

# Potenciales impactos económicos en Argentina y Brasil del acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea

Margarita Olivera\*

Davide Villani\*\*

## Resumen

En los últimos años, las discusiones acerca de los beneficios y perjuicios que causaría la firma de un tratado de libre comercio Mercosur-Unión Europea (en adelante, UE) se han intensificado. Mientras que los defensores del acuerdo utilizan el marco teórico de las ventajas comparativas estáticas para remarcar sus virtudes, las posiciones más heterodoxas sostienen que el camino para el desarrollo es potenciar la integración productiva del sub-bloque latinoamericano. El objetivo del presente trabajo es indagar acerca de los potenciales efectos que tendría la firma del tratado sobre la especialización comercial en Argentina y Brasil y, a partir de allí, deducir las posibles consecuencias sobre la estructura productiva, la ocupación y la vulnerabilidad externa. Se estudiarán los flujos comerciales, las características de las estructuras arancelarias en Argentina, en Brasil y en la UE y el mercado de trabajo por sector en Argentina y Brasil.

**Palabras Claves:** Integración Regional; Mercosur; Unión Europea; Tratado de Libre Comercio; Comercio Internacional; Vulnerabilidad Externa.

## Abstract

In the last years, the discussion on the costs and benefits that a free agreement between Mercosur and the European Union would cause have been intensifying. While defenders of the agreement use a static comparative advantage framework to justify its virtues, other scholars maintain that productive regional integration in Latin America should be prioritised in order to foster economic development. The objective of this work is to study the potential effects that the signature of a free trade agreement could have on the trade specialization pattern of Mercosur, and examine the possible consequences on the productive structures, employment and on external vulnerability of the

---

Recibido: 01/12/2016

Aceptado: 16/05/2017

\* Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil. margarita.olivera@ie.ufrj.br

\*\* The Open University, Milton Keynes, Reino Unido. davide.villani@open.ac.uk

region. Inter-regional trade will be analysed, as well as the salient characteristics of trade tariffs for each zone, sectoral composition of employment for Argentina and Brazil.

**Keywords:** Regional Integration; Mercosur; European Union; Free Trade Agreements; Trade; External Vulnerability.

**JEL Classification:** F13; F14; F15; F02

### Résumé

Ces dernières années, les discussions sur les avantages et les inconvénients que causeraient la signature d'un accord de libre-échange Mercosur-Union européenne (ci-après l'UE) se sont intensifiées. Alors que les défenseurs de cet accord préconisent l'utilisation du cadre analytique des avantages comparatifs statiques pour mettre en évidence ses vertus, les positions plus hétérodoxes soutiennent que la voie pour le développement est d'améliorer l'intégration productive de sous-bloc latino-américain. Le but de cette étude est d'étudier les effets potentiels que la signature d'un tel traité aurait sur la spécialisation commerciale en Argentine et au Brésil et au delà, en déduire les conséquences possibles sur la structure de la production, le marché du travail et la vulnérabilité externe. Les flux commerciaux, les caractéristiques des structures tarifaires en Argentine, au Brésil et dans l'UE ainsi que le marché du travail par secteur en Argentine et au Brésil seront ainsi analysés.

**Mots clés:** Intégration Régionale; Mercosur; Union Européenne; Accord de Libre-Échange; Commerce International; Vulnérabilité Externe.

## I. Introducción

Hacia fines de los años 1990s se firmó el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Mercosur – Unión Europea (en adelante UE) como normativa de referencia para las relaciones inter-bloque. A partir de allí se multiplicaron las tratativas para avanzar en la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambas partes, como instrumento para profundizar los intercambios comerciales. Sin embargo, las expectativas sobre la firma del acuerdo fueron diluyéndose en el tiempo, esencialmente debido a las incertidumbres que tenían los países latinoamericanos sobre los 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 la agenda de política económica regional, impulsado por la UE y apoyado por el principal socio comercial del Mercosur, Brasil. Entre 2013 y 2014 Argentina accedió al pedido de Brasil de retomar las negociaciones, pero manteniendo una posición crítica, debido a los posibles efectos negativos sobre la industria local que podría generar la liberalización del comercio con Europa y a la falta de claridad sobre el futuro de la política de subsidios agrícolas de la UE. A partir de 2016, con los nuevos gobiernos en Argentina y Brasil y sus renovadas agendas de política económica, más propicias al libre mercado y de signo diametralmente opuesto al de sus antecesores, las expectativas sobre las virtudes del TLC crecieron y las negociaciones se retomaron con fuerza.

La insistencia por parte de la UE para la firma del tratado encuentra su base material en la necesidad del bloque europeo de ampliar sus mercados externos, dada la caída de sus niveles de demanda regional y el estancamiento económico de la eurozona, desatada a partir de la crisis *subprime*. Las perspectivas en cuanto a los niveles de empleo, actividad económica y participación en el comercio internacional continúan siendo inciertas para la mayoría de los países del bloque Europeo.

Las motivaciones para el MERCOSUR encuentran su base material en la recesión de los últimos años y en los resultados negativos de las cuentas externas. Los inicios del nuevo milenio trajeron bonanza económica para los países del Mercosur en términos de crecimiento del producto bruto y de mejoras de los indicadores sociales. Esto se debió al aumento de la demanda internacional y al alza en los precios de las *commodities*, que se combinaron con políticas locales de expansión de la demanda interna y redistribución del ingreso. Sin embargo, en los últimos años la tendencia en los términos de intercambio de las *commodities* (sobre todo de alimentos) ha mostrado signos de reversión y la demanda internacional se ha desacelerado. Para el caso brasileño, el contexto internacional se ha sumado a los fuertes impactos de las políticas de ajuste fiscal, que han causado una importante recesión económica (según los datos del Fondo Monetario Internacional, la economía registró una caída de 3,8 por ciento en 2015 y prevén que en 2016 sea de 3,3).

