tabla 5).

## CONSIDERACIONES FINALES

En general la discusión en torno a este tipo de tratados en el debate público queda reducida a la adopción de posiciones antagónicas a favor y en contra. Sin embargo, los matices y las condiciones en las cuales este tipo de acuerdos pasan a ser o no provechosos para países como Uruguay depende de las condiciones institucionales y políticas que acompañen en este caso la implementación del acuerdo UE-Mercosur.

Como se reseñó brevemente en el presente documento, para el caso de una economía pequeña y abierta como la uruguaya, puede señalarse que el acuerdo UE-Mercosur podría resultar en ganancias de bienestar significativas, con aumentos del PBI, del salario real de los trabajadores calificados y no calificados en particular, de la inversión, y de las importaciones y exportaciones. En particular, este acuerdo tiene el potencial de balancear el comercio extra-regional de Uruguay, mitigando potencialmente el impacto de la con-

centración de las exportaciones en ciertos mercados, así como garantizar un marco legal para la protección de nuestras exportaciones en mercados donde nuestros competidores están avanzando a través de este tipo de acuerdos.

Sin embargo, para que las ventajas de la ampliación del comercio sean compartidas, la institucionalidad planteada en el acuerdo debe desarrollarse plenamente. Asimismo, el gobierno de Uruguay, en acuerdo con los movimientos sociales, el sector privado y la academia, debe analizar y tomar medidas como país para empezar a prepararse para apoyar en su reconversión a los trabajadores y sectores potencialmente «perdedores» del acuerdo, así como para fomentar las condiciones para la creación de nuevos sectores para aprovechar las ventajas derivadas de la puesta en marcha del acuerdo.

# UNA MIRADA SOBRE SUS IMPACTOS EN JUSTICIA DE GÉNERO EN EL URUGUAY

**Alma Espino**

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es contribuir al análisis de los efectos potenciales del acuerdo de asociación firmado el 28 de junio de 2019 entre la Unión Europea (UE) y los cuatro miembros fundadores del Mercosur – Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay – en Uruguay. Dicho acuerdo incluye compromisos sobre comercio, cooperación y diálogo político.

Se procura de este modo aportar a la discusión en Alemania y la Unión Europea, y a la vez, al necesario debate en Uruguay ante la eventual discusión parlamentaria para la ratificación del acuerdo. En particular, interesa conocer desde una perspectiva feminista de la economía los posibles impactos del acuerdo en términos de justicia de género.

Se parte del supuesto de que las relaciones sociales – que también incorporan desigualdades de género – interactúan con los resultados económicos en diversas circunstancias históricas, y que los objetivos e instrumentos de política no son neutrales al género (Espino y Salvador, 2010). Por tanto, se advierte sobre la necesidad de realizar una evaluación de los impactos de género del acuerdo de carácter integral especialmente en los países del Mercosur, donde las mujeres tienden a estar en posiciones más débiles que en la UE. Una evaluación de este tipo debería abordar los efectos directos del acuerdo sobre las estructuras productivas y el mercado laboral, pero también los que pudiera haber sobre los hábitos de consumo, el ambiente, la vida social y la soberanía alimentaria, entre otros.

Las organizaciones de mujeres desde el inicio de las negociaciones enfatizaron en la importancia de analizar la relación entre la liberalización comercial y los roles sociales y reproductivos de las mujeres en las negociaciones entre Unión Europea y Mercosur (WIDE, 2001) y de involucrar a diversos actores sociales en esa tarea.

El género requiere ser incorporado en el marco de análisis de los potenciales impactos de las políticas comerciales y no solamente como método para evaluar resultados. Es preciso integrar la diversidad de los países y sus sectores y considerar los probables impactos directos sobre las mujeres y los indirectos a través de los cambios en el empleo de los hombres, en los precios y en la cobertura de los servicios públicos.

## GÉNERO, DESARROLLO Y COMERCIO INTERNACIONAL: LA PERSPECTIVA FEMINISTA

Analizar los potenciales impactos del Tratado UE-Mercosur desde una perspectiva feminista implica empezar por reconocer que la economía no solamente funciona sobre la base del objetivo de maximización de las ganancias, sino también sobre la base del trabajo orientado a la provisión de cuidados de las personas y a la solidaridad. Por tanto, esta perspectiva presta fundamental atención a las actividades realizadas históricamente y principalmente por las mujeres, que suelen estar «invisibilizadas» para el análisis económico y las políticas públicas que de este derivan. Al mismo tiempo, cuestiona el orden de género vigente, fundado en la subordinación femenina, y se propone subvertir este orden que la disciplina económica ha contribuido a construir y legitimar (May, 2002).

El objetivo general de la economía – incluida la política de comercio e inversión – desde una perspectiva feminista consiste en mantener en las mejores condiciones sus recursos humanos, sociales y naturales. Esto significa, por una parte, que debe garantizarse un sustento sostenible<sup>1</sup> para todas las personas en su doble dimensión material y emocional. La noción feminista de sostenibilidad de la vida está relacionada principalmente con la reproducción social y cómo esta se asegura<sup>2</sup> (Pérez Orozco, 2014). Por tal razón, desde esta perspectiva se entiende la necesidad de reconocer todas las formas de trabajo, incluido lo relacionado con los cuidados y, por tanto, con la reproducción social. Asimismo, se trata de alcanzar una buena vida para toda la sociedad más allá de la riqueza material y monetaria (WIDE+, 2018). Asimismo, se enfatiza la idea de interdependencia, es decir, todos y todas estamos comprometidos con la sostenibilidad de otros y necesitamos de los demás para lograrlo.

<sup>1</sup> La noción de sostenibilidad proviene de la idea de sostenibilidad de la vida y está vinculada principalmente a la reproducción social y cómo esta se asegura.

<sup>2</sup> «... asumir la sostenibilidad de la vida como propuesta política implica abordar al menos tres cuestiones: el qué (la agenda y las prácticas), el cómo (abordar la cuestión de la representación, sus fines, principios y formas organizativas, así como redefinir su papel de actor en la disputa) y el con quién (alianzas con otros actores políticos organizados y con la gente)» (Gómez, 2015, citado en Pérez Orozco, 2014).

La realidad de las sociedades actuales nos muestra que, pese a los avances verificados, las mujeres suelen encontrarse en desventaja en términos de poder económico y político con respecto a los hombres, así como en lo que se refiere a la toma de decisiones en el hogar.

En el mercado laboral, estas desventajas se expresan en distintas formas de discriminación, relacionadas tanto con las brechas en las remuneraciones por género como con la segregación laboral y ocupacional. La segregación expresa un rasgo estructural de los mercados laborales que es producto de las desigualdades de género presentes en la sociedad, las cuales se reproducen en el mercado de trabajo y esto lleva a la existencia de ocupaciones femeninas y masculinas (Espino y De los Santos, 2019).<sup>3</sup>

La segregación tiene diversos efectos negativos sobre la vida de las mujeres, el desarrollo humano y las economías: afecta la forma en que los hombres y las mujeres perciben su actividad económica, por lo que contribuye a perpetuar los estereotipos de género; afecta las expectativas de las personas respecto de las oportunidades que podrá brindarles el mercado laboral; es una de las principales causas de las brechas salariales entre hombres y mujeres. Además, la segregación laboral de género impone rigideces a los funcionamientos de los mercados, ya que la composición por sexo de las diferentes ocupaciones debería ser el resultado de decisiones óptimas de los trabajadores y los empleadores basadas en la igualdad de oportunidades (Espino y De los Santos, 2019).

En los hogares y la comunidad, la carga de trabajo no remunerado de las mujeres (trabajo doméstico y de prestación de cuidados en los hogares) es mayor que la de los hombres. La asignación social de los cuidados en los hogares – característica de la sociedad patriarcal – a las mujeres casi como principales responsables opera como una de las restricciones prácticas y simbólicas que estas enfrentan para desarrollarse en términos políticos y laborales. Esta restricción asociada a los estereotipos de género determina una inserción laboral que en promedio significa menores ingresos. Esta situación también impacta en una menor capacidad de negociación, independencia personal y autonomía económica.

## EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

En las últimas décadas ha aumentado el relacionamiento comercial a nivel internacional, favorecido por los avances científicos y tecnológicos y las políticas tendientes a la liberalización. La apertura comercial de las economías, la liberalización, ha sido considerada una pieza fundamental para au-

mentar el comercio, y este, un motor imprescindible del crecimiento y el desarrollo económico.

Sin embargo, aunque importante, el crecimiento económico exclusivamente – aun cuando implique mayor volumen de producción y de ingreso – no asegura ni la posibilidad de contribuir a generar todas las capacidades que hacen posible la vida y el bienestar de los individuos, ni la eliminación de la pobreza y las desigualdades sociales y económicas. Esto es así porque los beneficios que puedan resultar del crecimiento no se distribuyen de manera equitativa, lo que incluso puede ensanchar las brechas sociales.

Las políticas macroeconómicas se implementan sobre la base de un conjunto de relaciones de distribución entre los diferentes grupos sociales y conllevan a su vez opciones distributivas entre varios de ellos (Elson y Cagatay, 2000). ¿Existe alguna relación entre las desigualdades de género y el crecimiento económico? ¿Las desigualdades de género tienen efectos sobre este? Para responder estas interrogantes, las economistas feministas han procurado desarrollar marcos conceptuales y estudios empíricos que incorporan el género como categoría de análisis. De este modo, se analiza, por una parte, cómo las relaciones de género vigentes en nuestras sociedades imponen restricciones al comportamiento de los modelos macro, que normalmente no introducen en la modelización la economía reproductiva. Por otra parte, no se considera como un factor de producción – ni en términos materiales ni inmateriales – el trabajo no remunerado que realizan principalmente las mujeres en especial en los hogares. Dadas las desigualdades de género presentes en todos los ámbitos de la sociedad, no suele tenerse en cuenta que la discriminación de género, además de perjudicar el desarrollo personal de las mujeres, puede ir en contra de las mejoras de la productividad y el crecimiento. Finalmente, si los frutos del crecimiento se distribuyen con base en estereotipos de género en realidad lo que se consigue es reforzar las desigualdades.

## EL DESARROLLO SUSTENTABLE

El énfasis puesto por la economía feminista en proteger y ampliar derechos y combatir desigualdades parte de una perspectiva multidimensional del desarrollo. Es decir, un proceso que excede las dimensiones económicas y el crecimiento y que incluso, para ser sostenible, puede cuestionar el propio crecimiento. En tanto proceso multidimensional, no se agota en la ampliación de la capacidad de consumo; debe permitir la expansión de las libertades que hacen factible llevar una vida prolongada, saludable y creativa, así como conseguir las metas que se consideran valiosas y participar activamente en el logro de la vida social y comunitaria.

## EL COMERCIO INTERNACIONAL

El comercio internacional puede afectar la senda del crecimiento y el desarrollo; tiene efectos sobre el empleo y el trabajo, así como sobre el consumo y el bienestar. Es una

<sup>3</sup> En los primeros 15 años de este siglo, la segregación ocupacional de género de tipo horizontal no se ha modificado mucho en Uruguay. Para alcanzar la equidad de género en el reparto de las ocupaciones laborales, sería preciso que aproximadamente 1 de cada 4 trabajadores cambiase de ocupación (desde aquellas predominantemente femeninas hacia otras predominantemente masculinas, o viceversa) (Espino y De los Santos, 2019).

de las variables macro de la economía y sus características están condicionadas en buena parte por la política comercial que se lleve adelante.

El proceso de globalización durante las últimas décadas ha contribuido a aumentar los flujos transfronterizos de bienes y servicios, capital, tecnología e información. Las políticas comerciales<sup>4</sup> tendientes a la liberalización – reducción y eliminación de los obstáculos económicos, geográficos y culturales – se basan en el supuesto de que contribuyen a incrementar la productividad y a ampliar las oportunidades de empleo. Estas políticas asumen que las fuerzas del mercado aseguran en forma automática la obtención de esos resultados y, por lo tanto, el bienestar general. Sin embargo, con el paso del tiempo se han cuestionado estos argumentos, al tiempo que se ha visto «... una desconexión entre el crecimiento económico y el desarrollo social: la disparidad de ingresos y la desigualdad y exclusión social han aumentado incluso en países que han registrado altos niveles de crecimiento económico y un desempeño comercial notable» (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD], 2014, p. 2).

## ¿CUÁLES SON LAS VENTAJAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL?

El impulso a la liberalización comercial ha sido justificado en aras de aumentar la productividad, el volumen de transacciones y el empleo. En efecto, el volumen, o sea el monto de compras y ventas al exterior, y la estructura del comercio,<sup>5</sup> tanto por tipo de productos como por origen y destino de las importaciones y exportaciones, así como el grado de apertura comercial (grado de integración a la economía mundial) están relacionados con el mercado laboral y sus características y, en general, con el bienestar social.

El mercado laboral tiene rasgos de género reconocibles en la segregación ocupacional de género, en las brechas en los ingresos laborales entre hombres y mujeres, en las tasas de empleo, desempleo e informalidad.

En las últimas décadas, la externalización de segmentos de producción de bajo valor agregado ha creado empleos para las mujeres, especialmente en países en desarrollo y emergentes. En general, ha habido un incremento de la flexibilización y desregulación de los mercados laborales y

del uso de empleo zafral y sin cobertura de la seguridad social como resultado de la apertura comercial y el proceso de adaptación a la competencia internacional. En América Latina se ha dado un proceso de precarización del trabajo en varios casos en sectores con alta participación femenina como calzado, cuero, textil y vestimenta (Jones, 2008). Asimismo, se generó un proceso de concentración y transnacionalización de la producción y la generación de riqueza.

Por tanto, consideramos que es necesaria la incorporación de una perspectiva de género en la evaluación de las políticas comerciales ex ante y ex post de manera de evitar que las desigualdades de género se amplíen. Esto es, desde la etapa de formulación de la política comercial y la toma de decisiones hasta los resultados de su aplicación, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades para ambos sexos como una condición de la equidad social y de la eficiencia en la asignación de los recursos (Espino y Salvador, 2010). En este sentido, se trata de considerar importantes aspectos de las relaciones de género, como el trabajo reproductivo no remunerado de las mujeres y la distribución del trabajo dentro del hogar, de manera que la evaluación de los impactos de las políticas comerciales comprenda los impactos tanto dentro como fuera del mercado de trabajo. No obstante, si un acuerdo es injusto, por mucho que contemple cláusulas de equidad o de promoción de género, no hay duda de que sus resultados van a contradecir los intereses de las mujeres. Es importante que el feminismo no se deje acorralar por retóricas de género meramente instrumentales que a veces permean los debates sobre las políticas comerciales tanto en el ámbito internacional como en cada país en particular (Rodríguez, 2019).

## ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA LOS POTENCIALES EFECTOS DE GÉNERO DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Para analizar los posibles impactos de género del comercio internacional suelen evaluarse al menos los siguientes tipos de efectos: el efecto sobre el empleo, el efecto sobre los precios y el consumo y el efecto sobre el ingreso (Benaría y Lind, 1995) o el efecto sobre la provisión de bienes y servicios públicos (Fontana, 2016).

El **efecto empleo** resulta del impacto de la liberalización comercial sobre la actividad económica en función tanto de las potencialidades exportadoras como de la competitividad de las importaciones con la producción local. Su significación sobre el empleo femenino depende específicamente del lugar donde se sitúen las mujeres en el mercado laboral, lo cual a su vez está determinado en gran medida por estereotipos de género.

