

PONENCIA

TRATADO DE LIBRE COMERCIO MERCOSUR-UNIÓN  
EUROPEA Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS  
SOBRE LA ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL Y LA  
ESTRUCTURA ECONÓMICA

Margarita OLIVERA  
Davide VILLANI



**II CONGRESO DE ECONOMÍA  
POLÍTICA INTERNACIONAL  
2014**

“LOS CAMBIOS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL.  
CONSECUENCIAS PARA LAS ESTRATEGIAS DE  
DESARROLLO AUTÓNOMO EN LA PERIFERIA”

---



## 1. Introducción

Hacia fines de los años noventa se firmó entre la Unión Europea (en adelante UE) y el Mercosur (en adelante MCS) el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Mercosur – UE como normativa de referencia para las relaciones inter-bloque. A partir de allí se multiplicaron las tratativas para la potencial firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre las partes, como instrumento para profundizar los intercambios comerciales. Sin embargo, las expectativas sobre la firma del acuerdo fueron disipándose en el tiempo, esencialmente debido a las dudas que mostraban los países latinoamericanos acerca de los reales beneficios que podrían obtener del mismo. En 2004 se suspendieron las negociaciones. Las posiciones de uno y otro bloque regional no pudieron consolidarse y el TLC fue postergado.

Recién en 2010, la discusión volvió a instalarse en la agenda de política económica regional, impulsado por la UE y apoyado por el principal socio comercial del MCS, Brasil. Según el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, el TLC sería un instrumento que beneficiaría a ambas partes, en un contexto de estancamiento global: “As we look to strengthen the global economy after the downturn, a successful outcome can offer real benefits in terms of jobs and growth for both sides” (European Commission, 2010: 1). A partir de allí, los rumores acerca de la ratificación de un TLC se intensificaron, sobretudo en 2013 y 2014 cuando Argentina accedió al pedido de de Brasil a retomar las negociaciones. En febrero de 2014 Dilma Rousseff sostenía que “de parte de Brasil [...] tenemos un gran interés, hubo pasos significativos también por parte de los países que integran el Mercosur, donde vamos a profundizar ese proceso” (AF, 2014).

Estas nuevas fase de negociación se abre en un contexto político y económico completamente distinto a aquel que caracterizaba a las economías Latinoamericanas y Mundiales hacia fines de la década de los noventas. La insistencia por parte de la UE para la firma del tratado tiene su base material en la necesidad que tiene el bloque europeo de ampliar sus mercados externos, dada la caída de sus niveles de demanda interna y el estancamiento económico de la eurozona. La mayor parte de los países del bloque aún no han logrado superar los efectos de la recesión y desocupación iniciados a partir del contagio de la crisis *subprime* de los Estados Unidos en 2007/2008.

Por otro lado, los países del Mercosur viven una realidad político-económica opuesta a aquella neoliberal de los años noventas y los beneficios que podría generar un TLC entre Europa y el MCS son más inciertos o discutibles. La última década fue de bonanza económica para los países del MCS en términos de crecimiento del producto bruto y de mejoras de los indicadores sociales. Esto se debió fundamentalmente gracias al aumento de la demanda internacional y precios de las commodities, en las cuales la región se encuentra especializada, que se combinó con políticas locales de expansión de la demanda y redistribución del ingreso. Los amplios márgenes de crecimiento y la expansión de los mercados domésticos generaron, a su vez, las condiciones para la creación o la profundización de sectores industriales que en las décadas anteriores habían sido las víctimas de la liberalización económica.

De este modo, la discusión acerca del TLC pone de nuevo en confrontación dos claras líneas de política económica que se encuentran en disputa en el seno de la región. Por un lado, se encuentran las posiciones a favor del libre comercio y la liberalización económica. Estas, con base en la teoría de las ventajas comparativas estáticas, sugieren que el mejor accionar de una economía es aquel de especializarse en la producción de aquellos bienes en los que cuenta con alguna ventaja, que en el caso de los países menos desarrollados suele estar relacionada con los recursos naturales o los bajos niveles salariales. De esta forma, los países del MCS deberían eliminar toda la protección a sus sectores industriales y focalizarse en la producción de commodities, mientras que las manufacturas e insumos industriales deberían ser provistos por los países desarrollados, en este caso la UE. La contrapartida de la eliminación de los aranceles para las manufacturas, dados los mayores niveles de productividad y menores precios que tienen los países más avanzados, sería la quiebra de los sectores industriales del MCS que abastecen a los mercados locales, con las consecuencias que esto acarrearía sobre la ocupación y la generación de puestos de trabajo. Como es sabido, la producción de commodities es generalmente una producción de enclave, con pocos eslabonamientos aguas arriba y aguas abajo en la estructura productiva, con escasa generación de puestos de trabajo y con prácticamente nulas posibilidades de generación de efectos de derrame tecnológico que diera lugar a efectos dinámicos en el mediano plazo (Olivera, 2010). A su vez, como han ampliamente estudiado los teóricos estructuralistas, las elasticidades de demanda de los productos primarios son mucho más bajas que aquellas de los productos manufacturados (ver Prebisch, 1950, Rodríguez, 2001, Cimoli, *et al*, 2010, entre otros), motivo por el cual existiría una tendencia a que los países menos desarrollados, en el largo plazo, tiendan a crecer a tasas inferiores que los países más avanzados.

Por otra parte, se han destacado en la región en los últimos años las posiciones a favor de una cierta protección a los procesos de industrialización que se han venido gestando, de modo de garantizar el empleo y la inclusión social. Ciertamente la firma de un TLC con la UE, si no generase efectos negativos sobre la industria local, sería un importante instrumento para poder reducir los costos de los insumos y bienes de capital importados, de modo de poder bajar los costos de la producción y mejorar los niveles de vida de la población, por un lado, y para canalizar y profundizar los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), una herramienta fundamental para garantizar el proceso de industrialización. Sin embargo, el efecto competencia suele ser más importante que el efecto reducción de costos.

Por ello, el resurgimiento de las discusiones sobre el TLC abre la posibilidad de nuevas perspectivas para ambas regiones, aunque deben saldarse los temas que causaron el impasse de las negociaciones durante la última década. El objetivo de este trabajo es estudiar los patrones actuales de especialización comercial de ambas regiones así como también las características de los flujos comerciales entre ambos bloques, de modo de poder indagar qué tipo de impacto tendría el acuerdo comercial sobre las estructuras productivas, sobre todo del MCS. De este modo podremos evaluar los efectos positivos y negativos de la firma del TLC sobre los flujos comerciales y cómo cambiaría el rol que cada grupo de países ocupa en el Sistema Multilateral de Comercio. Para llevar adelante este análisis se estudiarán los flujos de exportaciones por grupo de productos, según orígenes y destinos, presentes en la base de datos COMTRADE, distinguiendo por contenido tecnológico, de acuerdo con la clasificación de Lall (2000), cuyos principales resultados se expondrán en el apartado 2. Luego, en el apartado 3 se estudiarán las características de la estructura arancelaria (a partir de los datos de OMC) de los principales productos de exportación para ambos bloques, de modo de poder indagar qué tipo de efecto podría tener la firma del acuerdo para cada región. En el apartado 4 se presentan algunos análisis sobre los niveles de ocupación y su evolución en el Mercosur, para medir el posible impacto en términos empleo de la firma del TLC. Por último, en el apartado 5 se resumen algunas ideas finales y conclusiones.

