



CEAP | Serie Política Económica Internacional | Documento de Trabajo #1 | 20 octubre 2020

LA AGENDA DEL EMPLEO Y LA PRODUCCIÓN EN EL ACUERDO MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA

Repensando el acuerdo desde la óptica del desarrollo sostenible

Autor: Dr. Damián Paikin*

A más de un año del fin de las negociaciones formales del Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea se espera que pronto, con el texto consolidado, se avance en la firma del mismo para iniciar su proceso de ratificación a ambos lados del océano.

Sin embargo, cada vez con más fuerza han empezado a surgir voces que plantean críticas sobre lo negociado y que ponen un manto de dudas sobre su conclusión. Particularmente, en Europa se ha puesto el foco en la falta de compromiso ambiental de los países sudamericanos, con particular énfasis en la actitud del gobierno de Brasil frente al tema.

Este compromiso con el medio ambiente planteado entre otros por el gobierno francés y sectores del propio parlamento europeo, lamentablemente aparece despojado de otras preocupaciones como la construcción de un sistema de comercio más justo para todos los firmantes del acuerdo, dando lugar a una visión acotada del problema. Vale recordar que el propio concepto de Desarrollo Sostenible incorpora junto con el pilar ambiental, el equilibrio económico y la igualdad social como dimensiones indivisibles para pensar en un mundo más equilibrado para las actuales y futuras generaciones. Esta visión global del problema es la que debe ser puesta en agenda.

Por ello, este texto plantea algunas cuestiones, desde una mirada sudamericana, poniendo el eje sobre en qué medida el acuerdo podría generar problemas para nuestras economías, afectando principalmente el empleo y las posibilidades de construir un modelo de desarrollo sostenible tanto ambiental como económica y socialmente.

El objetivo, en todo caso, es pensar las formas posibles para mejorar lo acordado tomando en cuenta estas preocupaciones, fortaleciendo una verdadera alianza entre la Unión Europea y el MERCOSUR que construya, de cara al complejo escenario multilateral, un espacio común basado en los valores compartidos de justicia y equidad.

*Investigador. Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Lanús. dpaikin@yahoo.com

Breve contexto de la historia y actualidad del MERCOSUR

El MERCOSUR es un proceso de integración que se caracteriza por las importantes asimetrías entre sus Estados Partes, que van mucho más allá de aquellas evidentes, relativas al tamaño de su territorio o población. Las más importantes tienen que ver con su estructura productiva y con las denominadas “asimetrías de políticas” (ej.: incentivos de diverso tipo, generalizados o segmentados).

Sintéticamente, el MERCOSUR cuenta con dos países (Uruguay y Paraguay) cuya estructura productiva está casi totalmente volcada a la explotación de sus recursos naturales (agrarios, ganaderos, hídricos) y dos países con estructuras duales (Argentina y Brasil) que suman al desarrollo en el sector primario, una fuerte diversificación productiva en el terreno industrial con mayores o menores grados de competitividad sectorial.

En este contexto, en la actualidad el MERCOSUR se encuentra cruzado por tensiones en relación a la forma en que estos países deben vincularse con el comercio internacional. Dos son las razones principales que explican estas tensiones.

La primera es el impacto de la presencia china en la región: Para todos los países del MERCOSUR, a excepción de Brasil, el propio bloque es el principal destino de sus exportaciones. Para Brasil, por su parte, este lugar lo ocupa China, pero el MERCOSUR se encuentra en primer lugar como destino de sus exportaciones manufactureras. En particular, la relación comercial argentino - brasileña es una vinculación industrial con un fuerte componente relacionado a la cadena automotriz. Sin embargo, esta situación privilegiada del comercio regional se ha empezado a ver cuestionada por el impacto de la presencia de importaciones chinas en la región poniendo en tensión la relación entre los socios.

GRÁFICO 1 | VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS IMPORTACIONES ARGENTINAS Y CHINAS EN BRASIL (2002-2019) EN %



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UN Comtrade

Simplemente a modo de ejemplo, el gráfico 1 muestra en qué medida, entre el año 2002 y el 2019 ha crecido la participación de las importaciones chinas en Brasil sobre los diez principales productos exportados por Argentina a ese país, y en qué medida se ha dado el fenómeno inverso en los envíos argentinos al mercado brasileño.

La segunda, es la negociación de nuevos acuerdos con terceros mercados. Estas, por normativa del bloque, deben ser realizadas en conjunto a partir de la Decisión del Consejo Mercado Común 32/00¹. Particularmente, en este último punto, en virtud de la existencia de las estructuras productivas citadas en cada uno de los países tanto Uruguay como Paraguay han sido históricamente muy proclives a la realización de acuerdos con otros países o bloques dado que entienden su proyección al mundo como proveedores de productos agrarios y ganaderos.