La hipótesis para el análisis de los impactos es que los puestos de trabajo femenino aumentarán por la vía del comercio internacional (aumento de las exportaciones), ya sea por asimilarse al trabajo de baja calificación o por ra-

<sup>4</sup> La política comercial puede consistir en medidas de liberalización del comercio – dirigidas a eliminar o reducir barreras arancelarias y no arancelarias en el intercambio de bienes y servicios –, así como en medidas proteccionistas (restricciones a las importaciones a través de medidas arancelarias y no arancelarias para proteger la producción nacional de la competencia externa). En cualquiera de los casos, influye en las características de las relaciones de comercio internacional de cada país.

<sup>5</sup> Es importante distinguir entre *comercio* y *política comercial*. Por *comercio* se entiende el flujo internacional de bienes y servicios, o el intercambio de bienes y servicios a través de fronteras internacionales. Por *política comercial* se entienden las leyes, reglamentos y requisitos que inciden en el comercio (UNCTAD, 2014).

zonas de segregación laboral: en sectores exportadores industriales intensivos en mano de obra de baja calificación,<sup>6</sup> en la agricultura de exportación no tradicional y en algunos servicios. Las mujeres pueden ser «fuentes de ventaja competitiva» debido a sus menores salarios y nivel de sindicalización (Elson, 2007). Las empresas exportadoras pueden aprovechar la brecha salarial de género para incrementar su competitividad en los mercados internacionales. De hecho, buena parte de las industrias exportadoras que se expandieron empleaban principalmente mujeres o se fueron creando como femeninas; por ejemplo, la industria maquiladora de productos electrónicos. Por tanto, mientras habría efectos negativos del comercio sobre el empleo femenino en los países desarrollados (Australia, Canadá, Japón, Bélgica, Holanda y Estados Unidos), en los países en desarrollo se incrementaría la intensidad femenina del empleo. Este sería el resultado de la competencia de las importaciones provenientes de los países en desarrollo cuya producción presenta una composición principalmente femenina (textiles, cuero y vestimenta) (Kucera y Milberg, 1999). El factor segregación laboral de género en el marco de la liberalización comercial puede incidir de manera diferente, lo cual se explica por el tipo de inserción comercial de los países y se relaciona con si se genera un incremento en la propensión a importar o a exportar (Kucera, 2001).

La demanda de trabajadoras está generalmente asociada a características «femeninas», por ejemplo, su destreza para la manualidad fina. En las exportaciones agrícolas no tradicionales las mujeres se hallan en la producción del kiwi y las uvas de mesa en Chile, de flores en Colombia, Costa Rica, Ecuador y México, y de tomates y hortalizas en México, Costa Rica, Guatemala y Jamaica. La proporción femenina del empleo es muy elevada en estos sectores, pero se concentra en los puestos de baja calificación, con bajos salarios y mínima seguridad en el empleo (Jones, 2008).

Con respecto al **efecto precio**, la teoría del comercio internacional prevé que la liberalización comercial conduzca a un descenso de los precios de los bienes de producción nacional, ya que los países comienzan a importar los que se producen en forma más barata en otros lugares. Este descenso de los precios favorece a los consumidores en tanto aumenta su poder adquisitivo, además de incrementar los bienes disponibles y su calidad. Las mujeres, en su rol de consumidoras, podrían verse beneficiadas en ese sentido,

aunque también podrían producirse cambios en los patrones de consumo.

El **efecto ingreso** refiere a que en las industrias que se vean perjudicadas por el libre comercio las remuneraciones decaerán y los trabajadores deberán ajustarse a las condiciones cambiantes del mercado laboral. Muchas veces se hacen necesarios procesos de capacitación laboral, y se debe asegurar la equidad de género en el acceso a esos programas de capacitación, especialmente a los relacionados con nuevas tecnologías.<sup>7</sup>

El alza de los precios de los bienes y servicios básicos, así como los recortes presupuestales para programas sociales debidos a la **caída de los ingresos fiscales** como consecuencia de la reducción de los aranceles comerciales pueden llevar a que las mujeres deban incrementar su carga de trabajo, ya que comienzan a enfrentar mayores responsabilidades en diversas áreas (cuidado de niños y ancianos, responsabilidades con el medioambiente, etc.) en el intento de suplir las nuevas carencias (Fontana, 2016). Por ejemplo, un estudio de la UNCTAD de 2011 confirmó que si Cabo Verde (situado cerca de la costa noroeste de África) reducía sus aranceles según lo estipulado en un acuerdo comercial que estaba negociando en ese momento con la UE, sus ingresos gubernamentales disminuirían en un 16 % (WIDE+, 2018).

Dado que la liberalización comercial afecta a los países y sectores de manera diferente, el grado en que cada sector esté expuesto tendrá diferentes impactos para hombres y mujeres. De acuerdo a la experiencia, la apertura comercial de los años noventa tuvo un carácter básicamente importador en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, es decir, el flujo de importaciones mostró mayor dinamismo que el de las exportaciones, lo que dio lugar a desequilibrios en la balanza comercial. No obstante, se verificó un considerable crecimiento de las exportaciones que no se basó en la expansión del empleo y menos del femenino. Ello obedece al perfil de la producción exportada, centrada en las actividades agropecuarias, con escaso proceso de transformación (Azar, 2004). Igualmente se verifica que en los sectores agroexportadores de los países del sur de América donde se ocupan las mujeres, estas padecen una importante escasez de cobertura de la seguridad social por su carácter de trabajadoras familiares no remuneradas (Azar, Espino y Salvador, 2008).

Con base en este conjunto de consideraciones respecto a la relación entre género, comercio y políticas comerciales, en adelante procuraremos analizar algunos aspectos del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur, empleando una perspectiva de género basada en la información disponible al día de hoy.

<sup>6</sup> El modelo de Heckscher-Ohlin, basado en la teoría de las ventajas comparativas, supone que los países se especializan en la exportación de los bienes cuya producción es intensiva en el factor que en ellos es abundante, mientras que tienden a importar aquellos bienes que utilizan de forma intensiva el factor que es relativamente escaso en ellos. De acuerdo a este enfoque, un país sería más eficiente en la producción de los bienes que utiliza intensivamente sus recursos abundantes. El comercio entre países es una forma indirecta de intercambiar factores de producción. Esto es porque el intercambio no se da mediante la venta del trabajo (o capital) directamente, sino mediante la venta de bienes intensivos en trabajo (o capital) a cambio de bienes con un alto contenido de capital (o trabajo). El resultado neto es que, si bien en el corto plazo puede haber un aumento del desempleo, en el largo plazo se volverá a la situación de equilibrio.

<sup>7</sup> A pesar de la amplitud de áreas en las cuales podrían evidenciarse los efectos del comercio, puede señalarse que en la mayor parte de los estudios, para países tanto desarrollados como en desarrollo, la atención se ha focalizado en los ingresos más que en el consumo, y en el empleo debido a los cambios en la producción exportadora más que en los desplazamientos provocados por el incremento de las importaciones (Fontana, Joeke y Masika, 1998).

## ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

El Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) firmado el 28 de junio de 2019 sería el primer acuerdo entre dos bloques regionales en el sistema internacional que tendría consecuencias en los ámbitos político, económico y social en sus diferentes manifestaciones (Bizzozero, 2004). El acuerdo abarca dos partes, una sobre temas de diálogo político y cooperación (cuyos detalles aún no se conocen) y otra relacionada con el comercio. En el marco del acuerdo comercial, se incluyen capítulos sobre aranceles, reglas de origen, barreras técnicas (con un anexo especial para el sector automotor), medidas sanitarias y fitosanitarias, defensa comercial, antifraude, salvaguardias bilaterales, defensa de la competencia, cooperación aduanera, facilitación del comercio, servicios, compras gubernamentales, solución de controversias, empresas estatales, subsidios y anexos sobre vinos y destilados, temas institucionales legales y horizontales, desarrollo sustentable y pymes.

### LA MAGNITUD E IMPORTANCIA DE LOS SOCIOS

El Mercosur (quinta economía mundial) es el bloque comercial más grande de América Latina, con un producto interno bruto de 2,4 billones de dólares en 2018 y una población de más de 260 millones. La Unión Europea (segunda economía mundial) tiene gran importancia económica y comercial para el Mercosur, es su segundo destino comercial y el segundo destino de las exportaciones uruguayas, solamente después de China. Aproximadamente el 20 % de las exportaciones uruguayas se dirigen a la UE; entre ellas se destacan los rubros carne bovina, celulosa, madera, arroz, cueros, cítricos y miel.<sup>8</sup>

### GRADUALIDAD EN LA DISMINUCIÓN DE LAS BARRERAS ARANCELARIAS Y PARAARANCELARIAS PARA EL COMERCIO DE BIENES

En el marco del acuerdo, la oferta de bienes del Mercosur a la UE cubre el 91 % del comercio birregional, mientras que la oferta de la UE abarca el 99,7 % de dicho comercio. El Mercosur desgravará el 72 % del comercio en 10 años o menos, mientras que la UE hará lo propio con el 92 % de sus importaciones (Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General para Asuntos de Integración y Mercosur [MRE-DGAlM], 2019). Estas desgravaciones del Mercosur

serán particularmente beneficiosas para las exportaciones industriales de la Unión Europea.<sup>9</sup>

Con relación a los bienes agrícolas, se liberalizará el 93 % de los aranceles de las exportaciones de la UE, mientras que este bloque liberalizará el 82 % de sus importaciones agropecuarias. Las demás estarán sujetas a compromisos de liberalización parcial, que incluirán cuotas para los productos sensibles. Para Uruguay los potenciales ganadores de este proceso serían carne, arroz y cítricos, y los potenciales perdedores, lácteos<sup>10</sup> y vinos.

La mejora en las cuotas de acceso al mercado europeo es de especial relevancia para productos como cítricos, pesca y cueros, ya que habían perdido sus condiciones preferenciales tras la caída del Sistema Generalizado de Preferencias en 2014 (MRE-DGAlM, 2019).

El 70 % de los aranceles de la Unión Europea serán eliminados en forma inmediata una vez que el acuerdo entre en vigor. Los restantes aranceles serán desgravados en períodos de 3, 7 y 10 años («canastas de desgravación»). En lo que refiere a vinos, tanto la UE como el Mercosur eliminarán en ocho años los aranceles de los vinos embotellados en envases de hasta 5 litros (MRE-DGAlM, 2019).

En consecuencia, los sectores que esperan beneficiarse en ambos bloques son aquellos que ya resultan más competitivos – las exportaciones industriales y de bienes de capital en la UE y en el Mercosur los agronegocios –. Las mayores amenazas para la producción del Mercosur estarían en el sector industrial, especialmente en la producción de manufacturas con mayor valor agregado y contenido tecnológico (Brasil podría ser el más afectado); lo más atractivo en términos de acceso a la Unión Europea está en el sector agrícola, lo cual favorece especialmente a Argentina y Uruguay (Ghiotto y Echaide, 2019). En esa medida, es posible que este acuerdo no favorezca la diversificación de la producción y las exportaciones, al tiempo que podría impulsar la concentración de capital extranjero en el sector exportador y profundizar las desigualdades económicas entre regiones.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Carne bovina, soja, lácteos y arroz fueron los principales alimentos exportados por Uruguay en 2017. Un 35 % de las ventas agroindustriales se dirigieron a China, principal destino de la carne bovina, la celulosa, la soja, la madera, subproductos cárnicos y lana. Brasil es el segundo destino de exportación, y se posiciona como el primer destino para lácteos, pescado, caucho, carne ovina, malta y cebada. [http://www.camaramercantil.com.uy/uploads/cms\\_news\\_docs/Informe-Agronegocios-Marzo-2018-Uruguay-XXI.pdf](http://www.camaramercantil.com.uy/uploads/cms_news_docs/Informe-Agronegocios-Marzo-2018-Uruguay-XXI.pdf)

<sup>9</sup> Aranceles del Mercosur: automóviles (tarifa actual: 35 %), piezas de automóviles (14–18 %), maquinaria (14–20 %), productos químicos (hasta 18 %), ropa (hasta 35 %), productos farmacéuticos (hasta 14 %), zapatos de cuero y textiles (hasta 35 %). Altos aranceles de importación para las exportaciones agrícolas de alimentos y bebidas de la UE al Mercosur, como vinos (27 %), chocolate (20 %), whisky y otras bebidas espirituosas (20 a 35 %), galletas (16–18 %), duraznos enlatados (55 %) y refrescos (20–35 %) (Grieger, 2019).

<sup>10</sup> El 70 % de la producción lechera va a la exportación y Brasil es el principal destino exportador (40 %, aproximadamente). La competencia de productos europeos en el mercado nacional y en los mercados regionales puede ser muy nociva. Según estimaciones del Instituto Nacional de la Leche (INALE), unas 20.000 personas trabajan en rubros asociados a la industria (Barreto y Carrau, 2018).

<sup>11</sup> Por ejemplo, puede citarse el caso del acuerdo comercial entre Chile y la UE en 2005: después de su entrada en vigor, las exportaciones aumentaron 23 %, impulsadas por el cobre, pero las industrias nacionales solo vieron un crecimiento de las exportaciones de 2 % en ese período (Ahumada, 2019, en Ghiotto y Echaide, 2019).

## EL COMERCIO DE SERVICIOS

Con relación al comercio de servicios, el acuerdo profundiza los compromisos que se han establecido en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y amplía la cobertura sectorial. Se negociaron disciplinas regulatorias para sectores específicos (postal, *courier*, telecomunicaciones y servicios financieros). La negociación en el capítulo de servicios fue por listas positivas, es decir, se indicó expresamente qué sectores estaban incluidos en el acuerdo, y según las declaraciones de las autoridades oficiales de Uruguay, «nada de lo dispuesto por el acuerdo afecta el derecho a regular de las Partes ni limita la capacidad de los Estados para prestar servicios públicos como salud o educación».<sup>12</sup> Se garantiza que los prestadores de servicios de ambos bloques podrán acceder al mercado de la contraparte en las mismas condiciones que los nacionales (MRE-DGAllyM, 2019).

## OTROS TEMAS DEL ACUERDO

El acuerdo incluye compras gubernamentales; ambos bloques garantizan el acceso a sus compras públicas<sup>13</sup> recíprocamente (en montos contractuales por encima de cierto umbral mínimo) y se buscará garantizar los principios de no discriminación, transparencia y equidad compatibles con el Acuerdo de Contratación Pública de la OMC.

Asimismo, se establecen compromisos generales sobre comercio electrónico; se acordó un capítulo sobre propiedad intelectual que contiene disposiciones sobre derechos de autor, marca registrada, diseños industriales, indicaciones geográficas y variedades de plantas.

El acuerdo contiene un capítulo específico para comercio y desarrollo sostenible. Este reafirma los compromisos multilaterales de las partes en los acuerdos laborales sobre trabajo infantil, no discriminación en el lugar de trabajo, trabajo forzado, libertad de asociación, entre otros. Asimismo, se reafirman los compromisos ambientales asumidos en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. Los compromisos en esta materia no son vinculantes, en contraste con los compromisos comerciales del mismo acuerdo. Los compromisos ambientales, que tienen un impacto desproporcionado en las mujeres, se consideran opcionales y subordinados a los intereses de las empresas.

Se establecen el compromiso de respeto de los derechos laborales y la promoción de conductas empresariales responsables para no permitir que se rebajen los estándares ambientales y laborales con miras a aumentar el comercio y/o atraer inversiones (MRE-DGAllyM, 2019).

Otra de las secciones del acuerdo se refiere a las pequeñas y medianas empresas y la necesidad de establecer mecanismos con el fin de facilitar su participación en el comercio internacional.

## ¿CUÁLES SON LOS INTERESES QUE SATISFACE EL ACUERDO?

Las dificultades que determinaron 20 años de negociaciones derivaron de la asimetría en el tamaño relativo de los mercados y del tipo de especialización al que puede conducir un acuerdo de este tipo. Por su parte, la controversia sobre el impacto potencial del acuerdo en el medioambiente, el cambio climático, los derechos de los pueblos indígenas, el futuro de los agricultores y la seguridad alimentaria en la Unión Europea coloca importantes desafíos para su ratificación definitiva (Grieger, 2019).