## **2. Las principales características del comercio exterior del Mercosur y la Unión Europea**

Para medir el posible impacto de la firma de un tratado de libre comercio entre MCS y UE es importante analizar cuáles son las principales características del comercio exterior de ambos bloques regionales. Para ello estudiaremos el peso de los principales socios comerciales y el contenido tecnológico de sus exportaciones, de modo de poder identificar el patrón de comercio internacional de cada uno de los bloques y su participación en la división internacional del trabajo.

### **2.1. Consideraciones metodológicas para el análisis de los datos de comercio internacional**

Para el Mercosur limitaremos nuestro análisis al estudio de Argentina (ARG) y Brasil (BRA), que representan en conjunto alrededor del 97% del PBI del MCS. Para la Unión Europea, llevará a cabo el análisis sobre la base de UE15 (integrado por Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia), dado que la relación comercial entre el MCS y los últimos 13 países ingresados al bloque europeo son muy bajos (UE13 como destino de las exportaciones MCS representa menos del 1.5%, mientras que UE15 es el destino de más del 18% de las exportaciones de MCS). A su vez, se incluirán en el análisis de los flujos de exportaciones los principales representantes del comercio internacional: Estados Unidos (USA) y China (CHN).

Para el análisis de los flujos comerciales se utilizará la base de datos de comercio internacional de Naciones Unidas, COMTRADE, SITC Revisión 3, con apertura a 3 dígitos, para los años 2001 y 2011. A su vez, se clasificará a los distintos grupos de productos de acuerdo a su contenido tecnológico, siguiendo la metodología propuesta por Lall (2000). Cabe destacar que si bien en dicha metodología se utiliza la nomenclatura de la COMTRADE SITC rev.2 con nivel de desagregación de 3 dígitos (que contiene 1832 códigos básicos), se ha procedido a aplicar dicha clasificación a la nomenclatura de la COMTRADE SITC rev.3 (que contiene 3121 códigos básicos) mediante las tablas de correlación publicadas por COMTRADE. La clasificación de acuerdo a contenido tecnológico se realizó considerando los siguientes subgrupos:

---

**Tabla 1: Detalle de las clasificaciones de los productos según su contenido tecnológico**

GRUPO	CÓDIGO	CÓDIGO 2
Productos Primarios	PP	PP
Manufacturas basadas en los Recursos Naturales Agrícolas	RBA	RB
Manufacturas basadas en los Recursos Naturales no Agrícolas	RBO	
Manufacturas con bajo contenido tecnológico	LT	LT
Manufacturas con medio contenido tecnológico – Automotriz	MTA	MT
Manufacturas con medio contenido tecnológico – Otros	MTO	
Manufacturas con alto contenido tecnológico	HT	HT
Otras Transacciones	OT	OT

Los datos sobre aranceles proceden del *WTO Tariff Database* que compila los datos según la clasificación HS2007. También en esta caso los datos sobre exportaciones clasificados según la nomenclatura del COMTRADE - SITC rev.3 fueron convertidos a la nomenclatura HS2007 a través de las tablas de correlación COMTRADE.

## 2.2. Las características de los flujos de exportaciones

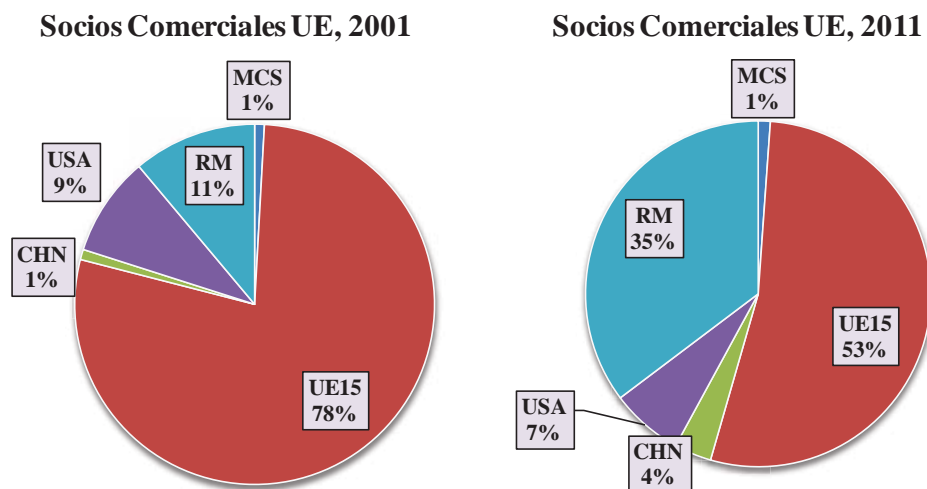
Por muchos años se ha paragonado al proceso de integración del Mercosur con la experiencia de conformación del bloque europeo, sin embargo, estas experiencias son profundamente distintas y las características de la inserción en el sistema multilateral de comercio de ambos esquemas regionales no tienen muchos puntos en común. Por ello, estudiaremos las características del comercio internacional para uno y otro bloque y luego las especificidades del intercambio comercial entre ambos.

### 2.2.1. La Unión Europea

La UE, cuya consolidación se llevó a cabo a lo largo de 6 décadas, está conformada esencialmente por economías avanzadas, con elevados niveles de desarrollo económico y con ingresos promedio per cápita (PPA) para la región de 31.500 de dólares de 2011, según FMI.

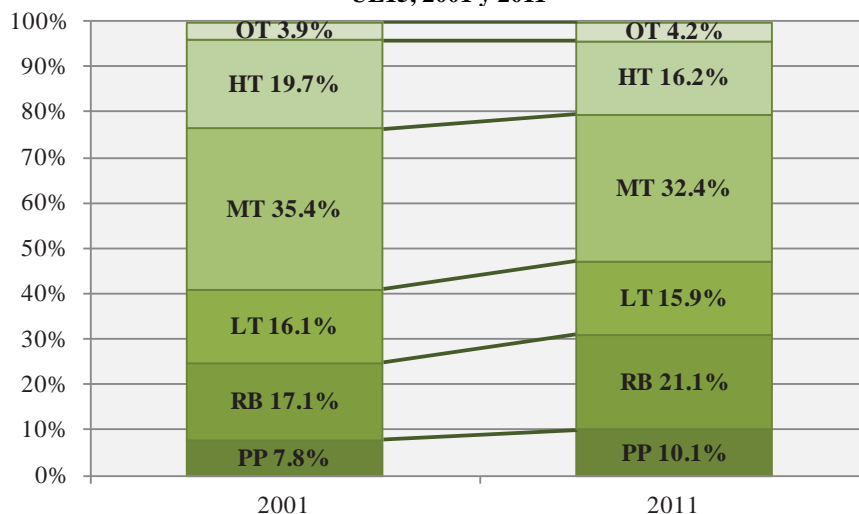
A su vez, los niveles de integración regional se encuentran entre los más elevados del mundo, y si bien en los últimos años puede observarse una importante caída, los socios comerciales extra comunitarios siguen teniendo un rol mucho menos significativo que los países de la región. En 2001, de acuerdo a los datos COMTRADE, el 78% de las exportaciones de UE15 se destinaba a los mismos países del bloque, mientras que hacia los Estados Unidos se dirigía el 9% de las exportaciones y hacia Mercosur y China, tan sólo el 1%. Si observamos la evolución de los datos de exportaciones en el tiempo podemos verificar que en 2011 el peso del bloque cae significativamente, llegando al 53%, los Estados Unidos pierden un par de puntos porcentuales y China mejora su posición, llegando a comprar el 4% de los productos europeos. En el caso del MCS, si bien el crecimiento de las exportaciones es mayor que el promedio (las exportaciones totales de UE se triplicaron entre 2001 y 2011, pero la exportaciones hacia MCS se cuadruplicaron), el peso como socio comercial no cambió significativamente. Estos cambios en la importancia de los socios comerciales y sobre todo en los intercambios intra-zona podrían tener esencialmente dos explicaciones (no excluyentes entre ellas): por un lado, la incorporación de 13 países del este Europeo al bloque regional ha influenciado los destinos de exportación; si analizamos las exportaciones de los 4 países principales de UE15 (Alemania, Italia, Francia y Reino Unido) podemos verificar que, si bien los intercambios intra-UE15 bajan, las exportaciones hacia los 13 países del este europeo se han más que triplicado entre 2001 y 2011, pasando de ser el destino del 6% de las exportaciones de estos 4 países, al 9%.