La precaria situación externa en Argentina y Brasil (con resultados negativos de la cuenta corriente y de la balanza comercial) junto con los cambios en las agendas de política económica han incentivado la creencia que la única respuesta a la crisis económica es la apertura internacional y la firma de TLCs con las principales potencias. Las nuevas administraciones nacionales esperan que el tratado contribuya a diversificar sus socios comerciales, si bien Europa ya es uno de los principales destinos de las exportaciones de América del Sur, China está teniendo un peso creciente en la región como consumidor de soja, productos de minería y energéticos. Pero, sobre todo, subrayan la necesidad de firmar el tratado como medio para potenciar la inversión europea en la región, de modo de reducir la mencionada restricción externa al crecimiento.

Sin embargo, poco se analiza el efecto que estos tratados pueden tener sobre la estructura productiva interna, el mercado de trabajo y la doble vulnerabilidad externa. Por estos motivos, el presente trabajo tiene por objetivo estudiar los posibles impactos que tendría la firma del TLC con la UE en la especialización comercial de las economías de Argentina y Brasil e indagar sobre los posibles efectos sobre la ocupación y el empleo. Para conducir este análisis, en el apartado II se presentarán algunas posiciones sobre los efectos de la especialización comercial y la estructura económica sobre las variables objeto de estudio: comercio y empleo. En el apartado III se introducirán algunas consideraciones metodológicas. En el apartado IV, se discutirán los potenciales efectos reales del acuerdo. Para ello estudiaremos los patrones actuales de especialización comercial de ambas regiones a partir del análisis de los flujos de exportaciones por grupo de productos, según orígenes y destinos. Luego, se presentarán 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 sobre los flujos de comercio para cada región y se realizarán algunos análisis sobre los niveles de empleo sectorial y su evolución en el Mercosur en los últimos años, para medir el posible impacto sobre la creación de puestos de trabajo. En el apartado V se discutirá la vulnerabilidad financiera y los efectos de la posible Inversión Extranjera que llegaría a partir de la firma del tratado. Por último, en el apartado VI se resumirán algunas ideas finales y conclusiones.

## II. De la teoría a la política: el debate sobre el comercio exterior entre estructuralistas y neoclásicos.

La discusión acerca del TLC pone de nuevo en confrontación dos claras líneas de política económica. Las posiciones favorables al libre comercio sostienen que la firma del tratado sólo puede traer efectos positivos para la región. Estas ideas generalmente se fundamentan en la teoría de las ventajas comparativas estáticas, que siguiendo las proposiciones desarrolladas por Heckscher-Ohlin-Samuelson sobre el comercio internacional, sostienen que todos los países deben abogar por la especialización de sus economías en aquellas producciones que utilicen más intensivamente los factores productivos que resulten más abundantes.<sup>1</sup> Dado que esta teoría considera como válidos la Ley de Say, el principio de sustitución entre factores productivos y el pleno empleo, la especialización se daría en aquellas producciones en las que los costos fueran menores en términos relativos y, por ende, tendrían mayores posibilidades de ser competitivas internacionalmente. Siguiendo con este razonamiento, con la apertura comercial y la especialización completa (o casi completa), todas las economías alcanzarían el mayor bienestar posible. En el caso de las economías latinoamericanas el camino sería aquel de aprovechar la abundancia de recursos naturales y/o los bajos niveles salariales (respecto a los países más desarrollados) y eliminar toda la protección a los sectores industriales (que sólo causarían perjuicios económicos, según estas visiones), para poder especializar la estructura productiva en la producción de *commodities*. Manufacturas e insumos industriales deberían ser provistos por los países desarrollados, en este caso la UE, a costos menores. No es el objetivo de este trabajo discutir la efectividad de la teoría de las ventajas comparativas estáticas (para un debate sobre el tema ver Lin, Chang, 2009 o Perez Caldentey, Ali, 2007), sin embargo, lo que queremos destacar es que la especialización comercial que se derivaría del tratado de libre comercio podría tener *efectos no deseados* sobre las economías menos avanzadas. En primer lugar, la eliminación de los aranceles a las manufacturas podría provocar el deterioro y la caída de los niveles de ventas y producción de los sectores industriales del Mercosur que abastecen a los mercados locales. Si bien la eliminación de la protección y el aumento de la competencia con productos europeos podrían ser instrumentos de reducción de costos de los insumos y bienes de capital importados, de modo de bajar los costos de la producción local y mejorar los niveles de vida de la población, los productos locales deberían ahora competir con productos europeos cuyas producciones cuentan con mayores niveles de tecnología y pro-

---

<sup>1</sup> Ver Feenstra, 2002; Samuelson, 1948.

ductividad, rindiéndolos mucho más competitivos. Es esperable que el efecto competencia predomine sobre el efecto reducción de costos, por lo cual, la eliminación de la protección podría tener serios efectos negativos sobre entramado industrial local, generando fuertes costos en términos de ocupación y generación de puestos de trabajo. En segundo lugar, la especialización en la producción de *commodities* parecería no ser una buena estrategia de desarrollo. Por lo general se trata de producciones con pocos eslabonamientos aguas arriba y aguas abajo en la estructura productiva, de bajo valor agregado, que crea pocos puestos de trabajo y con escasas posibilidades de generación de efectos de derrame de tecnología que den lugar a procesos dinámicos en el mediano y largo plazo (Olivera, 2010: 4-5). Esto se debe a que en muchas actividades basadas en recursos naturales, los países de la región cuentan con una reducida brecha tecnológica respecto las mismas actividades en los países más desarrollados. Con dichos niveles de partida, la profundización del patrón productivo basado en estos sectores no determinaría un salto tecnológico significativo. A su vez, más allá de la amplitud de la brecha, es importante considerar que las actividades basadas en recursos naturales no son las que muestran los más elevados ritmos de progreso tecnológico a nivel global (Abeles, Lavarello *et al.*, 2013: 26-27). En cuarto lugar, 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,<sup>2</sup> motivo por el cual existiría una tendencia a que los países menos desarrollados tendieran a crecer a tasas inferiores que los países más avanzados en el largo plazo. Finalmente, habría que estudiar si todos los sectores económicos tienen capacidades similares de absorción de mano de obra, de modo que la especialización productiva no provoque desocupación.