Los subsectores agrícolas de la UE (carne de res, etanol, azúcar y aves de corral) con intereses defensivos se han manifestado en oposición al tratado; por su parte, representantes de otros subsectores agrícolas como las asociaciones de vinos y lácteos son firmes defensores. Las industrias de la UE con intereses ofensivos de exportación, como la Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles (ACEA), la Asociación Europea de Proveedores Automotrices (CLEPA) y la Confederación Europea de la Industria del Calzado (CEC), así como BusinessEurope, también han acogido con beneplácito este acuerdo de asociación (Grieger, 2019).

En el caso del Mercosur, el mayor interés que despierta el acuerdo radica en la posibilidad de aumentar las oportunidades de exportación por la eliminación o reducción significativa de los aranceles de importación de la UE, o de expandir cuotas para productos agrícolas en los que tiene una fuerte ventaja comparativa. Estos últimos incluyen principalmente carne de res, aves, etanol, arroz y jugo de naranja. Si bien el aumento de las exportaciones del sector agrícola puede considerarse exitoso, el aumento de las ventas de la gran industria agropecuaria orientada a la exportación beneficia fundamentalmente a grandes empresas, muchas de ellas transnacionales (Barreto y Carrau, 2018).<sup>14</sup>

Entre los productos de interés exportador uruguayo cuyos aranceles en la Unión Europea serán eliminados inmediatamente cuando el acuerdo entre en vigor se encuentran los siguientes: productos de pesca, cueros, menudencias, grasas y despojos comestibles de la especie bovina, manzanas, peras, cerezas y ciruelas, legumbres, frutos secos y pasas de uva, bebidas (agua mineral, cervezas y espirituosas) y harina y porotos de soja, entre otros. También serán desgravados en períodos de 3, 7 y 10 años («canastas de desgravación») productos de interés para Uruguay como lana, hortalizas, plantas y tubérculos alimenticios, cítricos, arándanos, arroz partido,

<sup>12</sup> <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/7/acuerdo-mercosur-union-europea-que-cambia-para-uruguay/>

<sup>13</sup> Uruguay se reserva el 15 % del total de las compras estatales con el fin de implementar planes de promoción de sectores de actividad específicos. Además podrá establecer márgenes de preferencia en las licitaciones de obra pública para aquellas empresas que utilicen mano de obra local.

<sup>14</sup> El poder económico se concentrará en manos de unos 120 exportadores de productos agrícolas a gran escala, y las pequeñas granjas enfrentarán las consecuencias perjudiciales de una mayor liberalización de la agricultura (Ghiotto y Echaide, 2019).

alimento para mascotas, aceites vegetales, preparaciones alimenticias, mermeladas, jaleas y otras preparaciones en base a frutas, hortalizas en conserva (MRE-DGAlM, 2019).

En términos defensivos, el Mercosur ha negociado largos períodos de introducción gradual de recortes arancelarios para bienes industriales de la UE como automóviles y partes de automóviles, y aumento gradual en la exposición de sus industrias altamente protegidas a la competencia.<sup>15</sup> Debe considerarse que, en el caso de Uruguay, el Mercosur es el principal mercado para sus productos con valor agregado y tiene salvaguardas concretas y muy beneficiosas para evitar los peores riesgos de una apertura extrema al mercado internacional (Barreto y Carrau, 2018).

Otro aspecto de interés por sus posibles efectos es la aceptación del Mercosur de las reglas de origen de la UE. Estas disponen que para establecer que un producto es de determinado origen tiene que contener un máximo de 45 % de materiales no provenientes de ese país. Esto en el caso de los textiles, por ejemplo, podría conducir a la triangulación de terceros países como India o China y, en última instancia, beneficiaría a las grandes marcas textiles europeas como Zara o H&M, poniendo en riesgo el empleo en Brasil y Argentina (Ghiotto y Echaide, 2019).

Las interrogantes que surgen frente a la firma de este acuerdo son varias: ¿cuál será la evolución del volumen de exportaciones que presentan mayor valor agregado, son intensivas en conocimiento y en empleo calificado y de calidad? O por el contrario, ¿el acuerdo contribuirá a profundizar la matriz de producción primarioextractiva de las exportaciones de nuestra región? ¿Realmente este acuerdo brindará una oportunidad para el desarrollo? Desde una perspectiva feminista, encontrar respuestas a estas interrogantes o estimar posibles impactos es fundamental. Las nuevas oportunidades de empleo no resultan automáticamente en procesos de empoderamiento para las mujeres, particularmente para las que cuentan con menores capacidades para incorporarse y adaptarse a las exigencias de los mercados laborales. Por tanto, una evaluación de los potenciales impactos de un acuerdo sobre el empleo y el trabajo puede ser más fructífera, por los efectos en términos de desarrollo, e incluso más efectiva que, por ejemplo, los artículos que prometen promover el emprendimiento femenino mediante programas de colaboración.

## IMPACTOS DE GÉNERO

### ASPECTOS INSTITUCIONALES

La igualdad de género es uno de los valores fundacionales de la Unión Europea. En el Tratado de Roma en 1957 se estableció el principio de igual salario por igual trabajo. A partir de la Plataforma de Acción de Beijing surgida de la Conferencia

Mundial de la Mujeres en 1995, que fuera aprobada por los gobiernos tanto de la Unión Europea como del Mercosur, existe el compromiso de la «incorporación de la perspectiva de género» en todos los asuntos económicos. En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se dice que «en todas sus actividades, la unión contribuirá a eliminar desigualdades y promover igualdad entre hombres y mujeres».<sup>16</sup> Adicionalmente, el Consejo Europeo regularmente desarrolla más concretamente las «estrategias para la igualdad entre hombres y mujeres». En su estrategia 2010–2015<sup>17</sup> dedica un párrafo a la política comercial.

Las evaluaciones de impacto sostenible (EIS) se mencionan explícitamente como una herramienta para abordar el tema de la igualdad de género. Sin embargo, en la estrategia para 2016–2020,<sup>18</sup> el comercio solo se menciona superficialmente. La evaluación de impacto sostenible sobre el Mercosur se realizó en 2009<sup>19</sup> y no contiene un capítulo separado sobre género (igualdad), aunque los temas de género se abordan varias veces. La conclusión general del estudio en relación con el género es que «se espera que los impactos de género sean mixtos y relativamente pequeños»<sup>20</sup> (Kress, 2017).

En la EIS, las mujeres son consideradas uno de los grupos más vulnerables de la población rural en todos los países del Mercosur. Según el estudio, esto resulta de oportunidades de empleo desiguales, especialmente en el sector formal, y «acceso diferenciado y control de la tierra y otros activos productivos». No se incluye un análisis más diferenciado de los países del Mercosur. Teniendo en cuenta que el sector agrícola en Argentina está altamente industrializado, mientras que la agricultura de subsistencia, a menudo dirigida por mujeres, está ampliamente extendida en Paraguay, está claro que la liberalización del comercio tendrá diferentes impactos. En la sección «Medios de vida rurales, condiciones de trabajo decente y cuestiones de género en el Mercosur», se indica que podrían surgir nuevos conflictos por la tierra como resultado de una mayor competencia por nuevas tierras cultivables. Los pequeños agricultores (mujeres) «podrían ser los perdedores de ese proceso».

Con respecto al empleo en la industria manufacturera, la EIS 2009 concluye que «se espera que el impacto general de género sea relativamente neutral», aunque podría haber impactos en industrias particulares en las que se concentra el empleo femenino, supuestamente trabajos poco calificados, como por ejemplo los del sector textil.

<sup>15</sup> El acuerdo dispone que en 15 años deberán eliminarse los aranceles a los productos automotores. Hoy el Mercosur cobra un arancel de 35 % para los automóviles extrazona y de entre 14 y 18 % para autopartes (Grieger, 2019).

<sup>16</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/strategy\\_equality\\_women\\_men\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/strategy_equality_women_men_en.pdf)

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic\\_engagement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic_engagement_en.pdf)

<sup>19</sup> Comisión Europea, evaluación de impacto del comercio sobre la sustentabilidad (EIS) relativa al acuerdo de asociación en curso de negociación entre la Comunidad Europea y el Mercosur. Este informe fue preparado para la Comisión Europea en virtud del Contrato Comercio 05G301 – Contrato específico n° 2.

<sup>20</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/november/tradoc\\_141394.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/november/tradoc_141394.pdf)

En resumen, se puede decir que la EIS en el Mercosur es superficial en términos de género, no integra la diversidad de los países y sus sectores en sus consideraciones y descuida el análisis de los impactos indirectos sobre las mujeres provenientes de cambios en el empleo de los hombres o en los servicios públicos. La igualdad de género no se puede analizar ni lograr si solo se mira a las mujeres. Además, es necesario decir que la EIS no es vinculante, por lo tanto no queda claro si los negociadores utilizan sus conclusiones ni cómo lo hacen (Kress, 2017).

En el Mercosur, el interés por la dimensión de género en el marco de la integración regional adquirió representación institucional en 2011, con la creación de la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM), integrada por representantes gubernamentales con experiencia en cuestiones de género nombradas por los Estados partes.<sup>21</sup>

La RMAAM desempeña una función consultiva y tiene autoridad para formular recomendaciones sobre intervenciones políticas en ámbitos relacionados con el género. Con el transcurso del tiempo, sus cometidos han ido desde un enfoque centrado exclusivamente en el empleo hacia una perspectiva más amplia, que abarca la participación política, el trabajo doméstico, la educación en las zonas rurales y la violencia de género. Asimismo, una recomendación del Consejo del Mercado Común (CMC) de 2012 amplió la incorporación de la perspectiva de género a todos los acuerdos del Mercosur con terceros. En 2014, el CMC aprobó las Directrices de la Política de Igualdad de Género del Mercosur,<sup>22</sup> que instan a las instancias regionales a velar por que la integración regional beneficie por igual a hombres y mujeres, teniendo expresamente en cuenta el género en la determinación de objetivos, políticas, normativa y acciones.

Si bien puede considerarse que estos pasos son importantes avances, las intervenciones para incorporar la perspectiva de género siguen siendo muy insuficientes y el compromiso político efectivo con la igualdad de género es escaso. Las dificultades por las que ha atravesado el proceso de integración Mercosur en los últimos años, en términos políticos pero también comerciales, y las posturas ideológicas de algunos gobiernos han contribuido a debilitar la institucionalidad de género y su accionar. Y la debilidad ha sido extremadamente marcada con relación a la etapa de aprobación del acuerdo de asociación EU-Mercosur.

## IMPACTO SOBRE LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO EN EL MERCADO LABORAL

Como se mencionó, los capítulos del acuerdo de asociación sobre los que se cuenta con relativamente más información son los relacionados con el comercio de bienes y servicios.

Los impactos económicos y sociales del proceso de liberalización y acceso a los mercados se darán en el corto, mediano y largo plazo. El mercado laboral de cada país se verá afectado por los resultados del acuerdo según las características y dinámicas del empleo y el peso de sus sectores económicos.

La puesta en marcha del tratado puede tener consecuencias ambientales y sociales negativas de diversa naturaleza para el Mercosur, como por ejemplo el desarrollo de procesos de desindustrialización y profundización de un modelo productivo extractivo (monocultivo y minería).<sup>23</sup> Asimismo, puede producirse desviación del comercio, que dismantelaría cadenas de valor intrarregionales. Por ejemplo, una parte significativa de las compras industriales y de productos de consumo de Brasil a Argentina pueden pasar a dirigirse a Europa.<sup>24</sup> En este sentido, algunos estudios señalan que los antecedentes de acuerdos comerciales firmados por la UE con países sudamericanos muestran que en su marco se ha profundizado la tendencia a especializarse en la producción de materias primas y la explotación de recursos naturales, sacrificando grandes partes de bosques y diversos ecosistemas esenciales para crear un ambiente saludable y mitigar el cambio climático<sup>25</sup> (Ghiotto y Echaide, 2019).

Estos rasgos del acuerdo que impulsarían la profundización de la estructura productiva y reforzarían el carácter agroexportador de las exportaciones no contribuyen a aumentar el empleo y tampoco a superar las restricciones que impone la segregación horizontal de género en el mercado laboral. Esto es, la distribución de hombres y mujeres por sectores y subsectores de actividad que responde en buena medida a los estereotipos de género por el lado tanto de la demanda como de la oferta.

Mientras algunas mujeres podrían beneficiarse al ingresar a la fuerza laboral, otras pueden perder su puesto de trabajo debido a la competencia con los productos importados. La posibilidad que tengan las mujeres de ingresar a la fuerza de trabajo o conservar un empleo tiene un impacto en la igualdad de género, por cuanto tener un empleo y obtener un ingreso puede contribuir a su empoderamiento económico. La relativa independencia de los ingresos de los hombres en el caso de las parejas les permitiría, por ejemplo, tomar ciertas decisiones con mayor autonomía. Si bien el mercado laboral no asegura desarrollar procesos de empoderamiento y avances

<sup>23</sup> El Mercosur propuso la inclusión en el capítulo de bienes de una sección denominada «Desarrollo industrial» que incorpora una serie de elementos relacionados con lo que se conoce comúnmente como cláusulas de industria naciente. Al mismo tiempo, propuso una serie de salvaguardas ante la afectación de la instalación o supervivencia de empresas locales producto de la competencia con importaciones de origen europeo. Europa simplemente ha pedido la eliminación de esta sección.

<sup>24</sup> Para Argentina podría ser muy perjudicial ya que Brasil da cuenta del 16 % del total de sus exportaciones (en 2018).

<sup>25</sup> El uso extensivo de fertilizantes y pesticidas podría expandirse para aprovechar la ampliación del volumen de exportaciones. Los fertilizantes y pesticidas utilizados en el Mercosur son fabricados por megacorporaciones europeas que presionan por el uso de productos químicos tóxicos en la producción de, por ejemplo, soja en los países del Mercosur que se exporta a la UE para la alimentación animal (Ghiotto y Echaide, 2019).

<sup>21</sup> Su antecedente era la Reunión Especializada de la Mujer de 1998.

<sup>22</sup> El propósito de la RMAAM con estas directrices es que todos los órganos e instancias del Mercosur las consideren e introduzcan sus lineamientos en sus documentos, resoluciones y acciones.

Cuadro 1

**Distribución de la población ocupada afectada por el acuerdo de asociación según sexo**  
(en %). Año 2019

| Incidencia en el empleo | Sexo    |         |
|-------------------------|---------|---------|
|                         | Hombres | Mujeres |
| <b>No</b>               | 85,2    | 92,1    |
| <b>Sí</b>               | 14,8    | 7,9     |
| <b>Total</b>            | 100     | 100     |

Fuente: Elaboración con base en microdatos de la ECH-INE.

Cuadro 2

**Distribución por sexo de la población ocupada según posibles impactos del acuerdo de asociación**  
(en %). Año 2019

| Sexo           | Le influye el acuerdo de asociación |      |
|----------------|-------------------------------------|------|
|                | No                                  | Sí   |
| <b>Hombres</b> | 52,9                                | 69,4 |
| <b>Mujeres</b> | 47,1                                | 30,6 |
| <b>Total</b>   | 100                                 | 100  |

Fuente: Elaboración con base en microdatos de la ECH-INE.

en la igualdad de género, dado que la subordinación de las mujeres responde a diversos factores entre los cuales están las creencias, los valores y las tradiciones, puede ser una base para ello.