**Gráfico 1: Los principales socios comerciales de la UE15, 2001 y 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE, 2001 y 2011

**Gráfico 2: Composición de las exportaciones intrarregionales según contenido tecnológico UE15, 2001 y 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE, 2001 y 2011 y clasificación según Lall (2000)

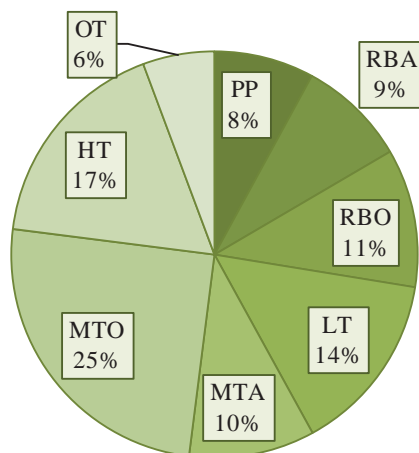
Por otro lado, una ulterior explicación la dan los efectos de la última crisis económica, que si bien se inició en los Estados Unidos en 2007/2008, rápidamente se transmitió al continente Europeo, ya sea por canales financieros que reales. Esto explicaría la leve caída del comercio con la potencia mundial. Asimismo, en Europa aún no parecería muy claro el horizonte futuro, la política de austeridad fiscal no está siendo de ninguna ayuda para terminar con la recesión o estancamiento económico que la mayoría de los países sigue experimentando.

Más aún, la Unión Europea alcanzó los índices de inflación más bajos de la última década, a excepción del año 2009 donde se los efectos de la crisis internacional fueron más fuertes. En el caso de los llamados países “periféricos” Europeos (Grecia, Irlanda, España, Portugal e Italia) la desocupación y en algunos casos la deflación, son problemas acuciantes. Esto sería indicativo del porqué de la contracción del comercio intrarregional y de la necesidad de salir a buscar nuevos mercados.

Por otra parte, a lo largo de la última década no sólo podemos mencionar la pérdida de la importancia relativa del bloque, sino que se ha modificado también la composición de las exportaciones intrarregionales de acuerdo a su contenido tecnológico. Como se puede observar en el Gráfico 2, creció el peso de los intercambios de productos primarios y manufacturas basadas en los recursos naturales, mientras que se han resentido particularmente las exportaciones con medio y alto contenido tecnológico. Parte de esta caída en las exportaciones de productos manufacturados con alta y media tecnología podría estar explicado por el proceso de deslocalización geográfica de parte de la producción industrial (sobre todo sector automotriz) en los nuevos ingresantes a la UE.

Igualmente la especialización comercial de la UE sigue siendo aquella de las economías más desarrolladas. Como muestra el Gráfico 3 hay una fuerte concentración en la participación de las manufacturas con alto y medio contenido tecnológico en las exportaciones totales.

**Gráfico 3: Composición de las exportaciones mundiales de la UE15 según contenido tecnológico, 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE, 2011 y clasificación según Lall (2000)

### 2.2.2. El Mercosur

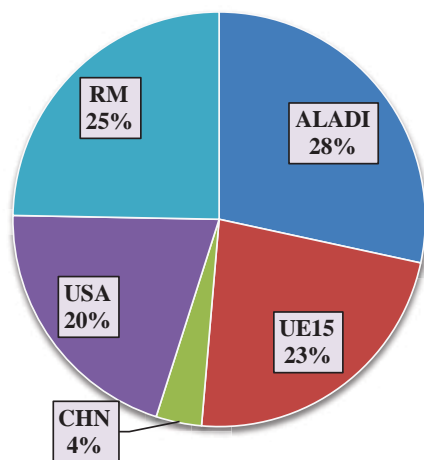
El Mercosur, es una Unión Aduanera imperfecta (dado que no existe un arancel externo común sobre cada una de las posiciones arancelarias, cada país tiene la facultad de utilizar un elevado número de excepciones sobre los niveles arancelarios acordados), que comenzó en 1991. Una de las características distintivas respecto a la integración europea es que entre los países del cono sur existen menores complementariedades entre las estructuras productivas, lo que llevaría a bajos niveles de comercio intrarregional (Olivera, 2010; Porta, 2008). De acuerdo con los datos de UNCTAD, las exportaciones intrarregionales promediaron un 14% en los últimos 10 años y si bien en los últimos años se verifica una leve mejoría respecto a los valores de 2002-2005, las cifras son aún muy lejanas al 24% alcanzado en 1998. De hecho, luego de una fase inicial de crecimiento del comercio intra-bloque, que se verifica hasta 1998, comenzó a verse perjudicado el intercambio a partir de las importantes crisis y decisiones de política económica que atravesaron en esos años los diferentes países de la región (como la devaluación de Brasil en 1999 o la crisis de 2001-2002 de Argentina y Uruguay). Más aún, en el bloque persisten severos problemas de asimetrías entre sus socios comerciales. Las economías que la integran son muy dispares, tanto por niveles de desarrollo económico y social, como por niveles de productividad y características de sus estructuras productivas. Por último, es importante mencionar que el eje de la política económica en los países de la región ha cambiado rotundamente. Luego de una década de agenda de política económica neoliberal con base en el Consenso de Washington y con fuertes lazos con Estados Unidos, a partir del nuevo milenio podemos observar en todos los países del bloque un cambio radical en las medidas de política económica. En la última década Latinoamérica ha mostrado una extraordinaria performance tanto en sus niveles de crecimiento económico como en su participación en el comercio internacional y en MCS

esta dinámica ha sido acompañada por procesos de redistribución del ingreso, creación de empleo y movilidad social ascendente. Si analizamos lo ocurrido con el comercio exterior de los dos principales países de MCS podemos observar que el flujo de exportaciones entre 2001 y 2011 se cuadruplicó, mientras que la participación de los Estados Unidos como socio comercial se redujo notablemente. Otro hecho destacable fue el acelerado crecimiento de China como destino de las exportaciones, que pasó de recibir un 4% de las exportaciones en 2001 a más de un 15% en 2011, convirtiéndose en el principal país destino de exportación fuera de la región. Si consideramos los intercambios sobre la base de los bloques regionales podemos observar que la UE, si bien perdió participación respecto al 2001, aún se mantiene como segundo socio comercial, luego de Latinoamérica.