Esta dependencia externa ha generado, también, fuertes niveles de endeudamiento y una elevada presencia de capital extranjero, tanto en las actividades exportadoras basadas en recursos naturales, como en la producción de bienes industriales de media y alta tecnología. Esta doble vulnerabilidad se da, entonces, por la combinación de problemas reales asociados con la especialización comercial de cada país, y problemas financieros externos derivados de los niveles de endeudamiento y el stock de IED (Abeles y Valdencantos, 2016), que tienden a retroalimentarse generando situaciones de apalancamiento financiero.

En este sentido, la especialización primaria y el aumento del stock de capital extranjero en la economía, no necesariamente ayudarían a reducir la restricción externa, y podrían contribuir a potenciarla.

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

Para realizar este estudio nos concentraremos en los datos de comercio intrarregional e inter-bloque, en la información sobre los aranceles a las importaciones en ambas aduanas y sobre la creación de empleo en Argentina y Brasil. Para estudiar los efectos en Argentina (ARG) y Brasil (BRA), utilizaremos los datos de 2011 (dado que ese fue el último año en que el comercio exterior tuvo resultados positivos). Es importante destacar que en 2011, las

---

<sup>2</sup> Ver Prebisch, 1950, Rodríguez, 2001, Cimoli, Porcile *et al.*, 2010, entre otros.

economías de Argentina y Brasil representaban en conjunto alrededor del 97 por ciento del PBI de Mercosur.<sup>3</sup> Para la UE, estudiaremos las características comerciales de 15 países europeos: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia. Se excluye del análisis los 13 países que ingresaron al bloque recientemente,<sup>4</sup> dado que su relación comercial con el Mercosur es poco relevante (hacia ellos se destina menos del 1,5 por ciento de las exportaciones). A su vez, a modo de comparación, se incluirá el peso de otros importantes socios comerciales, como Estados Unidos (USA), China (CHN) y, para el Mercosur, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).<sup>5</sup>

Para el análisis de los flujos comerciales se utilizará la base de datos de comercio internacional de Naciones Unidas, COMTRADE, SITC rev.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: 33-34).<sup>6</sup> La clasificación de acuerdo a contenido tecnológico se realizó considerando los siguientes subgrupos:

**Cuadro 1: 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

Fuente: Elaboración propia en base a Lall (2000)

Para las posiciones arancelarias se utilizará la *WTO Tariff Database*, clasificación HS2007, que se convertirán a la nomenclatura del COMTRADE - SITC rev.3 a través de las tablas de correlaciones de COMTRADE. Para el mercado de trabajo en Argentina se utilizará la

<sup>3</sup> No se considera el rol de Venezuela que integró el bloque sólo a partir de 2012.

<sup>4</sup> Bulgaria, Chipre, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia.

<sup>5</sup> Para ALADI se consideran los países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>6</sup> Cabe destacar que si bien en dicha metodología se utiliza la nomenclatura SITC rev.2 (que contiene 1832 códigos básicos), se ha procedido a aplicar dicha clasificación a la nomenclatura SITC rev.3 (que contiene 3121 códigos básicos) mediante las tablas de correlación publicadas por COMTRADE.

evolución de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares y para Brasil, los datos del Sistema de Cuentas Nacionales.

#### **IV. Los potenciales efectos reales del TLC**

##### ***A. Las principales características del comercio exterior de Argentina, Brasil y la Unión Europea.***

Para medir el posible impacto del TLC entre Mercosur y UE es importante analizar cuáles son las principales características del comercio exterior de Argentina, Brasil y la UE. Para ello estudiaremos el peso de los principales socios comerciales y el contenido tecnológico de esas 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.

Por muchos años se ha comparado 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. Mientras que unos son más desarrollados y cuentan con mayores complementariedades de sus estructuras productivas, los otros exhiben una especialización de tipo primaria y con menores niveles de autonomía e intercambios intra-bloque. Para entender mejor estas diferencias, estudiaremos las características del comercio internacional de uno y otro bloque y luego las especificidades del intercambio comercial entre ambos.

##### *1. La Unión Europea*

La UE, cuyo nacimiento fue en el contexto geopolítico y económico de la reconstrucción pos Segunda Guerra Mundial con el plan Marshall, está conformada mayoritariamente por economías avanzadas, con elevados niveles de desarrollo económico y con ingresos promedio per cápita (PPA) de 38.100 dólares en 2015, según el Fondo Monetario Internacional (FMI).

A su vez, los niveles de integración regional se encuentran entre los más elevados del mundo, a pesar de la caída en el comercio regional de los últimos años. En 2001, según datos COMTRADE, el 78 por ciento de las exportaciones de los países de UE se destinaba socios del mismo bloque, mientras que hacia Estados Unidos se dirigía el 9 por ciento de las exportaciones y hacia Mercosur y China, tan sólo el 1 por ciento respectivamente. En el Gráfico 1 podemos observar que en 2011 la situación se modifica, las ventas intra-bloque (considerando sólo los 15 países mencionados) caen significativamente, pasan de 78 a 53 por ciento de las exportaciones totales. Estados Unidos también pierde importancia como socio comercial, mientras que China mejora su posición, llegando a comprar el 4 por ciento de los productos europeos. En el caso del Mercosur, si bien las exportaciones hacia este destino crecieron un poco más que el promedio, el peso como socio comercial no cambia significativamente.

Estas variaciones en los pesos de los socios comerciales y de los intercambios intrazona podrían tener esencialmente dos explicaciones (no excluyentes entre ellas): por un lado, la incorporación de trece países del este Europeo al bloque regional ha influenciado los desti-

nos de exportación. Si analizamos las exportaciones de los 4 países principales del bloque (Alemania, Italia, Francia y Reino Unido), podemos verificar que las exportaciones hacia los trece países del este europeo pasaron del 6 al 9 por ciento del total de exportaciones de esos cuatro países, mientras que las ventas hacia los países tradicionales de la UE se redujeron. Esto podría ser el resultado del efecto del redireccionamiento de los flujos de exportación hacia los nuevos socios europeos en el contexto del proceso de deslocalización geográfica de las producciones pertenecientes a las cadenas regionales de valor (sobre todo sector automotriz) que se inició a partir de la incorporación de los nuevos ingresantes a la UE. Por otro lado, la recesión que atraviesa la región europea como consecuencia de la última crisis económica internacional mundial, ha provocado la retracción de sus niveles de demanda y de participación en el comercio internacional. Más aún, en contextos donde la política de austeridad fiscal que el Parlamento Europeo y la Banca Central están promoviendo no parecería ser efectiva para revertir el estancamiento económico que la mayoría de los países continúa experimentando.