Brasil y Argentina, por su parte, por su economía dual, han sido más cautelosos ya que los costos de la negociación podrían desmontar gran parte de su entramado productivo industrial.

La herencia de los compromisos asumidos por los gobiernos de Mauricio Macri y Jair Bolsonaro

Este escenario cambió a partir de la llegada de Mauricio Macri al gobierno argentino en el año 2015 y tras el “*impeachment*” contra Dilma Rousseff en Brasil en el año 2016 y la posterior elección de Jair Bolsonaro en 2018.

A partir de allí, de la mano de las políticas liberales de ambos gobiernos, se aceleraron las búsquedas de la apertura del bloque y la negociación de acuerdos comerciales. Para el caso de Argentina y Brasil, esta nueva voluntad negociadora supuso dejar de lado todas las previsiones sobre la búsqueda de sostener en sus países el entramado industrial existente, priorizando al sector del agro-negocio, la deforestación y la minería.

En este marco, tal como afirma el estudio de impacto de la *London School of Economics*², confeccionado por pedido de la propia Comisión Europea, los sectores del MERCOSUR ganadores en el acuerdo serán los sectores agrarios, mientras los industriales verán reducida su participación.

Este punto, que ha levantado las críticas de sectores agrarios europeos por la competencia que suponen los productos mercosureños es también un problema, en parte, para las economías sudamericanas.

Esto es así porque una mayor incidencia relativa del sector del agro-negocio en las economías sudamericanas, implica, además de las cuestiones ambientales asociadas a su explotación, un mayor peso de sus definiciones en la economía y la política de los países. Esta situación, al menos en la Argentina, tiende a provocar una presión devaluatoria sobre la moneda, por la búsqueda del agro-negocio de aumentar sus rentas a partir de su intervención en el mercado de cambios, trayendo asociados procesos devaluatorios y un aumento de la pobreza.

¹ Decisión Consejo Mercado Común 32/00.

Art. 1 - Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.

Art. 2 - A partir del 30 de junio de 2001, los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el MERCOSUR.

² El link para acceder al mismo es: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2164>

De todas formas, estas tensiones no niegan que el crecimiento de las exportaciones agrarias sean provechosas al menos parcialmente para los países de la región. Lo que a todas luces es negativo es la posible desarticulación de los sectores industriales. Retomando los números y el análisis de la *London School of Economics*, se puede observar la contundencia del fenómeno.

¿Hacia un acuerdo bi-regional desequilibrado?






El primer punto a remarcar es que, según este estudio de impacto, el acuerdo será beneficioso para el conjunto de los países firmantes. De hecho se plantea que la Argentina logrará un crecimiento suplementario en relación con su PBI esperado para 2032 del 0,5% en forma directa por las nuevas oportunidades comerciales, siendo así el país más favorecido. Ello la coloca por encima del 0,2% de crecimiento de Brasil o del 0,1% de crecimiento de la Unión Europea. Quizás parezca poco, pero este incremento implica incorporar al PBI argentino 3300 millones de euros, mientras que el 0,1% de la Unión Europea implica casi 11000 millones de euros más para sus arcas.

TABLA 1 RESULTADOS MACROECONÓMICOS PARA EL ESCENARIO 2032					
REGIÓN	PBI (%)	PBI (billones de Euros)	Inversión	Importación	Exportación
UE28	0,1	10,9	0,4	0,9	0,4
BRASIL	0,2	4,0	0,7	1,3	4,5
ARGENTINA	0,5	3,3	1,4	1,2	1,9
URUGUAY	0,2	0,1	0,8	0,4	0,8
PARAGUAY	0,1	0,0	0,3	0,1	0,5

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del “*Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*”, *London School of Economics*, Julio 2020. Página 31.

Ahora bien, el número global puede, en ocasiones, ocultar grandes diferencias internas entre sectores. De hecho, el estudio señala que las ventajas a obtener no son parejas. Mientras el MERCOSUR concentra sus ventajas, tal como se dijo, en el aumento de exportaciones en productos agroalimentarios, la Unión Europea lo hace en productos industriales y lácteos, sector que mencionaremos en particular.

**TABLA 2 | INTERCAMBIO COMERCIAL BILATERAL UE-MERCOSUR
POR SECTOR EN ESCENARIO CONSERVADOR
(incrementos en %)**

SECTOR	Importaciones UE desde MERCOSUR	Exportaciones UE hacia MERCOSUR
 Carnes	30,0	11,3
 Lácteos	18,0	90,9
 Maquinarias	17,3	78,4
 Autos y Autopartes	40,6	95,0
 Textiles	32,4	310,8

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del “*Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*”, London School of Economics, Julio 2020. Página 34.

Entrando aún más en detalle, sectorialmente se pueden ver las siguientes progresiones.