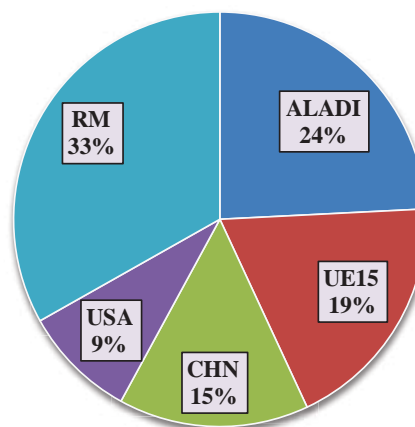
A su vez, este cambio en el rumbo de la política local y regional puede observarse en las características de la especialización comercial de los países MCS. La región se posiciona en la división internacional del trabajo como proveedor de materias primas, dado que más del 67% de sus exportaciones son de productos primarios (que representan el 32% de las exportaciones) y manufacturas basadas en los recursos naturales (tanto agrícolas, 17%; como minerales-energéticas, 18%). Sin embargo, si analizamos el cambio en el patrón de especialización comercial intrabloque entre 2001 y 2011 podemos ver una interesante transformación y complejización en el carácter de los intercambios. En particular, como se observa en el Gráfico 6, las manufacturas con contenido tecnológico medio, fundamentalmente vinculadas con el complejo automotor, han desplazado a las materias primas.<sup>39</sup> Esto ha dado lugar a un tipo de especialización comercial dual, donde la penetración en el sistema multilateral de comercio es como proveedor de commodities, pero en la relación regional se comportan esencialmente como exportadores de manufacturas (Porta, 2008).

**Gráfico 4: Los principales socios comerciales del Mercosur, 2001 y 2011**

#### Socios Comerciales MCS, 2001



#### Socios Comerciales MCS, 2011

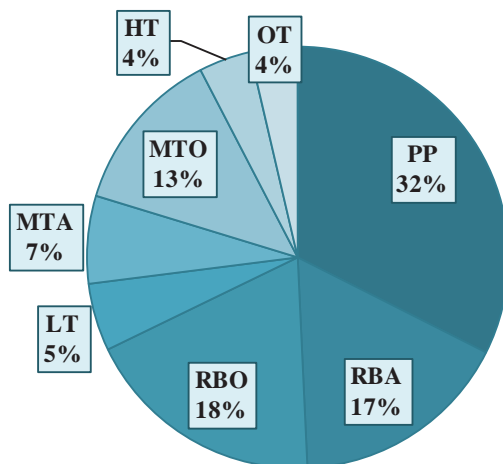


Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE, 2001 y 2011

39. Cabe destacar igualmente que si bien el sector automotriz que es un sector importante de tecnología media, debe tenerse en cuenta que el mismo se encuentra constituida sobre la base de la lógica de acumulación de empresas multinacionales (en muchos casos europeas), que no necesariamente buscan profundizar las relaciones regionales o la generación de innovación, ciencia y tecnología, sino que tienen como principal objetivo la explotación de los mercados locales, y donde los esquemas productivos regionales no llegan a encargarse de las producciones con mayor complejidad tecnológica y valor agregado, que siempre siguen siendo provistos por las casas matrices. Entonces, si bien el desarrollo del complejo automotor puede pensarse como una base de partida para el potenciamiento de un aumento del valor agregado de la producción mediante la profundización de la integración regional y la coordinación de políticas industriales, debe tenerse en cuenta que no se puede esperar en la decisión de estas cadenas de valor como garantes del proceso de industrialización y desarrollo, que claramente debe estar pensado y guiado desde el Estado, como las innumerables experiencias de desarrollo de los actuales países avanzados lo han demostrado.

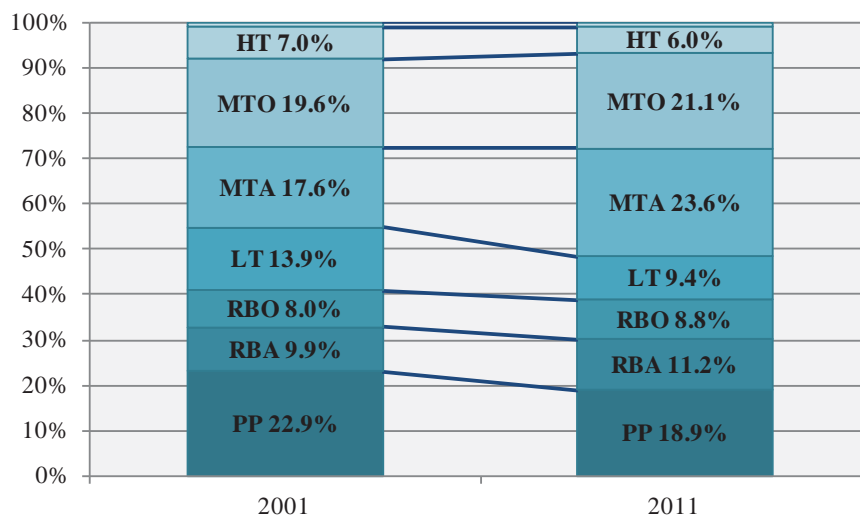


**Gráfico 5: Composición de las exportaciones mundiales del MCS según contenido tecnológico, 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE, 2011 y clasificación según Lall (2000)

**Gráfico 6: Composición de las exportaciones intrarregionales según contenido tecnológico MCS, 2001 y 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE, 2001 y 2011 y clasificación según Lall (2000)

### 2.2.3. Comparación UE15 - MCS

Para analizar qué ocurriría en el caso en que se concrete la firma del TLC entre UE y MCS, es importante considerar qué efectos tendría el mismo sobre una y otra estructura comercial y productiva sobre todo a la luz de las asimetrías entre ambas regiones.

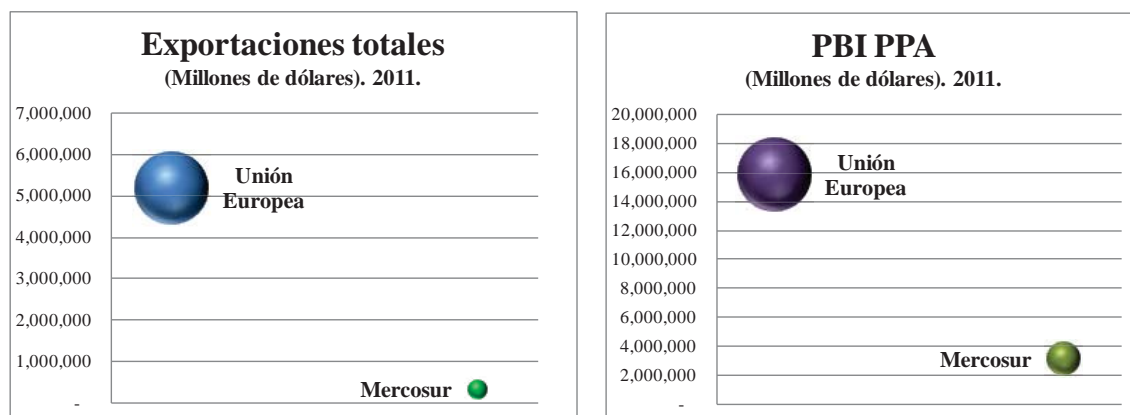
El volumen de exportaciones de la UE es 15 veces más grande que las del MCS, sin embargo, el PBI (PPA) de la UE es sólo 5 veces más grande que el de MCS (ver Gráfico 7), lo que indicaría que la producción del MCS se encuentra esencialmente destinada a los mercados domésticos, mientras que la UE tiene una participación en el sistema multilateral de comercio más importante (tanto en términos absolutos como relativos). A su vez, existe una clara asimetría entre ambos bloques, evidenciando una posición dominante europea, si analizamos el peso que cada uno comporta para el otro como socio comercial. Mientras que para la UE hacia el MCS se destinan sólo el 1,3% de sus exportaciones, para el MCS el peso del socio comercial europeo es mucho mayor, de casi el 19%.