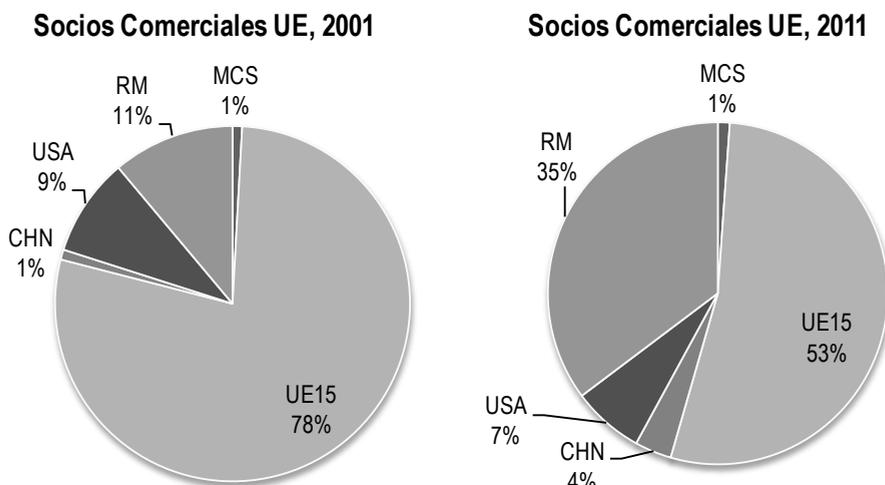
Es importante mencionar que a lo largo de la última década, además de la pérdida de importancia del comercio intra-bloque, se verificó una modificación en el contenido tecnológico de las exportaciones intrarregionales. Como se puede observar en el Gráfico 2, creció el peso de los intercambios de productos primarios y manufacturas basadas en los recursos naturales, mientras que se han resentido particularmente las exportaciones con medio y alto contenido tecnológico. Así como en la reducción de los flujos comerciales, esta caída en el valor tecnológico de las exportaciones también podría explicarse por la consolidación de las cadenas regionales con los nuevos socios UE que ocupan eslabones de contenido tecnológico medio y alto.

Más allá de estas consideraciones, 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.

## *2. Argentina y Brasil como principales socios del Mercosur*

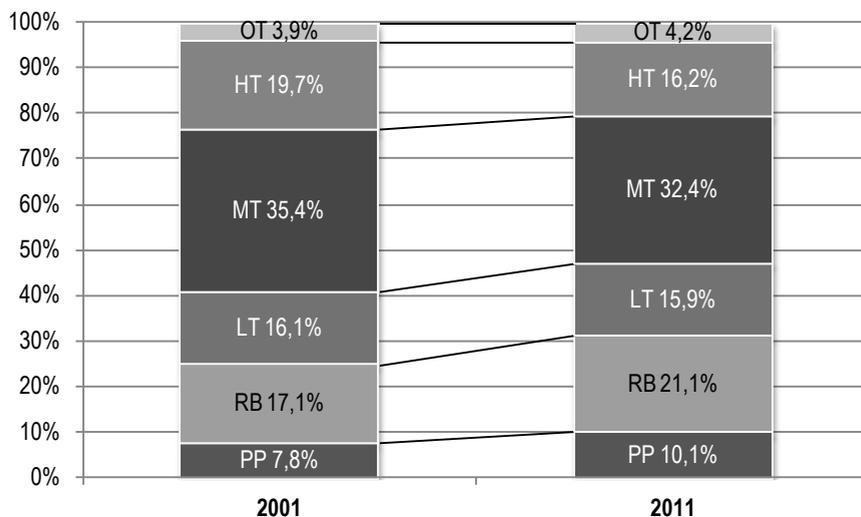
El Mercosur, creado en 1991, es una Unión Aduanera imperfecta ya que cada país tiene la facultad de utilizar un elevado número de excepciones sobre los niveles arancelarios acordados. Una de las características distintivas respecto a la integración europea es que entre los países del Cono Sur existen menores complementariedades entre las estructuras productivas lo cual implica bajos niveles de comercio intrarregional (Olivera, 2010; Porta, 2008). De acuerdo con los datos de UNCTAD, las exportaciones intrarregionales promediaron un 14 por ciento en los últimos 10 años. Si bien mejoraron levemente hacia el final del periodo, las cifras son aún muy lejanas al 24 por ciento alcanzado en 1998, año récord de integración. Más aún, en el bloque persisten severos problemas de asimetrías entre sus socios comerciales. Las economías que la integran son muy dispares en cuanto a sus niveles de desarrollo económico y social, de productividad y a las características de sus estructuras productivas.

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

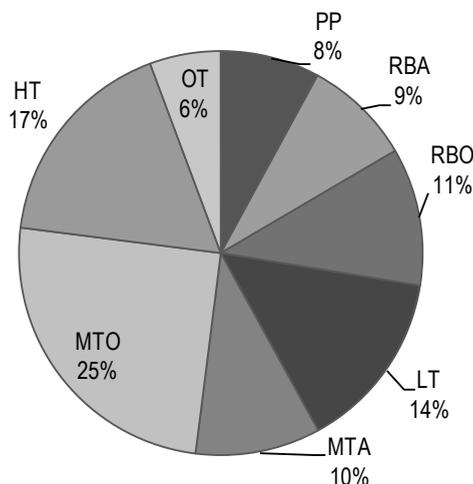


Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE, 2001 y 2011

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



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

**Gráfico 3: Composición de las exportaciones mundiales de la UE según contenido tecnológico. 2011.**

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

Durante el decenio que inició el nuevo milenio, la política económica de la región se caracterizó por romper con las ideas tradicionales del FMI y Banco Mundial. En un contexto de crecimiento de las cuentas externas, a partir del aumento del precio de las *commodities* y de la demanda de dichos productos por parte de la potencia China, la política interna buscó redistribuir los ingresos, crear empleo y garantizar en la movilidad social ascendente, en un contexto de una estrategia de en las políticas de crecimiento por demanda, junto con importantes intentos de consolidación del bloque regional. Como resultado, Latinoamérica ha mostrado una extraordinaria performance tanto en sus niveles de crecimiento económico como en su participación en el comercio internacional.