Carnes: Quizás el principal sector de intereses ofensivos del MERCOSUR. En este punto hay que mencionar que el MERCOSUR actualmente es el principal exportador no europeo de carne a esa región. Por tanto, el aumento del 30% esperado es un crecimiento importante aún cuando se ha planteado una cuota de arancel 0% para 99 mil toneladas y accesoriamente la baja del 20 al 0% de la ya existente cuota Hilton. Por su parte, si bien se espera un crecimiento de las exportaciones europeas en algunos productos cárnicos, su aumento es marginal dado su bajo nivel actual en términos absolutos.

Las cuotas también se aplican en diferentes niveles, según la información brindada por la Cancillería Argentina, a la carne aviar y porcina, al maíz, arroz, azúcar, etanol y huevos. Esta información se puede encontrar en: <https://www.cancilleria.gob.ar/acuerdo-mercosur-ue/resumen-de-contenidos-del-pilar-comercial>

Este hecho llama un poco la atención, ya que el criterio de la cuota no se aplica en el sentido contrario. De hecho, si bien la Unión Europea genera una apertura total de su mercado agrícola en el 84% de las líneas arancelarias, no lo hace en aquellos sectores donde la ventaja del MERCOSUR es mayor. En contrapartida es cierto que en aquellos sectores donde lo hace, el período de desgravación es menor al acordado para la apertura de los mercados sudamericanos que se ubican mayormente en torno a los 10 años.

Lácteos: Se espera un crecimiento de las exportaciones europeas al MERCOSUR del 91% mientras que el aumento para los países sudamericanos será de un 18%. En este punto, dos cuestiones son importantes. Por un lado, las denominaciones de origen. Sobre todo entre los quesos, la exclusividad otorgada a los genéricos que hacen referencia a regiones europeas (roquefort, parmesano, reggianito, etc.) se espera brinde una enorme ventaja comercial a los productos europeos. Asimismo, las es-

trictas medidas sanitarias vinculadas a estos productos en Europa actuarán como una medida pararrancelaria para la llegada de exportaciones mercosureñas. Sin dudas, la cadena láctea será un sector muy afectado en el MERCOSUR.

Maquinarias: En este sector se espera un incremento de un 78% en las exportaciones de la UE al MERCOSUR, llegando a 109% en máquinas electrónicas, provocando la contracción del sector de producción de bienes de capital sudamericanas. Como contrapartida, la llegada de productos europeos se supone producirá ventajas en los demandantes de los mismos, como la cadena agro-industrial, permitiendo la modernización de sus herramientas de trabajo.

En términos de modelo de desarrollo, sin embargo, es un retroceso importante para uno de los sectores de mayor incorporación tecnológica del bloque.

Autos y Autopartes: Se espera un aumento sustancial del comercio bilateral en autos y autopartes sobre todo teniendo en cuenta la rigidez actual del sector en el MERCOSUR con un arancel de entrada del 35%. Sin embargo, los beneficios esperados no son equilibrados, con un aumento del 95% de las exportaciones europeas contra un 41% de las sudamericanas.

De todos modos, sobre todo en este sector se ponen en juego otras variables más allá del comercio bi-regional. Por ejemplo, en la actualidad, o al menos en el período pre-pandemia, el comercio Argentino - Brasileño se explicaba en al menos un 40% por el comercio de autos. Es decir que a diferencia del resto de los destinos, para la Argentina el comercio con Brasil era un comercio industrial de alto valor agregado. En este sentido, el acuerdo puede romper estas cadenas comerciales regionales, favoreciendo el reacomodamiento de los flujos bajo la clásica lógica norte-sur.

Textiles: Otro sector que será sumamente golpeado en el MERCOSUR. Se espera un crecimiento del 310% de las exportaciones europeas apoyadas tanto en prendas diseñadas y producidas en el viejo continente como a partir de la “acumulación de origen” de prendas asiáticas que toman, por diferentes mecanismos, origen europeo. El propio informe de la LSE adelanta que el costo en términos de empleo en el sector para el MERCOSUR será muy elevado, siendo particularmente preocupante esta caída por el nivel de informalidad y empleo femenino que registra

En definitiva, cómo se ve, desde una mirada sectorial, las pérdidas en los espacios manufactureros pueden ser importantes, llevando a una mayor primarización de las economía y a un importante problema de empleo tanto para los sectores calificados asociados al mundo de la maquinaria y la cadena automotriz, como a los menos calificados asociados a los textiles.

Esta alerta en relación al empleo es observado en el informe al punto que a la hora de las recomendaciones de política para los países del MERCOSUR plantea generar programas de re-entrenamiento sectoriales para facilitar la migración de trabajadores y trabajadoras entre diferentes ramas de la economía, pasando del mundo industrial al de producción de alimentos o servicios.