Finalmente, como se mencionó en los apartados anteriores, mientras que la UE se inserta en el sistema multilateral de comercio como proveedor de manufacturas con alto y medio contenido tecnológico, los países del Mercosur se caracterizan por su participación en productos primarios y manufacturas provenientes de los recursos naturales. Más aún, en los intercambios inter-bloque se reproducen y hasta potencian estas características de especialización comercial. De hecho, como se puede verificar en el Gráfico 8, en las exportaciones hacia el MCS, el peso de las manufacturas con contenido tecnológico alto y, sobre todo, medio supera el 70% del total de exportaciones hacia este destino. De este modo, la potenciación del comercio entre EU y MCS a partir de la firma del tratado, tendería a incentivar la expansión de las producciones más tecnológicas en Europa.

Por otro lado, el comercio inter-bloque visto desde la perspectiva del MCS tiene características opuestas. En las exportaciones de Argentina y Brasil hacia la UE se destaca el rol de los productos primarios y las manufacturas basadas en los recursos naturales, representando más del 73% de las exportaciones totales hacia UE. Como puede observarse en el Gráfico 9, el peso de las commodities en las exportaciones hacia Europa es mayor que en las exportaciones totales de la región hacia el mundo. De este modo, la característica dual de la especialización productiva del MCS, que se detalló con anterioridad, tendería a disminuir consolidando la posición del MCS como agro-exportador.

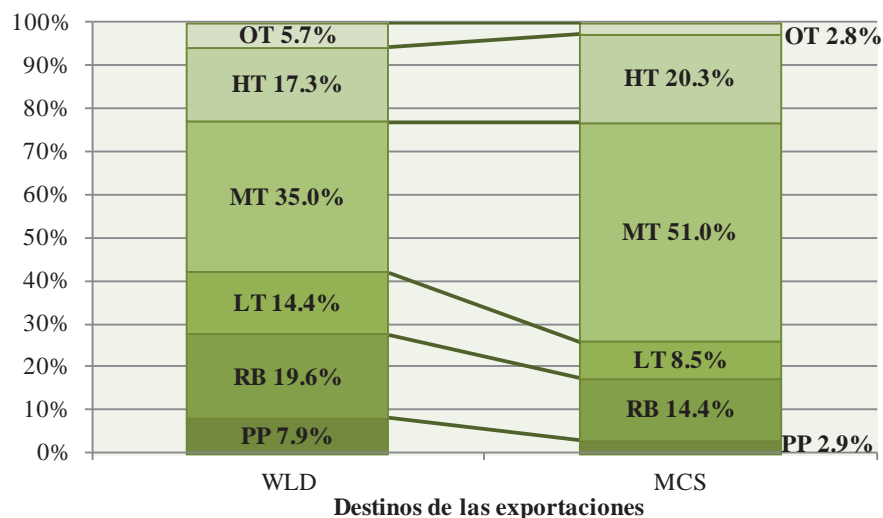
Para analizar la incidencia de esta potenciación de las especializaciones comerciales es necesario complementar el análisis de las estructuras y flujos comerciales de ambos esquemas de integración regional con la estructura arancelaria y los posibles efectos del TLC. Para ello se estudiará en el próximo apartado las características arancelarias de los 20 principales productos de exportación de la UE hacia MCS y del MCS hacia la UE.

**Gráfico 7: Exportaciones totales y PBI (PPA) de UE y MCS  
2011, millones de dólares**



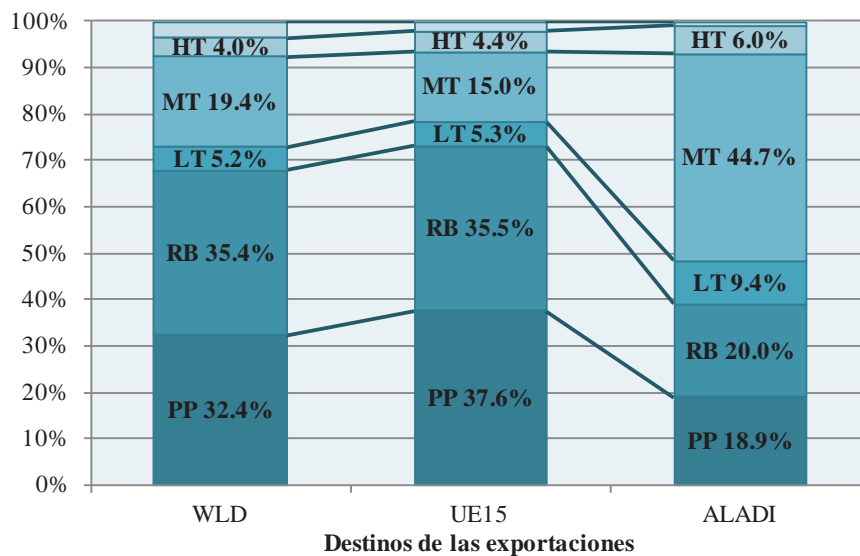
Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE, 2011 y FMI, 2011

**Gráfico 8: Especialización comercial de la UE. Contenido tecnológico de las exportaciones de UE15 hacia el Mundo (WLD) y el MCS. 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE, 2001 y 2011 y clasificación según Lall (2000)

**Gráfico 9: Especialización comercial del MCS. Contenido tecnológico de las exportaciones de MCS hacia el Mundo (WLD), la UE y la ALADI, 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE, 2001 y 2011 y clasificación según Lall (2000)

### 3. Las estructuras arancelarias de la UE y el Mercosur

Las Tabla 2 y la Tabla 3 muestran los veinte productos más exportados desde Argentina y Brasil hacia la UE (y viceversa) y sus respectivos aranceles. Al comparar las dos tablas, un primer aspecto a destacar es la mayor heterogeneidad que presentan las exportaciones de la UE hacia el MCS. Los veinte productos más exportados por Argentina y Brasil concentran el 69% de las exportaciones totales, mientras que en el caso de la UE este

valor equivale al 52% del total. A su vez, los productos más exportados reflejan un patrón de especialización exportador que está claramente concentrado en la comercialización de commodities para el caso del MCS y en las manufacturas con contenido tecnológico medio y alto en el caso de la UE. Un segundo aspecto a considerar es que el nivel de aranceles es mediamente más bajo en el caso de la UE. Aquí el arancel promedio es 3,7% mientras que en el caso del MCS dicho valor es 9,8%.<sup>40</sup> En el caso de la UE, de los 20 sectores arancelarios observados, en 8 casos podemos verificar que el arancel es nulo y en 5 casos el arancel promedio es inferior al 5%. De este modo, para gran parte de los productos exportados por MCS con destino UE, la firma del TLC no generaría mayores alteraciones.