En lo que se refiere al incremento de las importaciones industriales, si bien pueden contribuir a la destrucción de puestos de trabajo, dadas las características de los productos sus efectos no incidirán directamente en forma importante en el empleo femenino, ya que se trata de subsectores mayoritariamente masculinos.

La estimación del empleo en rubros y subsectores que están involucrados en el acuerdo de asociación debido a las desgravaciones arancelarias y las modificaciones en las cuotas de acceso a mercado con base en el procesamiento de datos a 4 dígitos de la CIU de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística para 2019 se presenta en el cuadro 1.

Como puede observarse, el porcentaje de empleo en ambos sexos que podría recibir el impacto (negativo o positivo) de la puesta en marcha del acuerdo de asociación es bajo y especialmente bajo entre las mujeres (7,9 %). Esto es, el empleo comprometido en los impactos del acuerdo de asociación (incrementándose o disminuyendo) en términos absolutos abarcaría a 131.937 hombres y a 58.119 mujeres en 2019.

Si comparamos la proporción de hombres (69,4 %) y mujeres (30,6 %) empleados que podrían verse afectados por los re-

sultados de la vigencia del acuerdo de asociación, se observa que el empleo masculino tiene mayor participación en los rubros y subsectores de la producción involucrados (cuadro 2).

¿Cuáles podrían ser los subsectores afectados negativamente en términos de empleo? Los sectores probablemente afectados en el empleo, por las razones que antes se discutieron (aumento de las importaciones, desviación del comercio), serían los de autopartes, maquinaria, química, textiles y calzado, que verían reducidos sus aranceles.

El sector automotor (armado de vehículos y fabricación de autopartes) de Uruguay tiene como principal destino el Mercosur (puede exportar a Brasil y Argentina con arancel 0) y emplea a alrededor de 3.500 personas. La producción de autopartes concentra casi el 90 % de las exportaciones de la industria y genera el 87 % de los puestos de trabajo (Barreto y Carrau, 2018). Si bien la participación femenina sobre el total alcanza una proporción interesante del empleo en las ramas a 4 dígitos Fabricación de partes y accesorios para motores de vehículos, Fabricación de vehículos automotores, Fabricación de carrocerías para vehículos automotores (alrededor de 33 %), prácticamente no tiene peso en el total del empleo femenino. La participación femenina se da principalmente en la tapicería automotriz de cuero.

La competencia con las empresas europeas que son líderes en exportaciones automotrices a nivel mundial resulta demasiado difícil para Uruguay, a lo cual se sumará el efecto de inhibición de la inversión productiva de origen europeo

en el país: «el sector automotriz nacional difícilmente tenga algún beneficio, más bien se dedicará a mitigar los impactos». <sup>26</sup> »Podría incluso darse la situación de que los automóviles y autopartes europeas entren a Brasil, por ejemplo, en una situación preferencial respecto de los de la región.» <sup>27</sup>

Los impactos sobre el empleo masculino, por ejemplo en el sector automotor, afectarán el bienestar de las mujeres de manera indirecta a través de los ingresos en los hogares.

La industria láctea uruguaya es un sector con un alto nivel de productividad e introducción de tecnología; su producción se destina a la exportación en una altísima proporción (70 %). El Mercosur representa un mercado muy importante para la industria láctea, con exportaciones destinadas en mayor proporción a Brasil (40 %, aproximadamente) y en mucho menor medida a Argentina. <sup>28</sup>

En otras ramas de la industria manufacturera, por ejemplo Elaboración de productos de panadería, el empleo femenino representa un 1,8 % del total, <sup>29</sup> Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel 1 %, mayoría mujeres, Matanza de ganado y otros animales 0,5 %. <sup>30</sup>

El total del empleo directo en el sector agroindustrial rondó los 210.575 puestos en 2018, es decir que equivale a 14 % del total del personal ocupado en todo el país. Dentro del sector se destaca Producción agropecuaria, que empleó al 70 % de los trabajadores. Dentro de este subsector, la mayor cantidad de personas ocupadas se ubican en Cría de ganado vacuno (60.586) y le siguen Explotación agropecuaria mixta y Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas (24.454 y 23.552, respectivamente). <sup>31</sup>

Respecto a las exportaciones de productos agrícolas tradicionales, en general lo que se observa es que su expansión beneficia al trabajo masculino. En efecto, de acuerdo a las estimaciones realizadas para las ramas CIU a 4 dígitos, cada uno de los rubros que serán afectados por las medidas que prevé el acuerdo involucra proporciones muy poco significativas del empleo femenino total: Cultivos de hortalizas de hojas y/o que dan frutos, raíces 0,5 % (del total masculino 1,2 %), Cría de ganado vacuno y búfalos 1,8 % (5,2 % del total masculino). Además de su baja participación en estos rubros productivos, en general, las mujeres no tienen igual ac-

ceso y control sobre la tierra que los hombres, tienen menos acceso a recursos productivos, como préstamos bancarios y capacitación, y están subrepresentadas en los roles de toma de decisiones.

La agricultura familiar y los trabajadores/as agropecuarios no serán quienes realicen la síntesis de beneficios a partir del probable aumento de las exportaciones que se vaticina por la apertura del mercado cárnico europeo. Sin medidas adicionales de los gobiernos, los pequeños agricultores se enfrentan a una competencia desigual con las grandes granjas que presionan a las familias a abandonar la tierra y la agricultura, lo que causa una pérdida duradera de la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria localizadas. <sup>32</sup>

## OTROS TEMAS DEL ACUERDO E IMPACTOS DE GÉNERO

### Derechos de propiedad intelectual

Con relación a los derechos de propiedad intelectual, existe una preocupación particular respecto a que las leyes de propiedad intelectual, que son aparentemente neutrales al género, pueden poner a las mujeres en una clara desventaja. Un creciente cuerpo de estudios jurídicos están explorando los supuestos latentes y los resultados inesperados relacionados con las doctrinas de patentes, derechos de autor y marcas registradas.

Se ha señalado que la protección de estos derechos que se establece podría afectar de manera diferencial a hombres y mujeres (Rodríguez, 2019). Ello puede deberse a sus condiciones biológicas, a su función reproductiva, pero también a las situaciones de violencia física y psicológica que a menudo experimentan y al hecho de que tienden a ser más pobres que los hombres. Por lo tanto, las mujeres sufren más por las patentes que prohíben la producción de medicamentos genéricos asequibles (Kress, 2017). Por otro lado, existe una brecha de género en las solicitudes de patentes modernas, dada por la diferencia entre el número de solicitantes de patentes femeninos y masculinos; las mujeres están notablemente ausentes en todos los aspectos del sistema de patentes.

Finalmente, debido a las pandemias globales como la que se está atravesando, es necesario un mayor acceso a los medicamentos, pero también un mayor control de la investigación y de los desarrollos de los laboratorios. Las empresas transnacionales farmacéuticas son de las más beneficiadas con la globalización y la protección de sus patentes, lo que muestra a las claras los límites de la vocación librecambista declarada (Rodríguez, 2019).

<sup>26</sup> Ramón Cattaneo, Cámara de Industrias Automotrices del Uruguay. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/7/acuerdo-mercosur-union-europea-que-cambia-para-uruguay/>

<sup>27</sup> Juan Labraga, Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/7/acuerdo-mercosur-union-europea-que-cambia-para-uruguay/>

<sup>28</sup> En la rama de elaboración de productos lácteos trabajan alrededor de 6.000 personas cotizantes a la seguridad social (diciembre de 2019), de las cuales 30 % corresponde a la participación femenina (BPS, 2019).

<sup>29</sup> El 50 % de los cotizantes son mujeres, alrededor de 8.000 personas en diciembre de 2019.

<sup>30</sup> (Son 1.885 cotizantes mujeres en diciembre de 2019 que representan 20 % del total.)

<sup>31</sup> Uruguay XXI, 2019.

<sup>32</sup> Los pequeños agricultores, que en muchos países en desarrollo son en su mayoría mujeres, pierden en esta competencia creciente. La investigación sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) concluyó que en México los pequeños agricultores, entre los cuales muchas eran mujeres, no se recuperaron de los efectos negativos del TLCAN y permanecieron en una «pérdida» incluso después de varios años del acuerdo.

Cuadro 3

**Distribución por sexo de la población activa en la categoría de «patrones» según posibles impactos del acuerdo de asociación**  
(en %). Año 2019

| Le influye el tratado UE | Sexo    |         |
|--------------------------|---------|---------|
|                          | Hombres | Mujeres |
| No                       | 74,7    | 83,7    |
| Sí                       | 25,3    | 16,3    |
| <b>Total</b>             | 100     | 100     |

Fuente: Elaboración con base en microdatos de la ECH-INE.

### Solución de controversias

El capítulo de solución de controversias del Estado inversor no debería estar incluido en el acuerdo. Las políticas que favorecen el riesgo de las mujeres pueden interpretarse como una «barrera para la inversión» y los gobiernos nacionales pueden ser procesados por las empresas por adoptarlos, o los gobiernos no los adoptarán por temor a ser enjuiciados (WIDE+, 2018).

### Pymes

Con relación a los desafíos que el acuerdo presenta para las pymes, estos se relacionan con la necesidad de incorporar conocimiento, certificación y procesos de valor agregado a los productos primarios, así como también componentes de sustentabilidad medioambiental. Quienes tendrán oportunidades en este acuerdo, según quien era director del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay en agosto de 2019, son las pymes que comercializan productos primarios, pero también las que ofrecen servicios. Las que tendrán dificultades serán las empresas que ofrecen bienes que carecen de recursos naturales asociados. «Ese es un sector que potencialmente se puede ver amenazado.»<sup>33</sup> Las mujeres empresarias son una minoría (21 %) y predominan en las micro y pequeñas empresas, que generalmente no disponen de recursos naturales (por ejemplo, Fabricación de prendas de tejidos de punto y ganchillo, y Fabricación de calzado), y en el sector de los servicios. En efecto, solamente el 16,3 % de las mujeres en la categoría de patronas (son 2.835 en el total) recibirán algún tipo de impacto directo de la vigencia del acuerdo.

## CONSIDERACIONES FINALES

Este documento busca aproximarse a la consideración de los impactos de género del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur en el caso de Uruguay, y la primera conclusión que puede obtenerse es la necesidad de

contar con mayor información sobre el propio acuerdo y sobre la realidad nacional, así como con un análisis que incluya diferentes dimensiones, incluidas la social, la laboral, la económica, la ambiental, la de derechos humanos.

Ante la posible vigencia del acuerdo, cabe plantearse cuáles son las intervenciones de política que podrían mejorar las pocas posibilidades que este parece brindar al Uruguay para diversificar su producción, aumentarla en los sectores capaces de añadir mayor valor agregado y, en consecuencia, crear empleo de calidad. Desde el punto de vista de género, el comercio no es neutral, es decir, puede tener impactos sobre las desigualdades de género. En este sentido, la economía feminista ha demostrado que es necesario mirar más de cerca estas problemáticas y de manera más amplia.

Dado que las mujeres son un grupo social heterogéneo, los efectos del acuerdo dependerán en gran medida de su ubicación socioeconómica, pero también de las posiciones que ocupen dentro de la familia y de las dinámicas locales y territoriales. Asimismo, considerando las obligaciones socialmente impuestas a las mujeres sobre el trabajo doméstico y de cuidados en los hogares, si la evaluación de los impactos se centra solamente en la economía remunerada, tendrá sesgos de género, en tanto se ignoran las obligaciones sociales que las mujeres tienen dentro de sus familias.

La importancia de los efectos sobre el empleo y los ingresos está ampliamente justificada porque estos están ligados a la evolución de la pobreza y la equidad. Por otra parte, el análisis de los posibles impactos del acuerdo sobre la situación de las mujeres y las relaciones de género se dificulta cuando se piensa más allá del mercado laboral, debido (aunque no únicamente) a la no disponibilidad de información estadística para abarcar otras áreas.

Entre los impactos relacionados con el efecto empleo, las características productivas que parece reforzar el acuerdo hacen suponer que este efecto no será positivo en general ni tampoco desde la perspectiva de género. Si bien algunas mujeres podrían beneficiarse al ingresar a la fuerza laboral, en este caso probablemente muy pocas, otras pueden per-

<sup>33</sup> Declaraciones de Juan Labraga, director del Ministerio de Economía y Finanzas, 16 de agosto de 2019. <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/advienten-ue-sacar-ventaja-acuerdo-mercosur.html>

der su empleo debido a la competencia con las importaciones. Esto obedece como se ha señalado a las características de los sectores productivos que se podrían dinamizar y los que podrían ver perjudicados el empleo y la ubicación de hombres y mujeres en el mercado laboral.

## HACIA DELANTE

Algunas ideas para discutir ante la aprobación definitiva del acuerdo:

### – El rol de las políticas públicas: género y desarrollo

No puede esperarse que el funcionamiento del mercado exclusivamente brinde las oportunidades que las mujeres requieren para mejorar su posición en la sociedad. Resulta imprescindible contar con políticas específicas para garantizar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a fin de velar por su participación satisfactoria en la economía, lo que redundaría en el fomento del desarrollo social y económico.

Por su parte, en tanto no es esperable que el mercado pueda por sí mismo preparar económica y socialmente para superar asimetrías externas e internas, es preciso implementar políticas de desarrollo que se anticipen y acompañen el funcionamiento del acuerdo y permitan mitigar sus posibles efectos negativos.

### – Ampliar la información y los conocimientos

El análisis realizado en este documento, aunque parcial e incompleto, sugiere la necesidad de promover y apoyar estudios sectoriales o de cadenas productivas o de valor que pueden dar lugar a estudios de caso con técnicas cualitativas que ubiquen problemas específicos, tanto para las trabajadoras dependientes como para las emprendedoras.

### – La responsabilidad sobre el medioambiente y la calidad de vida

El acuerdo reafirma los compromisos ambientales asumidos en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, entre otros. Deben considerarse antes y en la ejecución del acuerdo los impactos en el medioambiente y la soberanía alimentaria. Las autoridades de la UE y el Mercosur deben exigir a sus socios comerciales la recopilación de datos desglosados por sexo. Los estudios de caso sobre los sectores clave más afectados por el comercio son una herramienta útil para predecir mejor los posibles efectos en la vida de las mujeres y contrarrestar los negativos.

### – Participación de los actores y mecanismos transparentes

Es conveniente involucrar en las estimaciones y el debate sobre los impactos del acuerdo no solamente a técnicos, sino también a activistas sociales y políticos, y rea-

lizar un monitoreo constante para examinar las consecuencias sociales y de género. Para ello es preciso que se desarrollen e implementen mecanismos explícitos para integrar a la sociedad civil al monitoreo. Por ejemplo, sería importante que en materia de acceso a salud, biodiversidad y recursos naturales y fomento y promoción al desarrollo y la innovación la ejecución del acuerdo esté en línea con lo dispuesto por la Agenda para el Desarrollo de la ONU. A lo largo del período de negociaciones del acuerdo UE-Mercosur, la sociedad no tuvo acceso a los textos completos. La participación social debe garantizarse mediante mecanismos concretos, que estimulen el involucramiento de la sociedad y que promuevan formas transparentes para la rendición de cuentas sobre lo realizado.

### – Los servicios

Respecto al comercio de servicios, la liberalización no debe alcanzar al sector público, ya que, aunque esto no hace parte del acuerdo, se ha visto en otras experiencias que tiende a favorecer la privatización. Por lo tanto, es importante garantizar que los servicios públicos clave, como la atención médica, el saneamiento y la educación, se mantengan a cargo del Estado y se mejoren. Nuevamente, debido a las múltiples responsabilidades en la esfera social, las mujeres serán golpeadas más fuerte que los hombres.