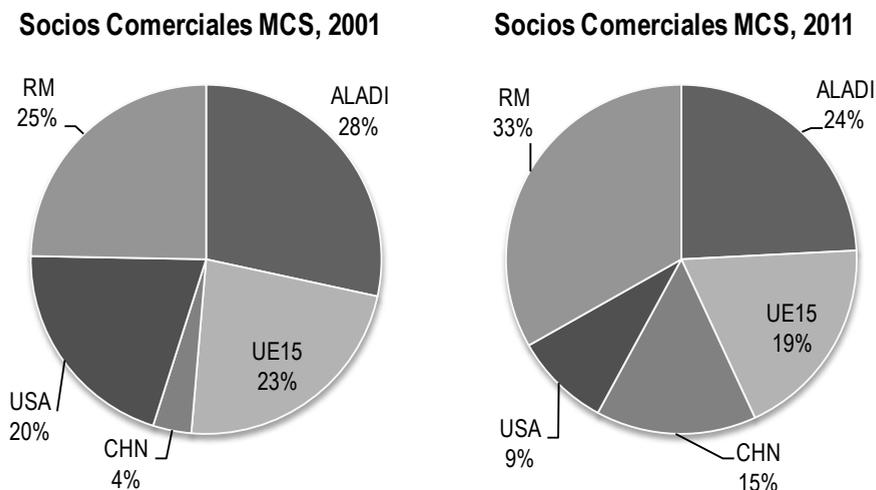
Entre 2003 y 2008, según datos de CEPAL, el crecimiento de América del Sur fue de 5,7 por ciento. Entre 2001 y 2011, según los datos de COMTRADE, el flujo de exportaciones de los principales países del Mercosur, se cuadruplicó. Respecto a los intercambios con el resto del mundo, la participación de los Estados Unidos como socio comercial se redujo notablemente, mientras que China creció drásticamente como destino de las exportaciones (pasó de ser el destino del 4 por ciento de las exportaciones de Argentina y Brasil en 2001 a recibir más del 15 por ciento en 2011). A su vez, el comercio con China se focaliza casi exclusivamente en pocos productos primarios alimentarios, como la soja, productos de minería y energéticos, potenciando la concentración de las exportaciones y la dependencia.

Si consideramos los intercambios sobre la base de los bloques regionales podemos observar que la UE, aun perdiendo participación respecto a 2001, se mantuvo como segundo socio comercial, luego de Latinoamérica (gráfico 4).

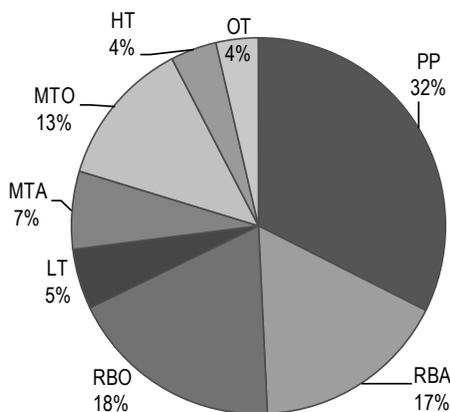
Respecto a su especialización comercial, la región se posiciona en la división internacional del trabajo como proveedor de materias primas (gráfico 5). De sus exportaciones totales el 32 por ciento es en productos primarios y el 35 por ciento en manufacturas basadas en recursos naturales (agrícolas: 17 por ciento y mineral-energéticas: 18 por ciento). Sin embargo, si analizamos el cambio en el patrón de especialización comercial intra-bloque entre 2001 y 2011 podemos ver una interesante transformación y un aumento en la complejidad de los flujos de exportaciones. La política interna y regional de redistribución del ingreso y estímulo a la demanda doméstica ha tenido, también, efectos sobre las características de la especialización comercial de los países Mercosur (especialmente en Argentina). Como se observa en el Gráfico 6, las manufacturas con contenido tecnológico medio, fundamentalmente vinculadas con el sector automotriz y de maquinarias, han desplazado a las materias primas. Esto ha provocado que la región tenga un patrón de especialización comercial hacia afuera y otro hacia adentro. Argentina y Brasil se posicionan en el sistema multilateral de comercio como proveedores de *commodities*, sin embargo, si consideramos únicamente los intercambios intra-bloque podemos observar que las exportaciones de manufacturas tienen un rol predominante (Olivera, 2010; Porta, 2008). De este modo, potenciar los intercambios con el resto del mundo podría profundizar la especialización primaria, mientras que aumentar las relaciones intra-bloque podría incentivar la producción de manufacturas.

#### Gráfico 4: Los principales socios comerciales de Argentina y Brasil, 2001 y 2011.

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

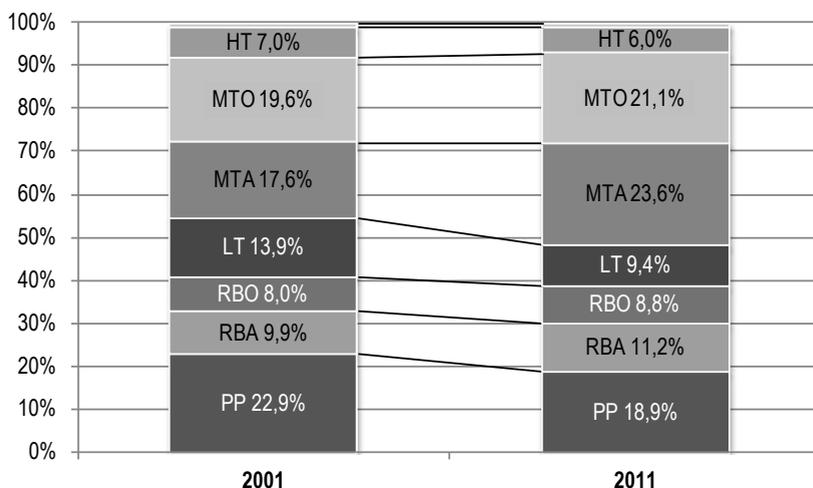


**Gráfico 5: Composición de las exportaciones mundiales de Argentina y Brasil según contenido tecnológico. 2011.**



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

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



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

### 3. Comparación UE - Argentina y Brasil

Para indagar sobre los efectos del TLC es importante considerar las características de la especialización comercial de cada región y de sus intercambios, sobre todo a la luz de las asimetrías entre sus estructuras económicas y niveles de desarrollo económico.