**Tabla 2: Exportaciones de Argentina y Brasil hacia la UE ordenadas por peso y cuota arancelaria 2011\***

#	Clasif. SITC3	Producto	Peso de las Exportaciones sobre total (%)	Arancel promedio
1	281	Mineral de hierro y sus concentrados	12,6%	0,0
2	081	Pienso para animales (excepto cereales sin moler)	11,8%	1,0
3	071	Café y sucedáneos del café	6,6%	9,8
4	222	Semillas y frutos oleaginosos del tipo utilizado para la extracción de aceites	4,7%	0,0
5	333	Aceites de petróleo y aceites obtenidos de minerales bituminosos, crudos	4,4%	0,0
6	251	Pasta y desperdicios de papel	3,5%	0,0
7	598	Productos químicos diversos	3,0%	0,0
8	59	Jugos de frutas (incluso mosto de uva) y jugos de legumbres,	2,7%	18,4
9	792	Aeronaves y equipo conexo; naves espaciales (incluso satélites) ...	2,2%	3,3
10	283	Minerales de cobre y sus concentrados; matas de cobre, cobre de cementación	2,0%	0,0
11	971	Oro no monetario (excepto minerales y concentrados de oro)	2,0%	0,0
12	017	Carne y despojos de carne, preparados o en conserva	1,7%	12,1
13	011	Carne de ganado bovino, fresca, refrigerada o congelada	1,7%	†
14	121	Tabaco sin elaborar; residuos de tabaco	1,7%	††
15	057	Frutas y nueces (excepto nueces oleaginosas, frescas o secas)	1,6%	7,6
16	334	Aceites de petróleo y aceites obtenidos de minerales bituminosos	1,6%	2,7
17	671	Arrabio, fundición especular, hierro esponjoso, granallas y polvo de hierro ...	1,4%	2,4
18	672	Lingotes y otras formas primarias de hierro o acero;	1,4%	0,0
19	421	Aceites y grasas fijos de origen vegetal, "blandos", en bruto, refinados ...	1,3%	5,7
20	713	Motores de combustión interna, de émbolo, y sus partes y piezas, n.e.p.	1,3%	3,1
<b>Total</b>			<b>69,1%</b>	<b>3,7</b>

\* El arancel promedio corresponde al promedio de las cuotas arancelarias de todas las subcategorías correspondientes a cada código SITC3

† Los gastos de importación relativos a esta categoría oscilan entre los [12.8 + 176.8 €/100 kg/net] y [12.8 + 303.4 €/100 kg/net]

†† Los gastos de importación relativos a esta categoría ascienden a [11.2 MIN 22 €MAX 56 €/100 kg/net]

Fuente: Elaboración propia con datos OMC y COMTRADE 2011

40. Se trata de promedios simples. En el caso de la UE se calculó sobre la base de 18 sectores, es decir excluyendo los sectores 13 y 14 de la Tabla 3, por tratarse de cuotas de importación y sumas fijas. En el caso del MCS se excluyó la fila 8.

Como mencionábamos anteriormente, los aranceles aplicados por el MCS son más elevados, especialmente para los productos manufacturados terminados, como en el caso de los automóviles. Por otro lado, si bien los aranceles a los insumos y a las piezas industriales son generalmente más bajos, se evidencia mucha heterogeneidad entre cada producto.<sup>41</sup> La firma del TLC implicaría, por un lado, unos menores precios a los insumos industriales los cuales pueden traducirse en menores costos y menores precios al consumidor. Sin embargo, por otro lado, afectaría a la competitividad de los productores locales tanto de insumos como de productos finales. En particular, se verían especialmente resentidos por la competencia las producciones vinculadas con el complejo automotriz, el cual (como se detalla en el apartado 2) ha sido el sector más dinámico en el comercio bilateral Argentina-Brasil en los últimos años. Dados los menores niveles de productividad de la industria local es de esperar que el TLC afecte fuertemente la competitividad de los productores locales.

**Tabla 3: Exportaciones de la UE hacia Argentina y Brasil ordenadas por peso y cuota arancelaria 2011\***

#	Clasif. SITC3	Producto	Peso de las Exportaciones sobre total (%)	Arancel (%)		
				Arg.	Brasil	Promedio
1	784	Partes, piezas y accesorios de los automotores	6,9%	17,4	17,9	17,6
2	781	Automóviles y otros vehículos automotores	4,1%	35,0	35,0	35,0
3	542	Medicamentos (incluso medicamentos veterinarios)	3,7%	9,7	9,7	9,7
4	541	Productos medicinales y farmacéuticos	3,6%	5,4	5,6	5,5
5	334	Aceites de petróleo y aceites obtenidos de minerales bituminosos	3,4%	0,2	0,2	0,2
6	728	Otras máquinas y equipos especiales para industrias y sus partes	3,2%	1,1	1,1	1,1
7	792	Aeronaves y equipo conexo; naves espaciales (incluso satélites)	3,0%	1,4	1,4	1,4
8	931	Operaciones y mercancías especiales no clasificadas	2,4%	-	-	-
9	713	Motores de combustión interna, de émbolo, y sus partes y piezas	2,3%	8,6	12,8	10,7
10	874	Instrumentos y aparatos de medición, verificación, análisis ...	2,3%	6,8	6,8	6,8
11	772	Aparatos eléctricos para empalme, protección o conexión	2,1%	14,8	14,2	14,5
12	515	Compuestos orgánico-inorgánicos, compuestos heterocíclicos ...	2,1%	4,7	4,6	4,7
13	744	Equipos mecánicos de manipulación y sus partes y piezas	1,8%	3,4	13,5	8,5
14	745	Otras máquinas, herramientas mecánicas, no eléctricos y partes	1,7%	5,8	13,5	9,7
15	723	Maquinaria y equipo de ingeniería civil y para contratistas	1,7%	7,8	9,0	8,4
16	764	Equipos de telecomunicaciones, sus partes y piezas	1,6%	12,9	12,2	12,6
17	716	Aparatos eléctricos rotativos y sus partes y piezas	1,6%	5,1	14,0	9,6
18	743	Bombas, compresores y ventiladores	1,6%	8,6	13,4	11,0
19	591	Insecticidas, raticidas, fungicidas, herbicidas ...	1,5%	12,7	12,4	12,5
20	562	Abonos	1,5%	2,3	1,2	1,8
<b>Total</b>			<b>52%</b>	<b>8,6</b>	<b>10,4</b>	<b>9,5</b>

\* El arancel promedio corresponde al promedio los valores correspondientes a la columna de Argentina y Brasil. A su vez, estos valores corresponden al promedio de las cuotas arancelarias de todas las subcategorías correspondientes a cada código SITC3

Fuente: Elaboración propia con datos OMC y COMTRADE 2011

41. En la Tabla 2 se observan algunas diferencias entre los aranceles aplicados por Argentina y Brasil. En algunos casos esta diferencia es significativa (como en los sectores 13, 14 y 17). Esta diferencia se debe al hecho de que el Mercosur es una Unión Aduanera imperfecta, es decir que no todos los productos cuentan con un arancel común.

En definitiva, el TLC tendría una mayor influencia sobre las exportaciones de la UE evolución del empleo y la ocupación en los distintos sectores productivos en Argentina y Brasil.

Luego de analizada la estructura arancelaria del comercio exterior es necesario observar la dinámica ocupacional en el MCS para establecer los posibles impactos en términos de empleo que puedan derivarse a partir de la firma del TLC.

#### 4. La evolución de empleo en Argentina y Brasil

Una vez analizada la estructura de las exportaciones y la posición arancelaria de los dos bloques económicos resulta conveniente focalizarnos en los posibles efectos que el TLC podría tener sobre los niveles de empleo y la creación de puestos de trabajo en los países del MCS. La Tabla 4 muestra la evolución de la estructura ocupacional por rama productiva en Argentina y Brasil. El primer hecho a destacar es que si bien el sector primario exportador del MCS ha crecido a lo largo de la última década, dado el incentivo de la demanda internacional y precios crecientes de los commodities, no ha habido un correlato en los niveles de empleo directo generados por este sector. Por el contrario, los ocupados en el sector primario disminuyeron a una tasa media anual acumulada del 0,7% en Argentina y 0,9% en Brasil. Esta tendencia es común a ambos países a pesar de que la cuota de empleados en el sector primario sea muy diferente. En Argentina el 1,56% de los ocupados se emplean en el sector primario, mientras que en Brasil la participación de los empleados del sector primario en el total es 17% aproximadamente. Como se ha mencionado, la mayor parte de los principales veinte productos que se exportan desde MCS hacia la UE son de origen primario, los cuales en muchos casos ya gozan de aranceles nulos o bajos. De este modo, el TLC no tendría efectos considerables sobre estos sectores, sobre todo en el corto plazo. En otros sectores (Café, Jugos de fruta, Frutas y nueces) el arancel oscila entre el 7% y el 18%. En estos sectores el TLC podría incentivar las exportaciones hacia la UE, aunque sus efectos en términos de creación de empleo no pueden definirse a priori. La experiencia de la última década muestra que a pesar del aumento de las exportaciones del sector primario, ha habido destrucción de empleo en este sector.