### – Las regulaciones y la calidad del empleo

Es importante la incorporación de capítulos laborales fuertes, de carácter vinculante, sobre normas laborales que ofrezcan protección explícita a las mujeres que trabajan en condiciones precarias o informales. Esto puede tener mayor incidencia en el combate a las desigualdades de género que derivan de diferentes formas de discriminación y desprotección social hacia las mujeres que las declaraciones en cláusulas de género. El acuerdo reafirma los compromisos multilaterales de las partes en los acuerdos laborales sobre trabajo infantil, no discriminación en el lugar de trabajo, trabajo forzado, libertad de asociación, entre otros.

## REFERENCIAS

- Azar, P.** (2004). *Una mirada a la apertura comercial desde la perspectiva de género: Impactos sobre el mercado de trabajo (1991–2000). Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay*. Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano.
- Azar, P., Espino, A., y Salvador, S.** (2008). *Los vínculos entre comercio, género y equidad. Un análisis para seis países de América Latina*. Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano.
- Barreto, V., y Carrau, N.** (2018). *Las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: entre asimetrías, concesiones y preservación del derecho al desarrollo*. Redes Amigos de la Tierra.
- Benería, L., y Lind, A.** (1995). Engendering International Trade: Concepts, Policy, and Action. The Gender, Science and Development Programme and the United Nations Development Fund for Women. *GSD Working Paper Series n.º 5*.
- Bizzozero, L.** (2004). Las relaciones Mercosur-Unión Europea: Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización. En J. M. Gómez (Ed.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Capraro, C.** (2017). *Taxing men and women: Why gender is crucial for a fair tax system. Discussed in Making trade work for gender equality*. Gender & Development Network. <http://gadnetwork.org/gadn-publications/#Briefings>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.** (2014). *Manual didáctico sobre comercio y género*, vol. 1: Revelando los vínculos.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.** (2018). *Manual didáctico sobre comercio y género*, vol. 1: Vínculos entre comercio y género: un análisis del Mercosur. Módulo 4c, Ginebra.
- Elson, D.** (2007). *International Trade and Gender Equality: Women as Achievers of Competitive Advantage and as Sources of Competitive Advantage*. United Kingdom: University of Essex.
- Elson, D., y Cagatay, N.** (2000). The social content of macroeconomic policies. *World Development*, 28(7), pp. 1347–1364. Montreal: Elsevier.
- Espino, A., y De los Santos, D.** (2019). *La segregación horizontal de género de los mercados laborales de ocho (8) países de América Latina y el Caribe: Implicancias para las desigualdades entre hombres y mujeres*. Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---america/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_715929.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---america/---ro-lima/documents/publication/wcms_715929.pdf)
- Espino, A., y Salvador, S.** (2010). Comercio internacional, género y equidad. En *El comercio justo en España 2009: Cuestión de género*. San Sebastián: CECJ y SETEM.
- Fontana, M.** (2016). *Gender Equality in Trade Agreements*. European Union. <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>
- Fontana, M., Joeques, S., y Masika, R.** (1998). Global trade, expansion and liberalisation: Gender issues and impacts. *Bridge Report n.º 42*. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- Fundación EU-LAC.** (2015). *El género en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: Estado de la situación y oportunidades para la cooperación birregional*. Fundación EU-LAC.
- Ghiotto, L., y Echaide, J.** (2019 diciembre). Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur. Berlín, Buenos Aires, Bruselas.
- Gómez, L.** (2015). Sobre las instituciones públicas como instrumentos feministas emancipadores para un mundo en transición. *Lan Harremanak*, n.º 33, pp. 126–149.
- Grieger, G.** (2019). *The trade pillar of the EU-Mercosur Association Agreement Briefing International Agreements in Progress*. European Parliamentary Research Service.
- Jones, N.** (2008). Untangling links between trade, poverty and gender. *Briefing Paper 38*. United Kingdom: Overseas Development Institute.
- Kress, L.** (2017). Gender Sensitive Trade? A Feminist Perspective on the EU-MERCOSUR Free Trade Negotiations. Heinrich Böll Stiftung. <https://eu.boell.org/en/2017/02/22/gender-sensitive-trade-feminist-perspective-eu-mercotur-free-trade-negotiations#8>
- Kucera, D.** (2001). Foreign Trade of Manufactures and Men and Women's Employment and Earnings in Germany and Japan. *International Review of Applied Economics*, 15(2), pp. 129–149.
- Kucera, D., y Milberg, W.** (1999). Gender Segregation and Gender Bias in Manufacturing Trade Expansion: Revisiting the »Wood Asymmetry«. CEPA Working Paper Series II, Economic Policy Analysis, *Working Paper n.º 9*.
- May, A. M.** (2002 noviembre-diciembre). *The Feminist Challenge to Economics*. *Challenge*, 45(6), pp. 45–69.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General para Asuntos de Integración y Mercosur.** (2019). *Acuerdo de asociación Mercosur-Unión Europea: Síntesis del acuerdo*. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Dirección General para Asuntos de Integración y Mercosur.
- Pérez Orozco, A.** (2014). *Subversión feminista de la economía*. Barcelona: Traficantes de Sueños.
- Rodríguez, G.** (2019). Ganadores y perdedores del libre comercio: Desigualdad económica y derechización política global. En N. Sanchís (Comp.), *América Latina: Una mirada feminista sobre una región convulsionada*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://generoycomercio.net/wp-content/uploads/2019/05/MiradaFeministaSobreRegionConvulsionada2.pdf>
- Uruguay XXI.** (2018 marzo). Oportunidades de inversión. Agronegocios.
- WIDE, GEM & CISCA.** (2001). *International trade and gender inequality: A gender analysis of the trade agreements between the European Union and Latin America: Mexico and Mercosur*.
- WIDE+.** (2018). Transforming EU Trade Policy to protect Women Rights, Briefing.

# ENTRE BALANCES Y PROSPECTOS: APUNTES CRÍTICOS PARA LA DISCUSIÓN EN TORNO AL TRATADO ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR

Gerardo Caetano

## INTRODUCCIÓN

En muchos aspectos, lo que hoy se está viviendo en América Latina en general y en el Mercosur en particular respecto al tema de la inserción internacional de nuestros países y el desafío de acuerdos como el planteado –con grandes incertidumbres de concreción– entre este último bloque y la UE, forma parte en buena medida de algunos asuntos relevantes que a fines de la primera década del presente siglo ya advertían algunas mentes profundas e informadas del continente. A nuestro juicio, una de las cuestiones principales que persiste especialmente vigente en la coyuntura actual, pero que proviene de entonces, podría definirse de la siguiente manera: la ausencia de una mirada estratégica en la región y los profundos impactos negativos involucrados en ello constituyen factores catalizadores para la desintegración regional, la marginalización geopolítica y el bloqueo para el desarrollo efectivo de nuestros países.

En esa dirección, desde la perspectiva del progresismo más específicamente sudamericano, ya a fines de 2009, por ejemplo, el intelectual y político chileno Luis Maira manifestaba su sorpresa por la «*evaluación insuficiente*» y por la «*limitada comprensión*» que –a su juicio– las elites intelectuales y gobernantes sudamericanas habían tenido frente a la magnitud y las consecuencias de la crisis global de 2008. Luego de resaltar el rol muy gravitante que las usinas del pensamiento neoconservador habían tenido en el ascenso de las fuerzas políticas de derecha en las últimas décadas, Maira advertía que con el cambio de ciclo nada similar había ocurrido en el campo adversario, lo que a su juicio revestía mucha importancia a la hora de sustentar las posibilidades de retorno de «*una etapa posneoconservadora en la región*».

Luego de citar la conocida opinión de Wallerstein respecto a que el gobierno de Obama podía paradójicamente ser funcional al «*momento de la venganza de la derecha*», Maira llamaba la atención sobre que un eventual «*efecto pendular*» podía ser favorecido por la ausencia de pensamiento estratégico de los gobiernos y partidos que habían protagonizado el cambio progresista de los últimos años en el subcontinente sudamericano. «*La pregunta es –concluía Maira– si todavía estamos a tiempo de corregir las fallas de caracterización de la crisis y recuperar la iniciativa*

*política, poniendo el énfasis en aquellas ideas fuerza que la mayoría de los balances académicos o políticos señala. Los consensos de la hora actual son muy desfavorables para las visiones de derecha y proclives al pensamiento transformador. Se reconoce ahora que hay una mayor necesidad de política y un mayor espacio para hacerla. (...) Se vuelve a apreciar como insustituible el papel del Estado en materia de regulación y dirección de la sociedad, (...) la urgencia de un control eficaz en el funcionamiento de las corporaciones y (...) la participación ciudadana (...). Lo que no se advierte aún son los proyectos nacionales y las estrategias de desarrollo que den capacidad de respuesta a las fuerzas progresistas...»<sup>1</sup>*

Más de una década después y con el giro político «contra-reformista» consolidado que se percibe en el continente, sus señalamientos de entonces parecen revestir un cierto perfil profético. Los progresismos, en particular aquellos que en el 2009 detentaban el gobierno en América del Sur, todavía en pleno «auge de las commodities» pero ya con la señal de la crisis de 2008, prefirieron otras agendas menos desafiantes, tanto en el campo decisivo de las alternativas de inserción internacional, como en el de la exigencia de nuevas ideas y proyectos para un desarrollo diferente con equidad social, sustentabilidad medio ambiental y una agenda proyectada hacia temas cruciales como el cambio en la matriz productiva y exportadora.

## A PROPÓSITO DE BALANCES SOBRE LOS PROCESOS REGIONALISTAS Y DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DURANTE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS

Desde hace décadas y con particular significación analítica para el estudio de los regionalismos latinoamericanos, la multidimensionalidad y el pluralismo manifiesto de las estrategias de integración regional en el mundo han provocado una fuerte ampliación de taxonomías y clasificaciones en el ámbito del regionalismo comparado.<sup>2</sup> En estudios

<sup>1</sup> Luis Maira, «¿Cómo afectará la crisis la integración regional?», *Nueva Sociedad*, N° 224, (2009), pp. 144 a163.

<sup>2</sup> Cfr. Gratiús, Susane, ed. *Mercosur y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Madrid, Iberoamericana / Vervuert, 2008; Hochstetler, Kathryn. «Multi-Level

recientes son varios los autores que refieren la fuerza de estas rediscusiones en relación a los casos latinoamericanos y sus formatos. Este discutido cambio de modelos se vuelve más evidente en el caso Mercosur, cuyos Estados parte –por lo menos formalmente– no han renunciado al objetivo de constituir una unión aduanera. Sin embargo, en los hechos y cada vez más, los países socios, incluso bajo gobiernos de distinto signo ideológico, se comportan como si hubieran abdicado de esa aspiración.<sup>3</sup> En relación directa con el caso Mercosur, Andrés Malamud señalaba ya en 2011 a propósito de lo en su perspectiva ya indicaba la trayectoria del bloque:

«Creado en 1991, es uno de los más notorios miembros de la tercera ola integracionista en las Américas, contemporáneo del TLCAN, pero ubicado en el otro extremo del continente. (...) Su forma es diferente de la de muchos intentos previos o contemporáneos. Como ha observado Félix Peña, es „un caso de regionalismo abierto en el marco de la Organización Mundial de Comercio». (...) Sin embargo, el Mercosur no ha construido ninguna estructura institucional significativa, sea supranacional o no. Toma sus decisiones a través de mecanismos exclusivamente intergubernamentales, requiriendo unanimidad en todos los casos. (...) El éxito relativo obtenido por el bloque en sus primeros años se debió a una intensa dinámica interpresidencial. (...) Sin embargo, a partir de 1997 el dinamismo del Mercosur comenzó a declinar y la ausencia de instituciones evitó que los avances logrados se afianzaran. Por el contrario, el bloque sufre actualmente un proceso de degradación operativa mal disimulado por el aumento de la retórica integracionista, en lo que ha sido llamado un caso de «disonancia cognitiva».<sup>4</sup>

El enfoque de Malamud incorporaba en su perspectiva comparativa entre modelos integracionistas la cuestión nada menor del formato institucional de cada bloque y del proce-

dimiento de toma de decisiones. Por su parte, autores como José Antonio Sanahuja y Nicolás Comini han priorizado en el análisis del cambio de modelos integracionistas en América Latina, el impacto del «giro liberal frente a una globalización en crisis», lo que a su juicio promovería en países como Argentina, Brasil o Colombia una «desvinculación progresiva de plataformas integracionistas como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR)», asociado con un nuevo «regionalismo uniaxial», orientado al eje económico-comercial y a sus socios correspondientes (EEUU, UE, Canadá, Corea del Sur, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático o Alianza del Pacífico). En el caso específico de Brasil, estos autores observan «un enfoque regionalista» cada vez más «afín a la defensa de la globalización, (...) (con) una integración abierta y transparente compatible con el orden económico global.»<sup>5</sup>

A partir de ese destaque especial del eje ideológico y de su impacto sobre los proyectos integracionistas, varios autores han identificado en las últimas décadas la propuesta de un «regionalismo posneoliberal» principalmente en América del Sur, impulsado por los gobiernos progresistas, con algunas características definitorias de su programa: «primacía de la agenda política y una menor atención de la agenda económica y comercial; el retorno de la agenda de desarrollo; un mayor papel de los actores estatales; un énfasis mayor en la agenda positiva de la integración; una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo; mayor preocupación por (...) la infraestructura regional; más énfasis en la seguridad energética; la búsqueda de fórmulas para promover (...) la legitimación social de los procesos de integración.»<sup>6</sup>

Las discusiones en torno a los límites y alcances efectivos de estas formas de «regionalismo posliberal» (también señalado como «posthegemónico»), se perfilan en la actualidad como el escenario de un fuerte debate. Desde una balance crítico y a la luz de lo ocurrido en los últimos años, las evidencias parecen inclinarse a fundamentar la opinión que – más allá de logros parciales–, ni las convergencias ni

Governance and Social Movements in Mercosur», presentado en la 2007 Annual Convention of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, 30 de agosto-2 de septiembre. 2007; Malamud, Andrés y Philippe C. Schmitter. «La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur», *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, 181, 2006, pp. 3–31; MONDELLI, Marcelo. «Case Studies on social dimension in MERCOSUR», ECOWAS and ASEAN. Informe de Investigación, 2015. Disponible en [www.clasco.org](http://www.clasco.org); Perales, José Raúl «A Supply-side Theory of International Economic Institutions for the Mercosur», en Finn Laursen, ed., *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003; Rosamond, Ben. *Theories of European Integration*, Basingstoke, Macmillan / St Martin's Press, 2000; Sbragia, Alberta. «Review Article: Comparative Regionalism: What Might It Be?», *Journal of Common Market Studies*, 2008, vol. 46 (s1), pp. 29–49.

3 Según el académico mexicano Cassio Luiselli, «uno de los grandes problemas del MERCOSUR fue justamente el pretender llegar a una Unión Aduanera sin antes haber consolidado las otras etapas de menor complejidad, como fue el caso europeo. El Arancel Externo Común es una tremenda camisa de fuerza, que necesariamente servía mejor los intereses industriales de la potencia mayor, Brasil. Eso era y es incómodo para Argentina... y para Uruguay y Paraguay prohibitivo.» (Varios autores), *Hipótesis para el Mercosur que viene*. Montevideo, CEFIR-FE-SUR, 2014, p. 123.

4 Malamud, Andrés. «Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional» en *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*. México, Vol. 6, N° 2, julio-diciembre 2011, pp. 234–236.

5 Sanahuja, José Antonio – Comini, Nicolás, «Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis» en *Nueva Sociedad*, N° 275, mayo-junio 2018.