Más allá de la dificultad asociada a esto, lo que se juega aquí es el propio modelo de desarrollo de los países sudamericanos y la posibilidad de generar, mediante el acuerdo, un proceso de convergencia económica y social entre ambas orillas del océano Atlántico. Aun aceptando estos números planteados por el informe, de todas maneras las opciones

de política deben pensarse no como meras respuestas pasivas frente al fenómeno, sino como creadoras de una nueva realidad

Las opciones de política. Hacia una integración inclusiva en un mundo en transformación

El mundo post-pandemia se nos presenta como un lugar lleno de incertidumbre donde las reglas del multilateralismo que tanto esfuerzo llevó construir parecen estar cerca de desaparecer. Y de hecho, la pandemia no hizo más, en todo caso, que agravar un fenómeno que en los últimos años se había desplegado con mucha fuerza desde las principales potencias.

Esto es así porque la disputa china-estadounidense, antes que generar certezas, fue generando mayor incertidumbre para el resto de las naciones sea cual sea su peso específico. Un mundo sin reglas es una mala noticia para los países en desarrollo, pero también para aquellos países desarrollados que intentan construir un mundo más justo. En este marco, el acuerdo MERCOSUR - Unión Europea puede ser entendido como una excelente oportunidad de fortalecer las posiciones mutuas y bregar por la constitución de un mundo más igualitario.

Pero para ello, el acuerdo debe sostener los principios del desarrollo equilibrado y sostenible para ambas partes de modo de fortalecer modelos de inclusión social, particularmente en los países más atrasados. Como siempre, la búsqueda de igualdad implica que en un acuerdo los más fuertes cedan más que los más débiles.

En este sentido, el informe que mencionamos nos advierte sobre las debilidades sectoriales y el daño posible para las economías sudamericanas, al menos las de Brasil y Argentina. Hundir los sectores industriales es hundir el empleo. Por caso, en Argentina el 23% del trabajo privado es en forma directa, trabajo industrial, mientras que sólo el 7% se relaciona con el agro³.

Por tanto en un mundo post-pandemia donde la prioridad será la defensa del empleo, observar este punto es fundamental. Y dado que en la región las alianzas políticas parecen al día de hoy muy complicadas, buscar al otro lado del océano actores capaces de observar el mundo de una manera similar, aún con diferencias por el propio punto de vista desde donde se lo observa, se vuelve una prioridad.

En este sentido, es importante mencionar que el rechazo al acuerdo no saldrá de estas tierras. Brasil, Uruguay y Paraguay apoyan con fuerza su pronta ratificación y Argentina ya adelantó su resignada aceptación. Negarse no sólo sería “romper la palabra empeñada”, sino que podría llevar a un escenario de soledad extrema en la región, con consecuencias comerciales posiblemente peores que la ratificación.

En este contexto, es importante desarrollar un programa de trabajo conjunto que incorpore algunas cuestiones prioritarias como la posibilidad de contar con mecanismos de salvaguarda sectoriales y fortalecer los espacios de cooperación en Ciencia y Tecnología para dotar de mayor competitividad a nuestra industria.

Este punto se puede complementar perfectamente con una mayor presión sobre los compromisos de la “agenda verde” y de la transición a formas productivas más limpias de res-

³ Datos disponibles en “Situación y Evolución del trabajo registrado”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, República Argentina
http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/trabajoregistrado/trabajoregistrado_2006_informe.pdf

peto al medio ambiente. Pero siempre teniendo en cuenta que la cuestión ambiental no puede ser planteada sin entender también su dimensión económica y social tal como lo planteó el documento de la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Río '92. Y desde una mirada progresista, esa discusión debe empezar siempre por la defensa del empleo.

Referencias

- Bekerman, Marta; Dulcich, Federico y Moncaut, Nicolás (2014) “La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil”, en *Revista Problemas de Desarrollo* 176: pp. 55 - 82, Ciudad de México, UNAM
- London School of Economics (2020) “*Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*”, Londres, LSE
- Fanelli, José María (2017) “Desarrollo, sostenibilidad y recursos naturales en América del Sur. Marco conceptual y agenda de investigación”, en *Documento de Trabajo N° 8*, Serie de Documentos de Base del Reporte Recursos Naturales y Desarrollo, Montevideo, Red Sudamericana de Economía Aplicada
- Naciones Unidas (1992) Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, New York, Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Paikin, Damián (2018) “El acuerdo MERCOSUR - Unión Europea en términos comerciales. ¿Un posible vehículo para el fin del propio MERCOSUR?”, en *Análisis N° 28*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires
- Paikin, Damián y Dulcich, Federico (2017) “El sexto socio del MERCOSUR. Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional”, en *Revista Perspectivas en Políticas Públicas*, Lanús, UNLA