Contrariamente a las actividades primarias, la industria manufacturera ha mostrado un mayor dinamismo en cuanto a la creación de empleo. Si bien es cierto que la participación del empleo manufacturero en el total no se modificó sustancialmente en los últimos años, la cantidad de ocupados creció a una tasa promedio del 2,4% anual en el caso de Argentina y del 3,5% en el caso de Brasil, encontrándose entre las mayores expansiones registradas a lo largo del periodo. Más concretamente, en Brasil la industria manufacturera ha sido uno de los sectores que ha creado mayor empleo, colocándose por detrás sólo de los Servicios de información y de la Construcción. Tanto en Argentina como en Brasil buena parte de los empleos industriales se concentra en el sector de Alimentos, bebidas y tabaco y en los Textiles, es decir en productos basados en recursos naturales agrícolas y de bajo contenido tecnológico.

Sin embargo, la rama industrial de productos metálicos, maquinarias y equipos es aquella que aumentó más rápidamente en cuanto a creación de empleo. Estos sectores productores de manufacturas con contenido tecnológico medio son esencialmente destinados al mercado interno y, en algunos casos, a los mercados regionales (como es el caso del sector automotriz y algunas maquinarias). En estos rubros la creación del empleo fue de las más elevadas. A su vez, como mencionamos en el apartado anterior, estos productos son importados por MCS desde la UE, por lo cual, es de esperar que la abolición de los aranceles afecte directamente a la producción industrial de los países del MCS que deberá competir con las importaciones desgravadas de estos productos de origen UE. Por ello, a la luz de los datos sobre empleo es esperable que el TLC tenga efectos negativos sobre la ocupación y la creación de puestos de trabajo en el MCS.

El efecto que el TLC tendría sobre el sector de los servicios es más incierto. Si bien el este sector absorbe la mayoría de los empleos directos, debemos considerar la relación que este sector ocupacional guarda con los sectores primario y secundario. Gran parte de la evolución en los servicios depende de las relaciones que se establecen con el sector primario, el sector industrial y por las políticas públicas de empleo. Wirkierman (2012) demuestra como en el caso de Brasil la tercerización del empleo se encontraría sobreestimada ya que “un componente no menor del empleo en Servicios Privados y Comercio se destina a producir servicios para las actividades manufactureras y primarias” (Wirkierman, 2012: 37).<sup>42</sup>

---

42. Al mismo tiempo, Wirkierman (2012) muestra que la industria alimentaria tiene fuertes eslabonamientos productivos. Haciendo uso de

En resumen, tenemos elementos para considerar que el TLC impactaría negativamente en términos de creación de empleo en el MCS dado que profundizaría la especialización productiva en aquellos sectores que (a pesar de su crecimiento en términos de producto) expulsaron trabajadores en la última década y dañaría la expansión de los sectores manufactureros que aumentaron sensiblemente el número de ocupados.

**Tabla 4: Evolución del empleo en Argentina y Brasil**

Actividades Económicas	Argentina				Brasil			
	Participación del empleo en el total (%)			Tasa de crecimiento media anual acumulativa (%)	Participación del empleo en el total (%)			Tasa de crecimiento media anual acumulativa (%)
	2003	2007	2011	2003 - 2011	2003	2007	2009	2003 - 2009
Actividades primarias	2,1	1,3	1,6	-0,7	21,0	18,6	17,4	-0,9
Industria Manufacturera	13,4	14,3	13,8	2,4	11,9	12,8	12,7	3,5
- Alimentos, bebidas y tabaco	3,1	2,8	2,8	0,9	2,2	2,4	2,5	4,5
- Textil y calzado	2,6	3,0	2,5	1,6	3,6	3,7	3,6	2,1
- Químicos ref. de petróleo	1,8	1,5	1,6	0,9	0,3	0,3	0,3	1,7
- Metálicos, maquinarias, equipos	3,0	3,7	3,5	4,5	2,2	2,5	2,6	5,6
- Otras manufacturas	3,1	3,3	3,4	3,3	3,6	3,8	3,7	3,0
Electricidad, gas y agua	0,5	0,5	0,6	3,4	0,4	0,4	0,4	2,5
Construcción	7,1	9,0	9,0	5,1	6,4	6,6	7,1	4,1
Comercio y reparaciones	20,4	19,4	19,4	1,4	16,6	16,7	16,5	2,2
Restaurantes y hoteles	2,9	3,6	3,7	5,2	0,3	0,3	0,3	2,7
Transporte	5,6	5,7	5,6	2,1	4,2	4,3	4,1	1,7
Correo y telecomunicaciones	1,1	1,2	1,2	3,0	1,7	1,9	1,9	4,5
Intermediación financiera	1,7	2,0	2,2	5,0	1,1	1,0	1,0	0,7
Actividades inmobiliarias	0,7	0,6	0,5	-3,8	0,6	0,7	0,7	3,3
Ser. empresariales y de alquiler	6,7	7,8	7,9	4,2	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Adm. pública y defensa	8,5	7,5	8,0	1,4	10,5	10,9	11,0	3,2
Enseñanza	8,4	7,4	7,8	1,1	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Servicios sociales y de salud	7,3	5,8	5,4	-1,8	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Otros servicios	5,8	5,7	5,7	1,9	25,2	25,9	26,9	3,5
Servicio doméstico	7,4	7,8	7,3	2,0	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Desconocidos	0,3	0,4	0,6	10,0	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>2,1</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>2,4</b>

Nota: s.d. – sin dato, porque Brasil releva un número inferior de actividades que Argentina.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH (INDEC) para Argentina y Sistema de Cuentas Nacionales de Brasil. Los datos sobre empleo consideran empleo formal e informal.

— sectores verticalmente integrados (Pasinetti, 1973; 1981) muestra que el total del empleo directo e indirecto en este subsector es cercano al 15% del total, un valor muy superior al 2,5% registrado en términos directos.

## 5. Conclusiones

A partir del análisis realizado en este trabajo podemos considerar algunos efectos que podrían derivarse de la firma de un TLC UE-MCS. El primer aspecto a destacar es que el TLC profundizaría el perfil primario exportador del MCS, mientras que favorecería el patrón exportador de bienes de media y alta tecnología de la UE. Esto implicaría una especialización aún mayor del patrón de comercio internacional basado sobre el modelo de las ventajas comparativas, lo que iría en contradicción con las políticas que han acompañado la última década de crecimiento en el MCS. El mayor problema de este tipo de especialización productiva basada en los commodities es que, lejos de garantizar la convergencia a los niveles de riqueza y desarrollo de los países avanzados, potencia las diferencias. Este tipo de especialización se caracteriza por sus limitados encadenamientos hacia adelante y hacia atrás y por tener pobres resultados en cuanto a la creación de empleo, por someter a las economías a mayores restricciones externas y aumentar, por ende, la exposición de las economías a las vulnerabilidades del comercio internacional y las volatilidades de los flujos de capitales internacionales, entre otras.