6 Para una profundización en esta caracterización cfr. Serbin, Martínez y Romanzini Júnior (compiladores), *El regionalismo «post-liberal» en América Latina Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas y Nuevos Desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. 2012. Buenos Aires, CRIES, 2013. En particular ver el capítulo de José Antonio Sanahuja, «Regionalismo «post-liberal» y multilateralismo en Sudamérica», pp.19 a 72. Del mismo autor, «Del «regionalismo abierto» al «regionalismo posliberal». Crisis y cambio en la integración regional en América Latina», en *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008–2009*. Buenos Aires, CRIES, 2008, pp. 11 a 54. Para enfoques críticos respecto a esta caracterización pueden citarse como ejemplos Lander, Edgardo, «¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares», en *OSAL*, año 5, N° 15, 9-12/2004; Briceño Ruiz, José, «Hege-monía, poshegemonía, neoliberalismo, posneoliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina», en Martha Ardila (ed.), ¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

mucho menos esta pauta de regionalismo programático »posliberal« pudieron avanzar en los hechos, desde esa »afinidad ideológica« tantas veces invocada por los »gobiernos progresistas«. Se trató en todo caso de proyectos invocados con ambición pero que luego no pudieron confirmarse. Desde un análisis especialmente crítico han señalado sobre este particular Daniele Benzi y Marco Nerea: »... una selva de adjetivos ha dominado los principales debates para caracterizar el regionalismo latinoamericano durante la última década. Sin embargo, parecería que poco o nada queda de ellos después de la »marea rosada«. (...) A estas alturas, sería ingenuo poner en duda que otra etapa del regionalismo latinoamericano haya entrado en su recta final«.<sup>7</sup>

Es cierto que la mayoría de los líderes de los gobiernos progresistas latinoamericanos, tal vez con particular énfasis en el Mercosur, llegaron a advertir en el discurso la crucialidad de este punto. En ese sentido, muchos de esos gobiernos postularon una vocación de mayor profundidad integracionista, representada en el campo ideal en procesos de la naturaleza del Mercosur o del ALBA, basados en una llamada »apuesta posliberal«, con compromisos de avance en políticas más integrales, orientadas a superar un ciclo de excesiva priorización comercialista. De allí que autores como José Antonio Sanahuja, Pía Riggiozzi y Diana Tussie hayan fundado el registro de ese nuevo »regionalismo posliberal« en asociación directa con la acción de los gobiernos progresistas de la »década social« (2004–2014). Pero tal vez el problema radique fundamentalmente en la heurística utilizada para fundamentar los juicios: una cosa han sido las declaraciones y aun las resoluciones tomadas en las Cumbres y otra muy distinta los logros concretos, la conducción efectiva y la administración cotidiana del bloque.

En efecto, esa vocación de profundizar los objetivos de la integración regional en el MERCOSUR, por ejemplo, quedó plasmada en documentos como el *Consenso de Buenos Aires* (octubre de 2003) o el *Acta de Copacabana* (noviembre de 2004), impulsados por los entonces Presidentes de Brasil y Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner respectivamente. También fue ejemplo de esa tendencia la negativa de todos los Estados parte del bloque junto a Venezuela a sumarse al proyecto del *Area de Libre Comercio de las Américas* (ALCA), en ocasión de la *IV Cumbre de las Américas* de Mar del Plata en noviembre de 2005.<sup>8</sup> Estos pronunciamientos reflejaron en su momento las potencialidades de un nuevo acuerdo político que se proyectaría sobre el Mercosur pero con una posterior vocación continental, desde los nuevos mecanismos entonces emergentes

como la ya referida ALBA, la UNASUR o la CELAC.<sup>9</sup> Las definiciones parecían orientarse entonces a la conformación de espacios integrados de desarrollo como soporte de una inserción internacional más autónoma de la región. En los mismos textos propositivos se hacía hincapié en que estos nuevos formatos de integracionismo y de inserción internacional resultaban bases decisivas para sustentar el cambio social con una forma de crecimiento económico más autónoma, menos dependiente de los »commodities«, con mayor articulación entre complementación productiva, »comercio justo« y desarrollo con equidad.<sup>10</sup>

Sin embargo, la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas para avanzar en proyectos comunes en materia de complementación productiva y en infraestructura, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos construidos desde el espacio de los Estados nacionales de espaldas a la región, la no superación de las asimetrías de los socios, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales o plurilaterales,<sup>11</sup> así como los casuales avances en materia de agenda externa común, terminaron por quitar credibilidad al nuevo enfoque de integración y regionalismo »posliberal« en el Mercosur realmente existente, precisamente en un momento de fuertes desafíos externos y de reconfiguración geopolítica.

Este fracaso relativo, si bien ha terminado de consolidarse con el giro político más actual en el continente, ya estaba perfilándose desde hacía varios años, cuando todavía imperaban los gobiernos progresistas. En enero de 2014, antes del cambio político en Brasil y Argentina, también bastante antes de la derrota del Frente Amplio en 2019, el entonces presidente uruguayo José Mujica advertía en un reportaje que el Mercosur debía »ajustar lo jurídico en lo posible a lo que somos y no a lo que soñamos que deberíamos ser, creo que esto merece una discusión. (...) El Mercosur tiene un problema interno, y tiene que revisar, revisarse a sí mismo, qué es lo que sigue vigente y lo que no sigue vigente. (...) Sería mejor que nos sinceremos, y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual. Lo que no podemos seguir es en una especie de mentira institucional: tenemos una letra pero vamos por otro camino«.<sup>12</sup> Más de dos años después, ya convertido en un octogenario senador, Mujica

<sup>7</sup> Benzi, Daniele y Narea, Marco, »El regionalismo latinoamericano, más allá de los »pos«. El fin del ciclo y los fantasmas globales«, en *Nueva Sociedad*. N° 275, Buenos Aires, mayo-junio 2018, pp. 106 y 119.

<sup>8</sup> Pantojas García, Emilio, »El ALCA: Un inventario de su proceso«, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007*. Buenos Aires, CRIES, 2007; <http://www.cries.org/contenidos/anuario-integracion-2007.pdf>.

<sup>9</sup> Cfr. [www.alba-tcp.org](http://www.alba-tcp.org); [www.unasur.org](http://www.unasur.org); [www.sela.org/celac](http://www.sela.org/celac).

<sup>10</sup> El autor ha trabajado especialmente esas definiciones en algunos de sus trabajos. Cfr. »MERCOSUR 20 años«. Montevideo, CEFIR, 2011, 390 pp.; y »El futuro de la integración regional: entre la administración de conflictos y la necesidad de pensamiento estratégico«, en (Varios Autores), *Mercosur. Prospectiva 20 años*. Montevideo, CEFIR-FESUR, 2012, pp. 19 a 28.

<sup>11</sup> Un ejemplo ilustrativo de ello ha sido la participación de Argentina, Brasil y México en el G20 financiero. No solo no intentaron investir la representación oficiosa de América Latina en dicho Foro sino que tampoco llegaron a concertar sus posiciones entre sí.

<sup>12</sup> Cfr. [www.elobservadordigital.com](http://www.elobservadordigital.com) »El Observador« digital. Montevideo, (con información de AFP). 11 de enero de 2014.

insistía<sup>13</sup> que si bien seguía apostando al Mercosur y a la integración como caminos insoslayables para el desarrollo regional, *«ya no es tiempo de decir simplemente que no. Hay que marcar un rumbo propositivo.»*

Resulta oportuno inscribir este debate sobre los balances controversiales del llamado «regionalismo posliberal», en particular en relación al Mercosur, dentro de un marco geopolítico continental. El escenario de las últimas décadas en los procesos integracionistas y regionalistas en América Latina se dibuja a trazo grueso identificando, en materia de integración subregional, dos dinámicas divergentes en el continente. Mientras que por un lado los países con costas al Pacífico han ido consolidando su esquema de integración enmarcado en una trayectoria de fuerte apertura a la economía global, a partir de la Alianza del Pacífico y bajo el liderazgo norteamericano, los países asociados en torno al Mercosur y el ALBA procuraron en el último decenio (con dificultades importantes y con giros significativos de orientación en los últimos años) consolidar a la integración regional como un mecanismo que favoreciera una inserción más autónoma en el escenario global. Esto se enmarcaba en la configuración progresiva de una «doble subordinación» de América del Sur en relación a EEUU y a una cada vez más presente China, principal socio comercial del subcontinente y con una gravitación creciente en varios planos.<sup>14</sup> Como se verá, más allá de logros parciales, los fracasos debilitaron esta segunda vía progresista.

En el caso del Mercosur puede señalarse que el factor fundamental fue la falta de voluntad política de los dos grandes del bloque, Argentina y especialmente Brasil. En el caso del ALBA, el gran motivo del declive fue la implosión del liderazgo venezolano tras la caída de los precios internacionales del petróleo. En ese marco, las vías del aperturismo comercialista y de una relativa aceptación de las nuevas reglas de negociación en bienes, servicios e inversiones, con todos sus efectos en las políticas internas de los Estados nacionales, pareció proyectarse como pauta dominante en casi todo el continente. No resulta casual que muchas de las medidas más significativas del «programa contrarreformista» de los nuevos gobiernos de derecha o centro derecha en el continente (reformas laborales, previsionales, congelamiento de la inversión pública y del gasto social, reformulación de las políticas de inserción, etc.) se hayan presentado como consecuencias «naturales» de un ajuste indispensable al «nuevo mundo».<sup>15</sup>

Mientras se confirmaba el giro netamente «comercialista» de un proceso de integración ambicioso como el Mercosur,<sup>16</sup> ante las diferencias políticas entre los Estados (acrecientadas por la crisis venezolana) se configuró un inédito «Grupo de Lima»,<sup>17</sup> que quiso avanzar en decisiones que involucraban a la región desde la absoluta transgresión de los circuitos institucionalizados de carácter regional. En un mismo sentido, bajo el liderazgo de Brasil, se «dinamitó» la UNASUR, definida en forma sarcástica por Benzi y Narea como «un viejo anhelo de los estrategas geopolíticos brasileños, desempolvado por esa banda de ilusionados del Partido de los Trabajadores».<sup>18</sup> Esto ocurrió en abril de 2018 con el anuncio conjunto del «retiro temporal» de seis Estados partes,<sup>19</sup> los mercosureños Brasil, Argentina y Paraguay (con la resistencia de Uruguay), y los tres socios sudamericanos de la Alianza del Pacífico (Colombia, Perú y Chile).

## INTEGRACIÓN REGIONAL Y MODELO PRODUCTIVO

El giro aperturista que parece haberse expandido por casi toda América Latina y que ya era la tónica dominante de los Estados partes del Mercosur hasta 2019,<sup>20</sup> ha coincidido con la continuidad y aun profundización de políticas promotoras de la exportación de recursos naturales (básicamente alimentos y minerales sin procesar), con problemas de sustentabilidad medioambiental y escasa atención a políticas proactivas de ciencia y tecnología, indispensables para sustentar enfoques consistentes para la agregación de valor, el cambio en la matriz productiva y la generación de empleos de calidad. En esa dirección, aunque a menudo se omite, este tipo de proyectos complican también enfoques más directos y efectivos en materia de distribución del ingreso. Véanse al respecto los siguientes cuadros y las dudas radicales que aportan sobre algunos de estos temas.

<sup>13</sup> En la clase inaugural del curso internacional *América Latina: ciudadanía, derechos e igualdad*, coorganizado por CLACSO, la UMET y FLACSO Brasil. Buenos Aires, 17 de marzo de 2016.

<sup>14</sup> Cfr. Gerardo Caetano, *El giro del Mercosur y de su agenda externa común hacia China*, en *Escenarios. Observatorio de regionalismos en América latina y en el Caribe*. Montevideo, N° 4, 2017.

<sup>15</sup> Poco antes que un tribunal de Porto Alegre ratificara la condena del juez Moro sobre Lula, el actual Presidente brasileño Temer, en su discurso pronunciado en el Foro Económico Global Mundial de Davos, realizó una contundente defensa de las reformas liberales emprendidas por su gobierno, al tiempo que al «nuevo» Brasil como «un Brasil de responsabilidad, no de populismo», y abogó por la «apertura» y en contra del «aislacionismo».

<sup>16</sup> En la Cumbre de Presidentes del Mercosur reunida en Mendoza los días 20 y 21 de julio de 2017, el Presidente brasileño Temer, luego de asumir la Presidencia Protempore del bloque, se comprometió a continuar y profundizar el «giro comercialista» del Mercosur. *«La cumbre de Mendoza será recordada como el marco del esfuerzo del rescate de la vocación original de nuestro bloque»*.

<sup>17</sup> El llamado «Grupo de Lima» es una instancia multilateral informal que se estableció tras la denominada *Declaración de Lima*, de 8 de agosto ([https://es.wikipedia.org/wiki/8\\_de\\_agosto](https://es.wikipedia.org/wiki/8_de_agosto)) de 2017 (<https://es.wikipedia.org/wiki/2017>), a propósito de la crisis política venezolana. A partir de ello se ha seguido reuniendo, con el aval manifiesto de los EEUU, la UE y la OEA,

<sup>18</sup> Benzi y Narea, «El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos»... ob. cit.

<sup>19</sup> Cabe consignar que UNASUR mantiene su secretaría general acéfala desde enero de 2017, fecha en la que terminó su mandato Ernesto Samper.

<sup>20</sup> Hasta la derrota de Macri y la asunción del nuevo gobierno presidido por Alberto Fernández en Argentina, los dos objetivos en los que coincidían todos los Estados parte del Mercosur, incluido el gobierno progresista de Uruguay, apuntaban a la concreción del largamente postergado Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y a la convergencia efectiva de acciones y estrategias con la Alianza del Pacífico. Cfr. Gerardo Caetano, *«El futuro del proyecto Mercosur en los actuales contextos»*, en Caetano (coord.), *América latina ante...* ob cit. 2017, pp. 353 a 387.

Cuadro 1

**Participación de las exportaciones de productos primarios en el total de exportaciones en América Latina y el Caribe (12 países)**  
(Años seleccionados entre 1990 y 2015 (en %))

|                                                          | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|----------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Venezuela (República Bolivariana de)                     | 89,6 | 85,8 | 90,9 | 90,6 | 95,7 | 98,2 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)                        | 95,3 | 81,4 | 71,1 | 88,8 | 93,6 | 95,2 |
| Ecuador                                                  | 97,7 | 92,2 | 90,1 | 91,5 | 90,2 | 92,3 |
| Paraguay                                                 | 90,1 | 80,7 | 92,5 | 92,8 | 92,6 | 89,9 |
| Chile                                                    | 88,7 | 86,5 | 83,8 | 84,9 | 87,4 | 85,6 |
| Perú                                                     | 81,6 | 85,2 | 79,7 | 82,6 | 86,3 | 85,1 |
| Colombia                                                 | 74,9 | 65,2 | 67,5 | 64,2 | 76,1 | 75,8 |
| Uruguay                                                  | 61,2 | 61,2 | 58,1 | 68,1 | 74,0 | 74,8 |
| Argentina                                                | 70,9 | 66,1 | 67,5 | 69,2 | 66,8 | 70,6 |
| Brasil                                                   | 48,1 | 46,5 | 41,6 | 47,0 | 63,4 | 61,9 |
| Costa Rica                                               | 73,2 | 74,9 | 34,4 | 34,4 | 39,1 | 46,4 |
| México                                                   | 56,5 | 22,3 | 16,5 | 22,9 | 24,0 | 17,2 |
| Mercado Común del Sur (MERCOSUR),<br>sin Bolivia y Chile | 55,5 | 53,2 | 51,3 | 53,7 | 65,2 | 65,0 |

Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).