Según los datos de COMTRADE, en 2011 el volumen de exportaciones de la UE es 15 veces superior a las de Argentina y Brasil, sin embargo, según los datos de FMI su PBI (PPA) es sólo 5 veces mayor que el Mercosur, lo que indicaría que la producción en Argentina y Brasil se destinaría más al consumo domésticos que en Europa. A su vez, en la relación interbloque existe una clara dominancia europea; mientras que la UE le vende al Mercosur sólo el 1,3 por ciento de sus exportaciones, para Argentina y Brasil el peso del socio comercial europeo es mucho mayor, de casi el 19 por ciento.

Finalmente, como ya se mencionó, la UE se inserta en el sistema multilateral de comercio como proveedor de manufacturas con alto y medio contenido tecnológico y los países del Mercosur se destacan por su rol como proveedores de *commodities*. En los intercambios interbloque estas características de especialización comercial se reproducen y hasta se profundizan. Como se puede verificar en el Gráfico 7, en las exportaciones de UE hacia Argentina y Brasil el peso de las manufacturas con contenido tecnológico alto y, sobre todo, medio supera el 70 por ciento del total de exportaciones hacia este destino. Así, el incremento del comercio entre UE y Mercosur a partir de la firma del tratado, tendería a incentivar la expansión de las producciones más tecnológicas en Europa.

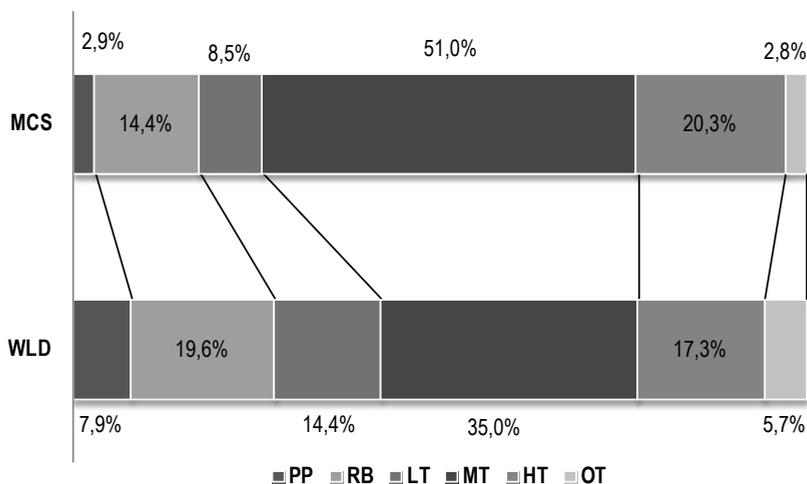
Por otro lado, como puede observarse en el Gráfico 8, en la relación bilateral Argentina y Brasil con UE el peso relativo de las *commodities* es extremadamente elevado. Las ventas de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales hacia Europa superan el 73 por ciento de las exportaciones hacia dicho destino. Este porcentaje es, incluso, más elevado que el peso que tienen las *commodities* en las exportaciones totales de Argentina y Brasil (primera columna del Gráfico 8). De este modo, la profundización de la relación comercial con Europa potenciaría la especialización primaria de Argentina y Brasil (probablemente a costa de una retracción en la especialización comercial intrarregional, que se caracteriza por tener mayor valor agregado).

Para complementar este análisis sobre los efectos del TLC en la profundización de la especialización comercial, es importante estudiar también las características de las tarifas aduaneras de ambos bloques. En el siguiente apartado se analizarán las posiciones arancelarias de los diez principales productos de exportación de la UE hacia el Mercosur y del Mercosur hacia la UE.

#### **B. Las estructuras arancelarias de la UE y el Mercosur**

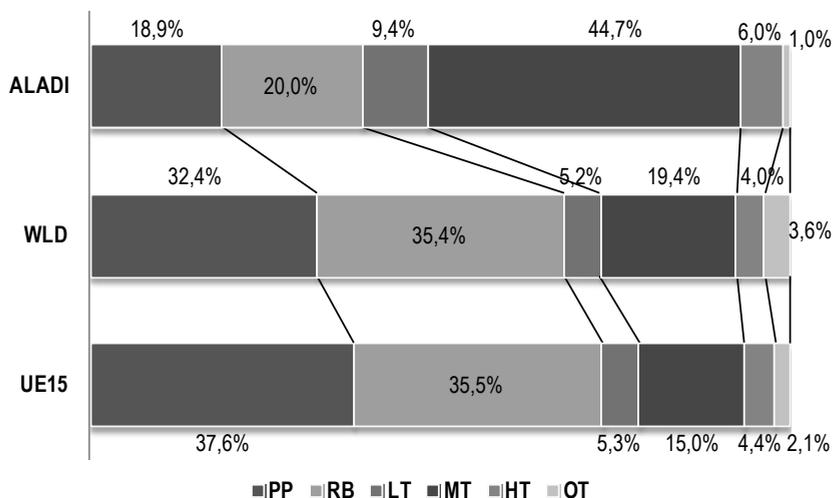
En el Cuadro 2 se muestran los diez productos más exportados desde Argentina y Brasil hacia la UE con sus respectivos aranceles, mientras que el Cuadro 3 muestra los flujos

**Gráfico 7: Especialización comercial de la UE. Contenido tecnológico de las exportaciones de la UE hacia Argentina y Brasil y el Mundo. 2011.**