Por otra parte, a partir del análisis de las estructuras arancelarias, podemos considerar que el impacto del TLC sobre las exportaciones latinoamericanas no es ni directo ni inmediato por varios motivos: 1) gran parte de estos bienes ya gozan del beneficio de aranceles bajos o nulos en la UE; 2) habría que ver qué ocurre con la PAC en Europa, dado que la principal protección del sector agrícola en la UE no es vía tarifas aduaneras sino vía subsidios directos; 3) más allá que se expanda la demanda de los productos primarios por parte de Europa, resulta más difícil ampliar los techos productivos en este sector en el corto plazo (sin una revolución verde de por medio, por ejemplo) que en los sectores manufactureros (donde la utilización de la capacidad instalada suele encontrarse por debajo de sus niveles máximos); 4) la expansión de los saldos exportables (a costa de una reducción de los consumos locales) podría generar presiones inflacionarias en los países del MCS (los aumentos de precios en dólares de las exportaciones agroalimentarias o energéticas que podrían resultar de la eliminación de la protección en los países europeos, podrían provocar presiones al alza de los precios en moneda local de dichos productos en los mercados domésticos).

Quienes destacan las virtudes del TLC opinan que desde el punto de vista de Argentina y Brasil, la eliminación o reducción de los aranceles podría significar una baja en los costos de los insumos industriales y bienes de capital importados que podría ser aprovechado por el sector manufacturero. Sin embargo, el problema es que las industrias locales competidoras de las importaciones desgravadas de UE se verían más expuestas a la competencia internacional, dificultando su rentabilidad y permanencia en los mercados domésticos.

Del análisis surge que los rubros de importación con destino MCS y origen UE que cuentan con mayores niveles tarifarios pertenecen al sector manufacturero. A su vez, en los rubros donde se concentran la mayor parte de las importaciones desde Europa se verifican los mayores niveles arancelarios en MCS, con lo cual, la firma de un TLC implicaría seguramente una exposición de dichos sectores manufactureros de MCS a la competencia de los productos europeos. Sin duda los productos europeos, que participan del mercado internacional, alcanzan niveles de productividad que los mismos sectores en Latinoamérica no consiguen, motivo por el cual necesitan protección. De este modo, la liberalización del comercio afectaría particularmente a estas producciones

Más aún, estos sectores son también los que han sido los más dinámicos en cuanto a la creación de empleo en los últimos años. Es decir, la industria manufacturera y, en particular, el sector productor de bienes metálicos, maquinarias y equipos han mostrado los mayores niveles de creación de puestos de trabajo. Por consiguiente, un TLC que elimine la protección, no sólo profundizaría la especialización comercial primaria en el MCS, sino que pondría en riesgo los niveles de empleo y la creación de puestos de trabajo. Por otro lado, los sectores agroexportadores no podrían emplear a esa mano de obra industrial dado que, a pesar de sus niveles de crecimiento últimos, ha destruido puestos de trabajo en lugar de crearlos.

Por último, mucho se habla de los beneficios que el MCS podría obtener del TLC por los efectos sobre los flujos de inversión extranjera directa (IED), cuyo origen es esencialmente la UE. Sin embargo, es importante notar que, por un lado, dada la situación europea los flujos de IED de origen europeo en los años recientes han ido en claro retroceso; por otro lado, el destino de la IED no es definido por los países receptores de la misma sino por los dueños del capital (dados los bajos controles a los flujos de capitales). En general los principales destinos son los sectores de servicios, los sectores productores primarios y de recursos naturales. Por este motivo, el aumento de los flujos de IED conllevaría a una ulterior profundización de la especialización productiva. Sumado al hecho de que si bien las divisas que entren por IED podrían servir para paliar la restricción externa, esos capitales exigen el pago de utilidades y dividendos, con lo cual no es una fuente genuina de financiamiento de las cuentas externas.

---



En conclusión, es importante profundizar la integración como vía para ampliar las escalas de mercado, fortalecer los bloques y el poder contractual de los países en una estructura de comercio internacional en la cual, más que profundizarse el sistema multilateral de comercio (como pregonan la OMC), se multiplican los acuerdos regionales y bilaterales. Sin embargo, esta autonomía y consolidación de la región difícilmente se logre con un socio/bloque comercial con el cual existan tantas asimetrías y un esquema tipo centro-periferia; y, sobre todo, no creemos que la vía sea la del libre comercio sea la adecuada, dado que agudizaría la especialización comercial y productiva agroexportadora. Desde nuestra perspectiva, la región debería replantearse cómo profundizar su integración productiva mediante la coordinación de políticas que permitan explotar y profundizar el carácter dual que presentan actualmente las estructuras económicas latinoamericanas y aumentar sus complementariedades. Si bien entendemos que es un proceso mucho más complejo y de largo plazo, creemos que es la única vía posible para el desarrollo económico de la región que permita la reducción de la restricción externa, altos niveles de ocupación y tasas de crecimiento que puedan sostenerse en el tiempo (y no dependan únicamente de los vaivenes del comercio internacional).

---

## Bibliografía

- AF (2014). “Dilma, optimista por tratado de libre comercio entre la UE y el Mercosur”. *Ambito Financiero*. Nota de prensa, 24 de Febrero. Disponible en <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=729962>
  - Cimoli, M.; Porcile, G.; Rovira, S. (2010). “Structural change and the BOP-constraint: why did Latin America fail to converge?”. *Cambridge Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 34(2), pages 389-411, March.
  - Diamand, M. (1972). “La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio”. *Desarrollo Económico*, 12(45).
  - European Commission (2010). European Commission proposes relaunch of trade negotiations with Mercosur countries. Nota de prensa IP/10/496, 04/05/2010
  - Lall, S. (2000). “The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998”. *Working Paper n. 44*, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
  - Lin, J. and Chang, H-J. (2009). “Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang”. *Development Policy Review*, v.27(5), pp.483-502.
  - Olivera, M. (2010). “Challenges to Regional Integration in Latin America”. *Working Paper*, 3/2010, Department of Public Economics, University of Pavia, Italia.
  - Pasinetti L. (1973). “The Notion of Vertical Integration In Economic Analysis”. *Metroeconomica*, Vol. 25, pp. 1 – 29, February.
  - Pasinetti L. (1981). *Structural change and Economic growth*. Cambridge University Press, Cambridge
  - Pérez Caldentey; Anesa Ali (2007). “La ventaja comparativa como falacia y una regla para la convergencia”. *Revista de la Cepal* n.93.
  - Pivetti, M. (2013). “On the Gloomy European Project: An Introduction”. *Contributions to Political Economy*, 32(1), 1-10.
  - Porta F. (2008). “La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas”, *Documento de Proyecto*, Cepal
  - Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York: United Nations Department of Social Affairs.
  - Rodríguez, O. (2001). “Fundamentos del Estructuralismo Latinoamericano”. *Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)*, 51 (2).
  - Wirkierman A. (2012). *Patrones de Productividad y Cambio Técnico en un Esquema de Relaciones Interindustriales. Un Análisis por Sectores Verticalmente Integrados*. Tesis de maestría en Economía, UNLP
  - Zezza G. (2012). “The impact of fiscal austerity in the Eurozone”. *Review of Keynesian Economics*, Inaugural Issue, 1: 37-54
-