Cuadro 2

**Investigadores en innovación y desarrollo por millón de habitantes en distintas regiones del mundo**  
(Serie 2000–2010)

| Investigadores en I+D<br>(por millón de habitantes) | 2000         | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005         | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010         |
|-----------------------------------------------------|--------------|-------|-------|-------|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| Asia Oriental y el Pacífico                         | 939          | 915   | 982   | 1.070 | 1.224 | 1.254        | 1.457 | 1.454 | 1.692 | 1.129 | 1.475        |
| Europa y Asia central                               | 2.299        | 2.374 | 2.386 | 2.452 | 2.531 | 2.582        | 2.573 | 2.571 | 2.642 | 2.664 | 2.716        |
| América Latina y el Caribe                          | 329          | 326   | 353   | 381   | 429   | 450          | 440   | 454   | 460   | 483   | 503          |
| América del Norte                                   | 3.480        | 3.560 | 3.638 | 3.873 | 3.797 | 3.769        | 3.834 | 3.840 | 3.990 | 4.111 | 3.946        |
| Asia meridional                                     | 110          | ...   | ...   | ...   | ...   | 129          | ...   | ...   | ...   | ...   | 156          |
| África del sur del Sahara                           | ...          | ...   | ...   | ...   | ...   | ...          | ...   | ...   | ...   | ...   | ...          |
| Oriente Medio y Norte de África                     | ...          | ...   | ...   | ...   | ...   | ...          | ...   | ...   | ...   | ...   | ...          |
| <b>Mundo</b>                                        | <b>1.081</b> | ...   | ...   | ...   | ...   | <b>1.204</b> | ...   | ...   | ...   | ...   | <b>1.278</b> |

Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).

Cuadro 3

**Indicadores para la medición de las metas del Objetivo de Desarrollo del Milenio N°7 (medioambiente) en América Latina y el Caribe**  
(Años entre 1990 y 2015)

|                                                                                            | 1990  | 2000  | 2005  | 2010  | 2015  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Proporción de la superficie cubierta por bosque                                            | 51.09 | 48.87 | 47.69 | 46.80 | 46.26 |
| Toneladas de CO2 por habitante                                                             | 2.26  | 2.53  | 2.65  | 2.85  | ...   |
| Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas                                    | 4.90  | 8     | ...   | ...   | 13.30 |
| Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable | 84.9  | 89.6  | 91.5  | 93.3  | 94.6  |
| Proporción de la población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas              | 67.3  | 74.7  | 77.8  | 80.8  | 83.1  |
| Población urbana que vive en tugurios (porcentaje de la población urbana)                  | 33.7  | 29.2  | ...   | ...   | 20.5  |

Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).

Debe decirse que una actualización de estos cuadros a la situación de la región en 2020 y con los impactos de la pandemia en curso arrojarían resultados más críticos y desfavorables en todos estos temas. Como se ha podido confirmar en el pasado más reciente en algunos países donde radicarón experiencias prolongadas de gobiernos progresistas, en especial en Venezuela y Argentina,<sup>21</sup> resultaba plausible pensar que la consistencia de las políticas redistributivas y sus principales logros podían implosionar rápidamente – y así ocurrió – de no complementarse con reformas económicas fundadas y con cambios estructurales en la producción. Sin retorno a dependentismos de otro tiempo, por cierto que tampoco hay que olvidar las restricciones y condicionamientos para un desarrollo alternativo en países como los latinoamericanos, incluso con una presencia avasallante de los EEUU de Trump y también con la creciente gravitación de China, que por cierto no debe considerarse un «hegemón benévolo». Tampoco debe opacarse el registro que en estos planos, no solo los gobiernos progresistas sino la gran mayoría de los gobiernos más o menos recientes del continente, no han podido ostentar desempeños significativos. Con economías primarizadas,<sup>22</sup> sin apuestas exitosas y potentes en educación, ciencia y tecnología, sin sustentabilidad medioambiental, sin cambios responsables en materia de nuevas políticas económicas para el desarrollo, las chances de avances consistentes en la cohesión social se debilitan.

En varios de sus trabajos y exposiciones del último lustro, el economista José Antonio Ocampo ha estudiado las derivaciones de este período más reciente del tránsito en América Latina «desde el auge a la crisis», así como su coincidencia con la acción de los gobiernos progresistas. Luego de registrar las consecuencias sobre la región de la «fuerte desaceleración del comercio internacional» y del fin del llamado «auge de las commodities» en el bienio 2014–2016, Ocampo ha señalado en forma reiterada que América Latina en la gran mayoría de sus países «se gastó el auge de los términos de intercambio» sin crear «grandes espacios en materia fiscal», capaces de sustentar «políticas anticíclicas». Ello en su visión se volvió más grave pues el continente continuó en los tiempos de bonanza (en el que los grandes ganadores fueron los países «energético-mineros») con una «excesiva dependencia de los productos básicos», «una desindustrialización prolongada y prematura», grandes rezagos en infraestructura y en especial en materia tecnológica. Sus sugerencias para los nuevos tiempos han vuelto una y otra vez al mismo punto de las exigencias, logros y omisiones que ya se planteaban en la década más «social y progresista»: aunque no se vea

«margen para políticas contracíclicas», mucho más después del impacto de la pandemia, en la coyuntura más actual de América Latina una vez más tendrían que afirmarse «políticas de diversificación productiva», apuestas a la «transformación en I+D» y a la «inversión en infraestructura», así como a procesos de integración regional genuina «que superen las divisiones políticas».<sup>23</sup>

¿Cuántas posibilidades tiene ese programa de políticas en los actuales contextos internacionales y regionales, mucho más en el marco de las severísimas consecuencias económicas y sociales de la pandemia? ¿Qué tipo de políticas de inserción internacional se requiere o cuáles están realmente disponibles hoy para ese rumbo? ¿Se percibió durante la década de bonanza (2004–2014) la convicción y el pensamiento estratégico al menos para intentarlo en serio? ¿Cómo devienen esos retos ante el «giro político a la derecha» y sus programas convergentes de «contrarreforma»? ¿Los gobiernos progresistas dieron respuesta efectiva a esas demandas?

## INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO

A partir del reconocimiento de estos últimos retos referidos, también resulta decisivo explorar en torno a la articulación central de las políticas de inserción internacional y los proyectos de desarrollo promovidos, anverso y reverso de un mismo asunto. En ese sentido, el contexto internacional actual es muy claro en la demanda de una acción sólida, a nivel nacional y regional, en materia de una renovada inserción global desde América Latina, con el soporte de una mayor integración como región en tanto sustento de un desarrollo más autónomo en relación a las restricciones externas derivadas del «hiperglobalismo extremo» de los nuevos contextos.<sup>24</sup>

Este imperativo en América Latina tal vez se profundice, en medio de una superpoblación de organismos integracionistas (de vigencia dispar, algunos con crisis de funcionamiento visibles) que no convergen, lo que ha creado superposición de fines y tareas. El primer eje de discusión se plantea en relación a cómo pueden construirse proyectos de desarrollo no atados a las exportaciones de bienes primarios sin la adopción de estrategias efectivas de integración regional. ¿Debe darse como un dato indiscutible el de que en el mundo actual, con los cambios significativos en las cadenas globales de valor, el lugar asignado para los países latinoamericanos no puede ser otro que el de productores y exportadores de bienes primarios, en el mejor

<sup>21</sup> Para el caso argentino, cfr. José Natanson, *¿Por qué? La rápida agonia de la Argentina kirchnerista* y (2018); Daniel Filmus, *Pensar el kirchnerismo. Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene*. (Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2016); entre otros. Para el caso venezolano, el abordaje más reciente y abarcativo que conocemos es: (Varios autores), *Venezuela: el ocaso de la revolución* en *Nueva Sociedad*. N° 274. Marzo-abril 2018. Buenos Aires, E. Nueva Sociedad, pp. 29 a 164.

<sup>22</sup> El «boom de las commodities» en América Latina debe incorporar en su análisis los niveles de avance tecno-científico e innovador, así como sus efectos sobre la interacción naturaleza – sociedades.

<sup>23</sup> José Antonio Ocampo, «América Latina: del auge a la crisis», conferencia magistral en el Tercer Foro Internacional «Rusia e Iberoamérica en el mundo globalizante: historia y perspectivas», Universidad Estatal de San Petersburgo, 2 de octubre de 2017.

<sup>24</sup> Este último supuesto de la integración es objeto de un fuerte debate en la actualidad latinoamericana. Sobre el particular se centra la compilación organizada por el autor en Gerardo Caetano (coord.), *América Latina ante los desafíos de la globalización*. (Montevideo, Planeta, 2017); 392 pp.

de los casos con modernización tecnológica derivada de las inversiones externas directas? ¿Es esta una pauta aceptable para la consolidación de «ciclos progresistas» orientados a afianzar un desarrollo más inclusivo, sustentable y equitativo? En medio de la ya tradicional «inflación retórica» sobre la integración, una perspectiva geopolítica mínimamente realista sobre el continente parece apuntar a la necesidad de iniciativas de convergencia entre los procesos integracionistas existentes. Este proceso de convergencias, mucho más en los contextos actuales, debería procurar – por ejemplo- reintegrar efectivamente a México a América Latina, desafiado hoy por los excesos de la Administración Trump, la reformulación de los acuerdos comerciales con los EEUU y los retos ampliados del gobierno de López Obrador emergente tras el proceso electoral de 2018.<sup>25</sup>

Como se ha anotado, la frustración o el fracaso de los proyectos integracionistas o regionalistas en el continente se profundiza en su relevancia por el impacto de los contextos internacionales más actuales y sus condicionamientos para los países del continente. Como ha señalado Dani Rodrick, entre otros, el «*trilema político de la economía mundial*» apunta actualmente a que la vigencia de un «*hiperglobalismo extremo*» provoca problemas de gobernanza a nivel internacional, al tiempo que desafía las posibilidades de las democracias dentro de los Estados nacionales.<sup>26</sup> La bibliografía más reciente tiende a destacar las fuertes restricciones que estos cambios globales suponen para propuestas progresistas afincadas en América Latina.<sup>27</sup>

Las políticas hacia América Latina por parte de EEUU se han vuelto más agresivas y distantes: la fugaz «Doctrina Tillerson», con la explicitación de sus profundos recelos ante el protagonismo creciente de China y Rusia en la región, configuran un buen reflejo de ello.<sup>28</sup> Por su parte, la persistencia del crecimiento de los países «emergentes» (aun con tasas más bajas en los últimos años y con el impacto de la pandemia), posicionados como actores insoslayables del nuevo orden global, completa un panorama de cambios en el escenario internacional, con fuertes impactos en el continente. Como también ha sido dicho, la propia China se ha

consolidado como el primer socio comercial de la casi totalidad de los países sudamericanos, aunque ha tendido a competir con México y con la zona centroamericana y caribeña más asociada a la gravitación norteamericana. Sin embargo, su despliegue por la región no ha hecho más que profundizar el patrón productivo primarizado y extractivista, tanto en lo que refiere a su comercio como al perfil de sus inversiones.<sup>29</sup>

Cabe advertir además que a partir del bienio 2014–2015, China ha venido variando sus estrategias de crecimiento en una perspectiva de desaceleración ordenada y con ello ha afectado seriamente el mercado mundial de las commodities, con fuertes impactos sobre los gobiernos progresistas latinoamericanos y sus políticas.<sup>30</sup> A pesar de los altibajos, este inestable rebalance de poder mundial, además de impactar en la ecuación económica internacional, incidió sobre la configuración de los esquemas multilaterales de negociación de bienes, servicios e inversiones, con todas sus implicaciones de diversa índole en las políticas públicas, también con fuertes consecuencias sobre América Latina en general y sobre el Mercosur en particular.<sup>31</sup>

En contextos en los que se combina inseguridad e inestabilidad internas con conflictos emergentes de diversa índole, con el agregado imprevisto de la pandemia, el continente ve consolidarse los signos de su marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional, situación que todos los análisis parecen proyectar con señales acentuadas para el escenario que se ha abierto en 2020.<sup>32</sup> Véanse a este respecto indicadores sobre su peso en porcentajes del comercio mundial, PBI, flujos financieros, patentes aprobadas en los últimos treinta años, volumen de inversiones u otros datos similares. El siguiente Cuadro 4, realizado con anterioridad al impacto del Covid-19, ya proyectaba una panorámica contundente sobre ese particular.

En contraposición con estos indicadores, América Latina en general y el Mercosur en particular mantienen mucha relevancia en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, de posesión de recursos

25 La mayoría de los analistas coinciden que al acercarse el cumplimiento de dos años de su gobierno, el nuevo Presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador, fundador del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y candidato presidencial de la coalición «Juntos Haremos Historia», para las elecciones del 1º de julio de 2018, no ha terminado de brindar señales y resultados consistentes respecto a las expectativas progresistas que había generado.

26 Cfr. Dani Rodrick, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. (Harvard, W. W. Norton & Company, 2011).

27 Cfr. al respecto José Antonio Sanhajuja, *Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos*, en Manuela Mesa (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016–2017*. (Madrid, CEIPAZ, 2017); pp. 41 a 77; «América Latina ante un cambio de escenario: de la bonanza de los commodities a la crisis de la globalización». En *Pensamiento Propio*. (Madrid, 2016); pp. 13 a 27.

28 Comenzó a hablarse informalmente de esa «doctrina» a partir de la primera gira latinoamericana del anterior Secretario de Estado norteamericano, Rex Tillerson, en la que recorrió México, Argentina, Perú y Colombia. Como es sabido, Tillerson fue destituido de manera imprevista por Trump en marzo de 2018 y sustituido por Mike Pompeo.

29 OCDE *Economic Surveys: China 2013*, OCDE. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-china-2013\\_eco\\_surveys-chn-2013-en#page21](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21)

30 Cfr. Carlos Moneta-Sergio Cesarín, Escenarios de integración. Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos». (Buenos Aires, Eduntref, 2014); Carlos Moneta-Sergio Cesarín, La tentación pragmática. China-Argentina/América Latina: lo actual, lo próximo y lo distante. (Buenos Aires, Eduntref, 2016); Dosch, J. y Goodman, D. *China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation*. (Journal of Current Chinese Affairs 41 (1), 2012); pp. 3–19; Jenkins, R., *Chinese Competition and Brazilian Exports of Manufactures. Oxford Development Studies* 42 (3), 2014); pp. 395–418; Sebastián Torres, *Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur y China*, en Caetano, (coord.), *América Latina ante los retos...* ob. cit.; pp. 255 a 278; entre otros.