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

**Gráfico 8: Especialización comercial de Argentina y Brasil. Contenido tecnológico de las exportaciones de Mercosur hacia la ALADI, el Mundo y la UE. 2011.**



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

contrarios, es decir los diez productos más exportados desde la UE hacia el Mercosur.<sup>7</sup> Al analizar ambas tablas, un primer punto a destacar es la mayor heterogeneidad que presentan las exportaciones de la UE hacia el Mercosur que las del Mercosur hacia la UE. Los diez productos más exportados por el Mercosur concentran el 54 por ciento de las exportaciones totales hacia la UE, mientras que en el caso de la UE este valor equivale al 35 por ciento del total. Otro aspecto a considerar es que el nivel arancelario es mediamente más bajo en el caso de la UE (como en general ocurre en los países más desarrollados). Aquí el arancel promedio es 3,3 por ciento mientras que para el Mercosur dicho valor es 9,8 por ciento.<sup>8</sup> En el caso de la UE, de los diez sectores analizados, podemos verificar que en seis casos el arancel es nulo y en dos casos el arancel promedio es inferior al 5 por ciento. De este modo, un TLC que reduzca los aranceles no mejoraría mucho las condiciones para los productos vendidos por el Mercosur a la UE. Más aún si tenemos en cuenta que el esquema de protección europeo se basa esencialmente en la política de subsidios a la producción agropecuaria a través de la Política Agrícola Común (PAC) y en las barreras para-arancelarias, como la denominación de origen controlada, las normas ISO y las restricciones sanitarias, todos ellos espacios que no serían alcanzados por el TLC.

Como mencionábamos anteriormente, los aranceles aplicados por el Mercosur 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 productos. La firma del TLC implicaría, por un lado, menores precios para los insumos industriales que podrían traducirse en menores costos y menores precios al consumidor. Sin embargo, dados los menores niveles de productividad de la industria local es de esperar que el TLC afecte fuertemente la competitividad de los productores locales, tanto de insumos como de productos finales, debido a la reducción de la protección. En particular, se verían afectadas las producciones vinculadas al complejo automotriz, que ha sido el sector más dinámico en el comercio bilateral Argentina-Brasil en los últimos años (ver apartado IV.A.2).

A partir del análisis realizado es esperable que la firma del TLC genere mayores beneficios para las exportaciones de la UE hacia el Mercosur que para las del Mercosur hacia la UE. De las características de los flujos de exportaciones y de las posiciones arancelarias de ambos bloques económicos, una primera consecuencia que tendría la firma del TLC sería la profundización de la especialización comercial de cada región. En el caso del Mercosur, esto significaría aumentos en los incentivos a la producción de *commodities* y eliminación de la protección a los sectores industriales, con la consecuente pérdida de competitividad respecto a los productos europeos. Surge, entonces, la necesidad de estudiar los posibles

<sup>7</sup> Si el análisis se extendiera a los primeros veinte sectores la situación no cambiaría significativamente. En tal caso las exportaciones procedentes de los veinte sectores más importantes desde la UE hacia el Mercosur absorberían el 52% del total, mientras que desde el Mercosur hacia la UE el 69%.

<sup>8</sup> Se trata de promedios simples. En el caso del Mercosur se excluyó la fila 8, dado que se trata de una categoría que incluye muchos tipos de productos diversos, por lo cual resulta imposible determinar un arancel único.

**Cuadro 2: Exportaciones de Argentina y Brasil hacia la UE. 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	6,6%	9,8
4	222	Semillas y frutos oleaginosos utilizados 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 y jugos de legumbres,	2,7%	18,4
9	792	Aeronaves y equipo conexo; naves espaciales	2,2%	3,3
10	283	Minerales de cobre y sus concentrados; matas de cobre, cobre de cementación	2,0%	0,0
<b>Total</b>			<b>54%</b>	<b>3,3</b>

\* Calculado como el promedio de las cuotas arancelarias de todas las subcategorías correspondientes a cada código SITC3

Fuente: Elaboración propia con datos OMC y COMTRADE 2011

efectos del TLC sobre los niveles de empleo y la creación de puestos de trabajo en los países del Mercosur, dado que los sectores industriales suelen caracterizarse por generar muchos puestos de trabajo. Para indagar acerca de los posibles impactos en términos de empleo que podrían derivarse a partir de la firma del TLC en el próximo apartado se estudiará la dinámica ocupacional sectorial en el Mercosur.

### **C. La evolución del empleo en Argentina y Brasil**

El Cuadro 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 Mercosur ha crecido a lo largo de la última década, no ha habido un correlato en los niveles de empleo directo generados por este sector. Por el contrario, sus ocupados disminuyeron a una tasa media anual acumulada del 0,7 por ciento en Argentina y 0,9 por ciento en Brasil. Esta tendencia es común a ambos países a pesar de que su cuota de empleados en el sector primario sea muy diferente. En Argentina el 1,56 por ciento de los ocupados se emplean en el sector primario y este porcentaje se han mantenido durante el periodo analizado. En Brasil, la participación de los empleados del sector primario en el total es 17,4 por ciento pero su participación ha ido disminuyendo durante la década. Como se mostró en el apartado anterior, debido a que las principales exportaciones de Mercosur hacia UE consisten en *commodities* que ya cuentan con aranceles bajos o nulos, el TLC no estimularía dichos

**Cuadro 3: Exportaciones de la UE hacia Argentina y Brasil. 2011**

#	Clasif. SITC3	Producto	Peso de las Exportaciones sobre total	Arancel Promedio
1	784	Partes, piezas y accesorios de los automotores	6,9%	17,6
2	781	Automóviles y otros vehículos automotores	4,1%	35,0
3	542	Medicamentos (incluso medicamentos veterinarios)	3,7%	9,7
4	541	Productos medicinales y farmacéuticos	3,6%	5,5
5	334	Aceites de petróleo y aceites obt. de minerales bituminosos	3,4%	0,2
6	728	Otras máquinas y equipos especiales para industrias y partes	3,2%	1,1
7	792	Aeronaves y equipo conexo; naves espaciales	3,0%	1,4
8	931	Operaciones y mercancías especiales no clasificadas	2,4%	-
9	713	Motores de combustión interna, de émbolo, y partes y piezas	2,3%	10,7
10	874	Instrumentos y aparatos de medición, verificación, análisis	2,3%	6,8
<b>Total</b>			<b>35%</b>	<b>9,8</b>

Fuente: Elaboración propia con datos OMC y COMTRADE 2011

sectores y, aún si lo hiciera, los efectos sobre la ocupación no serían importantes. En otros sectores (*Café, Jugos de fruta, Frutas y Nueces*) el arancel oscila entre el 7 por ciento y el 18 por ciento. Allí el TLC podría incentivar las exportaciones hacia la UE, y si bien sus efectos en términos de creación de empleo no pueden definirse *a priori*, como se mencionó anteriormente, la experiencia de la última década muestra que el aumento de las exportaciones primarias no significó la creación de puestos de trabajo en estos sectores.