31 Cfr. CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. (Santiago de Chile, CEPAL, 2014).

32 Cfr. los análisis del Observatorio COVID – 19 en América Latina y el Caribe de la CEPAL. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

Cuadro 4

**Grupos de economías de acuerdo a la clasificación del FMI (193 países) ordenados por su participación en el PIB global (medido a paridad de poder de compra)**

(Serie 1992–2022 [desde 2012 a 2002, proyecciones del FMI] (en%))

|                                                                                                | 1992        | 1995       | 1998       | 2001       | 2004       | 2007       | 2010       | 2013       | 2016       | 2019       | 2022        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 39 economías avanzadas (clasificación IMF)                                                     | 58,07       | 58,1       | 57,3       | 56,5       | 53,7       | 50,2       | 46,3       | 43,5       | 41,8       | 39,9       | 37,63       |
| 30 economías asiáticas emergentes / en desarrollo (incluida China)                             | 12,61       | 15,0       | 16,0       | 17,3       | 19,2       | 22,1       | 25,8       | 28,7       | 31,6       | 34,3       | 36,99       |
| 23 economías del Medio Oriente y del Norte de África, Afganistán y Pakistán                    | 7,26        | 7,1        | 7,3        | 7,1        | 7,6        | 7,7        | 7,9        | 7,6        | 7,6        | 7,5        | 7,49        |
| <b>32 economías de América Latina y el Caribe</b>                                              | <b>9,33</b> | <b>9,4</b> | <b>9,5</b> | <b>8,9</b> | <b>8,6</b> | <b>8,6</b> | <b>8,7</b> | <b>8,6</b> | <b>7,8</b> | <b>7,4</b> | <b>7,21</b> |
| 12 economías de la Comunidad de Estados Independientes (Europa Oriental y Asia, incluye Rusia) | 7,04        | 4,8        | 4,0        | 4,4        | 4,8        | 5,2        | 5,0        | 5,0        | 4,5        | 4,3        | 4,15        |
| 12 economías europeas emergentes / en desarrollo                                               | 3,22        | 3,2        | 3,3        | 3,2        | 3,4        | 3,5        | 3,4        | 3,5        | 3,5        | 3,5        | 3,49        |
| 45 economías del África subsahariana                                                           | 2,47        | 2,4        | 2,4        | 2,4        | 2,6        | 2,7        | 2,9        | 3,0        | 3,0        | 3,0        | 2,98        |

Quelle: Eigenanalyse auf der Grundlage von Daten des IWF World Economic Outlook Database (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>).

naturales estratégicos (en particular minerales, hídricos y energéticos), en la riqueza fundamental de la biodiversidad, aspectos que se proyectan bien lejos de la marginalidad anotada y que ya despiertan codicias externas varias, con sus implicaciones de toda índole. Parece obvio entonces que la modalidad de expansión del capitalismo en el continente, conducido por las cadenas globales de producción lideradas por las grandes transnacionales, apunta hacia las industrias extractivas basadas en recursos naturales. Y más allá de su retórica neodesarrollista, los gobiernos progresistas parecieron finalmente aceptar ese rol o por lo menos no encontraron alternativas efectivas a sus restricciones. Ello sin duda también tuvo elementos de «profecía autocumplida». En todo caso, el proceso terminó reforzando la primarización de las exportaciones y las retriaciones consiguientes sobre los enfoques de crecimiento económico y cohesión social.

### CLAVES ACTUALES ANTE EL RETO DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR

En la actualidad, no es que hayan desaparecido en las filas del progresismo latinoamericano las visiones críticas, por ejemplo, a los fuertes condicionamientos de los Tratados de Libre Comercio clásicos, en especial en asuntos estratégicos como compras gubernamentales, propiedad intelectual, tratamiento igualitario de empresas nacionales y extranjeras, dilucidación de contenciosos en el CIADI (organismo anexo al Banco Mundial) y no en tribunales competentes acordados por los países firmantes, entre otros aspectos. Aunque los marcos de negociación han cambiado y en particular con China parecen abrirse condiciones de mayor flexibilidad, las posturas críticas a este tipo de

acuerdos persisten y mantienen fundamento. Sin embargo, el statu quo de algunos integracionismos paralizados, sumado a los retos de un contexto acuciante de desaceleración económica, de cambios tecnoeconómicos y de reformulación de las negociaciones en comercio de bienes, inversiones y servicios, ya genera descontentos expandidos. Las posturas de quienes en el continente exigen pautas de inserción internacional capaces de afirmar la conformación de cadenas de valor regionales, con desarrollos industriales compartidos y mayor agregación de valor, han comenzado a enfrentar cierto desaliento frente a la intocada dependencia de la exportación de commodities que exhibían (y continúan exhibiendo) los países de la región, sus dificultades para enfrentar la desaceleración económica y su marginación relativa de los principales circuitos comerciales a nivel internacional.

Como puede observarse, aunque todavía persista el debate en la academia y en el seno de los progresismos, las tendencias predominantes que surgen de los contextos económicos globales y de los procesos integracionistas prevalentes en América Latina, también desde los balances de lo efectivamente concretado en las propuestas de «regionalismo» impulsadas en los hechos por los gobiernos progresistas, parecen fundamentar que los derroteros más recientes del Mercosur se inscriben en un cambio de modelo mucho más orientado a un énfasis «liberal-comercialista» y a una profundización de la pauta de «regionalismo abierto», coincidente con el orden económico global.

¿Cuánto cambia sobre estos desafíos a partir del balance del pasado reciente pero sobre todo ante los nuevos contextos, que en el caso del Mercosur combinan el reto insoslayable de una respuesta seria y rigurosa ante la eventualidad de la concreción del Tratado comercial con la Unión

Europea? Tal vez ayude al debate el registro, a título de reseña -no exhaustiva ni taxativa- de algunos puntos centrales que emergen en este contexto de tensión entre los balances y los prospectos, parafraseando a Carlos Real de Azúa:

- i) Como se ha señalado en el texto y se ha profundizado en otro aporte elaborado por el suscrito de manera conjunta con Nicolás Pose,<sup>33</sup> los cuestionamientos fundados ante el contenido de los TLC, en particular en relación a los condicionamientos que generan sobre la posibilidad de los modelos de desarrollo tardío, siguen plenamente vigentes, aun cuando en este caso aparezcan algo aplacados en algunos aspectos.
- ii) Desde los ámbitos progresistas, entre los principios fundamentales que siempre se han defendido en materia de inserción internacional figuraron dos que en esta ocasión se encuentran muy insertos en la coyuntura: la necesidad de preservar al Mercosur en su conjunto como bloque negociador de los acuerdos extra zona y la exigencia –casi siempre postergada pero muy reclamada desde Uruguay y Paraguay- de la obtención de resultados concretos en relación a la agenda externa común del bloque.
- iii) En esa misma dirección, siempre se planteó también que en particular para un país como Uruguay, la hipótesis de recuperar la «soberanía comercial» para negociar en solitario, punto en el que coincidieron las oposiciones a los gobiernos progresistas en los últimos 15 años, resultaba una opción inconveniente y hasta inviable.
- iv) También siempre se reclamó desde esos ámbitos la idea de que el Mercosur no podía convertirse en ninguna hipótesis en una «zona ampliada de sustitución de importaciones» y que dicha perspectiva dañaba fundamentalmente a los socios más pequeños del bloque.
- v) Los peligros del aislamiento en los muy duros contextos actuales –con las incertidumbres ampliadas de la evolución del contexto geopolítico global tras la pandemia- resultan hoy especialmente acuciantes, de modo particular ante las restricciones de acceso a mercados que ya están presentes y a las que se vislumbran.
- vi) Desde los círculos más afines a una perspectiva integracionista en los países del Mercosur, desde los orígenes del bloque siempre se planteó, con nulo éxito, la idea de que un socio muy factible para la realización de acuerdos estratégicos paritarios, negociados entre bloques y con la consideración de asimetrías, era precisamente la UE, en especial por la comunidad de valores y de perfiles compartidos.

vii) También es cierto que, si hay que tener claro que los procesos de integración se construyen entre Estados y no pueden fundarse en afinidades ideológicas, a menudo más proclamadas que reales, las asintonías y distancias con el actual gobierno de Bolsonaro involucran asuntos en verdad cruciales, en verdad límites, como lo es su perfil autoritario, la irracionalidad de muchas de sus políticas (entre ellas la medio ambiental en el Amazonas) y su postura injerencista en especial con Argentina.

viii) Si como se ha señalado, un proceso profundo de integración regional debe fundarse en la difícil construcción de intereses comunes, en una sabia administración de los conflictos entre los socios y en el compartir aunque sea un mínimo horizonte estratégico, toda definición frente a dilemas de este porte debe escapar por igual a posturas dogmáticas como la de que «el peor acuerdo es mejor que el no acuerdo» o el refugio testimonial a la reiteración en letanía de principios generales inaplicables en los hechos.

## FINAL ABIERTO

En suma, se han presentado algunas pistas para una discusión responsable y exigente, entre los balances del pasado reciente y los retos de la coyuntura más actual y del porvenir, a propósito de los muchos vínculos que hacen del tema de la inserción internacional el reverso imprescindible de un modelo productivo sustentable, inclusivo, progresista. Mucho de los asuntos presentados forman parte de una agenda de ciertos retos históricos que vienen de muy lejos y que han sido objeto de propuestas centrales en los gobiernos progresistas de la «década social» y del «auge de los commodities», en particular en los países socios del Mercosur: la consistencia efectiva del crecimiento económico; las políticas de reinserción internacional como soportes de soberanía y de proyectos de desarrollo consistentes; entre otros. A partir de allí, más allá de matices necesarios y del señalamiento de logros importantes, se han postulado evidencias acerca de la relevancia de ciertos fracasos y frenos en la implementación efectiva de los programas reformistas que portaban los gobiernos progresistas en sus inicios. Incluso se ha formulado la hipótesis complementaria de que un análisis crítico en torno al ciclo progresista y su «década dorada» resulta de relevancia para comprender mejor las causas, los límites y alcances del nuevo «giro a la derecha» que se está produciendo en la América Latina y en el Mercosur de nuestros días.

La hipótesis marco que se ha trabajado en este texto se encuentra en diálogo con las posturas de otros intelectuales, tanto latinoamericanos como de otros continentes, que comienzan a abordar estos temas. Es forzoso destacar entre ellos algunas citas recientes de un trabajo de Francois Houtart, titulado *«América Latina: el final de un ciclo o el agotamiento del posneoliberalismo»*, publicado en 2016. En ese texto, Houtart partía de la hipótesis que los nuevos gobiernos progresistas latinoamericanos, en el mejor de los casos,

<sup>33</sup> Gerardo Caetano – Nicolás Pose, «Tratado UE – MERCOSUR. Una visión desde Uruguay». Montevideo, FESUR, 2020. (en prensa)

»fueron postneoliberales y no poscapitalistas«. Luego de registrar varios de sus logros y de destacar lo difícil de su tarea en »reparar los desastrosos efectos sociales del neoliberalismo«, señalaba que el proyecto de desarrollo implementado en estas experiencias apostó al »aumento de la producción« y a »una concepción de la redistribución de la renta nacional sin transformación fundamental de las estructuras« económicas y sociales, lo que a su juicio »condujo a una reprimarización de las economías latinoamericanas y al aumento de la dependencia con respecto al capitalismo monopolista« global. Houtart manifestaba sus dudas respecto a que fuera posible »otro modelo« en esa coyuntura, aunque establecía que en respuesta a las dificultades derivadas del cambio de contexto económico internacional y al surgimiento de múltiples descontentos, »los gobiernos progresistas adoptaron medidas cada vez más favorables a los mercados, hasta el punto de que la »restauración conservadora« que denunciaban con regularidad, se introdujo subrepticamente dentro de ellos mismos». <sup>34</sup>

Por cierto que el »ciclo progresista« y la »década social« no fueron en modo alguno una nueva »década perdida« ni tampoco el »retorno del peor de los populismos«, como señalan las derechas y las ultraderechas latinoamericanas y mercosureñas. En primer lugar, como se ha señalado, resultó una experiencia muy diversa y plural, con logros importantes en distintas áreas, en particular en el campo social. De todos modos, la experiencia en tanto proceso continental y aun dentro del espacio más reducido del Mercosur, no admite caracterizaciones cerradas. Los análisis tienen que profundizarse y ganar en sustentabilidad heurística e interpelación teórica. En esta encrucijada de la historia reciente radican muchas preguntas difíciles, de proyección genuinamente global y regional, que interpelan a dirigentes políticos y sociales pero también a los intelectuales.

Reiterémoslo una vez más: el giro actual hacia la derecha y el rumbo de »contrarreforma« que se atisba en él no parecen ser una simple alternancia más, propia de toda democracia, en la historia contemporánea de América Latina. Se atisban propuestas y orientaciones en muchos casos extremistas, que parecen apostar a la destrucción de lo dejado por el »ciclo progresista« y a consolidar un retorno a la »normalidad« anterior. Esta última, que sin duda forma parte de la »utopía« restauracionista y conservadora, puede tener en el impacto de la pandemia un factor de aceleración. Pero también es cierto que en ese mismo proceso de curso incierto y desafiante, el ciclo restaurador puede ver afincados sus límites, inviabilidades y negatividades manifiestas. Lo que habría que preguntarse es si las debilidades y omisiones de los gobiernos progresistas, en cuestiones fundamentales de los proyectos de cambio que proponían, no han terminado de converger en la facilitación de este giro actual. Reflexionar en serio sobre ello no significa autoflagelación y constituye un punto insoslayable del mejor porvenir.

<sup>34</sup> Francois Houtart, »América Latina: el final de un ciclo o el agotamiento del posneoliberalismo«, en *Le Drapeau Rouge*, Bruselas, No 56 (mayo-junio 2016). Disponible en <http://www.cadtm.org/America-latina-el-final-de-un>

## SOBRE LOS AUTORES

**Gerardo Caetano** Historiador y politólogo. Doctor en Historia. Profesor titular de la Universidad de la República, Uruguay. Es coordinador del Observatorio de Coyuntura Política, Instituto de Ciencia Política. Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

**Juan Ignacio Dorrego** Mag. en Desarrollo. Es especialista en temas de economía social y solidaria, y en desarrollo territorial. Actualmente trabaja para Grameen Uruguay, en un proyecto con La Diaria y es coordinador de la Unidad Nacional de Estrategia del Frente Amplio.

**Alma Espino** es economista. Actualmente es docente libre del Instituto de Economía de la Universidad de la República de Uruguay. Es miembro de la directiva de la Asociación Internacional para Economía Feminista (IAFFE) e integra el Grupo Asesor de la Sociedad Civil para América Latina y el Caribe de ONU-Mujeres.

**Fernando Esponda** Mag. en Economía. Especializado en temas de inversión pública, trabaja en UTE.

**Fernando Isabella** Mag. en Economía. Es investigador del Instituto de Economía de la Universidad de la República y docente de macroeconomía y economía del Uruguay. Fue director de Planificación en OPP en el período 2015–2020 y coordinador de numerosas trabajos prospectivos que derivaron en la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050 publicada en 2019 por gobierno de Tabaré Vázquez.

**Nicolas Pose** Docente e investigador en Economía Política Internacional – Universidad de la República. Doctorando en Ciencia Política por la Universidad de la República.

**Santiago Soto** Economista. Fue subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el período 2015–2020.

## IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung | Oficina UE en Bruselas  
Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Bruselas

Friedrich-Ebert-Stiftung | Dep. América Latina y el Caribe  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlín | Alemania

Responsables:

Renate Tenbusch, Directora de la Oficina UE

Tel.: + 32 22 34 62 90

[Renate.Tenbusch@fes-europe.eu](mailto:Renate.Tenbusch@fes-europe.eu)

Valeska Hesse | Directora del Departamento América Latina y el Caribe

Tel.: +49 30 269 35 7484

<http://www.fes.de/referat-lateinamerika-und-karibik/>

Para solicitar publicaciones

[info-lak@fes.de](mailto:info-lak@fes.de)

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.

## ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE – MERCOSUR



En junio de 2019 el MERCOSUR y la Unión Europea firmaron un acuerdo político para la suscripción de un Acuerdo de Asociación Estratégica. Tratando de superar el antagonismo entre las posturas que generalmente caracteriza al debate sobre este tipo de tratados, este documento analiza sus aspectos centrales y sus posibles consecuencias.



En primer lugar, se exponen los antecedentes del proceso de negociación desde 1995 a la actualidad. Además, indagan sobre posibles costos y beneficios, partiendo de la base de datos actuales y tendencias de los últimos años de la economía regional, incluyendo ciertas modificaciones al tratado y procurando un mayor balance en los beneficios para el capital y el trabajo.



Se analizan también los potenciales efectos del acuerdo desde una perspectiva feminista de la economía, buscando contribuciones a la discusión en Alemania y la Unión Europea, y al eventual debate parlamentario en Uruguay para la ratificación del acuerdo.

Finalmente, el análisis discute el significado del acuerdo entre el Mercosur y la UE bajo una perspectiva geopolítica.