Por otro lado, 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 de ocupados no se modificó sustancialmente en los últimos años (Cuadro 4, fila 2), el número de ocupados creció a una tasa promedio del 2,4 por ciento anual en el caso de Argentina y del 3,5 por ciento 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 más empleo generó, luego de *Servicios de Información y Construcción*. En términos numéricos, como puede observarse en la tabla 4, tanto en Argentina como en Brasil entre el 40 y 50 por ciento de los empleos industriales se concentra en los sectores *Textiles y Alimentos, Bebidas y Tabaco*, es decir, en producciones de bajo contenido tecnológico y/o basadas en recursos naturales

En la rama industrial de *Productos Metálicos, Maquinarias y Equipos*, la creación de empleo fue más sostenida, en el Cuadro 4 podemos observar que la variación media anual de puestos de trabajo para este sector en Argentina fue 4,5 por ciento y en Brasil, 5,6. Estas

manufacturas con contenido tecnológico medio se destinan esencialmente al mercado interno y, en algunos casos, a los mercados regionales (como es el caso del sector automotriz y de algunas maquinarias). En estos rubros la creación del empleo se encuentra entre las más elevadas (junto con *Construcción, Restaurantes y Hoteles e Intermediación Financiera*). A su vez, como mencionamos en el apartado anterior, en esta categoría las producciones nacionales compiten con las importaciones europeas. Es de esperar que el acuerdo afecte directamente a estos sectores industriales en los países del Mercosur, dado que deberán 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 Mercosur.

En síntesis, tenemos elementos para considerar que el TLC impactaría negativamente en términos de creación de empleo en el Mercosur dado que, por un lado, profundizaría la especialización productiva en aquellos sectores que (a pesar de su crecimiento en términos de producto) expulsaron trabajadores en la última década a una tasa de 0,7 por ciento anual en Argentina y 0,9 por ciento en Brasil y, por otro lado, perjudicaría la expansión de aquellos sectores manufactureros que aumentaron sensiblemente el número de ocupados.

## **V. La vulnerabilidad financiera y la Inversión Extranjera Directa**

Como ya se mencionó, la región está atravesando momentos complejos, sea por la recesión económica, las elevadas tasas de inflación y la creciente desocupación, que por los pobres resultados de las cuentas externas. En este sentido, los nuevos gobiernos en Argentina y Brasil están defendiendo el TLC como el pasaje a la tierra prometida de la Inversión Extranjera Directa (en adelante, IED).

A su vez, si bien los países europeos están perdiendo peso como proveedores de IED a nivel mundial, siguen siendo el principal origen de estos fondos para el Mercosur. De hecho, en el caso de Brasil, el 72 por ciento de la IED es de origen europea (CEPAL, 2016, pp. 34). Es entonces pertinente indagar acerca de los potenciales efectos económicos que podría generar un flujo creciente de IED.<sup>9</sup>

En primer lugar, a través de la IED se pueden conseguir dólares que podrían utilizarse para financiar las cuentas externas, sin embargo, no se trata de una fuente genuina, como son las exportaciones. Así como la deuda externa, la IED es un pasivo para el país que en algún momento debe ser pagado y que implica una erogación de dólares cada vez que las utilidades son remitidas a las casas matrices. Entre 2011 y 2015 la remisión de utilidades de las inversiones extranjeras en Argentina llegó a igualar al flujo de entrada de IED, según el Balance de Pagos argentino. En este sentido, apelar a la IED como medio para resolver la restricción externa sería sólo una solución de corto plazo. De hecho, como destacan Abeles y Valdecantos (2016, p. 17):

---

<sup>9</sup> Cabe mencionar que desde 2010 el flujo de IED en Argentina está cayendo y, desde el último año, lo mismo ocurre en Brasil, si bien se mantiene como principal destino de IED en América Latina.

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

Actividades Económicas	Argentina				Brasil			
	Participación del empleo en el total (por ciento)			Variación media anual de los puestos de trabajo (por ciento)	Participación del empleo en el total (por ciento)			Variación media anual de los puestos de trabajo (por ciento)
	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
Serv. 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.
Total	100	100	100	2,1	100	100	100	2,4

Nota: s.d. – sin dato, porque Brasil releva un número inferior de actividades que Argentina. Los datos sobre empleo incluyen empleo formal e informal.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH (INDEC) para Argentina y Sistema de Cuentas Nacionales de Brasil.

*"[L]a persistencia de los déficits en cuenta corriente no se explica solo por la fuerte propensión importadora de las economías de la región, sino también por el elevado nivel de apalancamiento externo (sea vía financiamiento tradicional o mediante inversión extranjera directa), que a su vez repercute en los déficits de cuenta corriente futuros. Y pone de manifiesto la multiplicidad de factores que deben ser considerados al evaluar la situación externa de un país o región, desde la composición del comercio a la estructura del pasivo y la situación patrimonial o de solvencia externa de cada economía."*

En segundo lugar, la IED, como cualquier inversión, busca obtener la mayor tasa de ganancia posible y en el momento que deja de ser lucrativo el negocio, se retira. En un contexto de libre comercio, con prácticamente nula intervención del Estado en materia de política industrial, ¿por qué sería esperable que las inversiones no sean destinadas hacia aquellos sectores en los que la economía tenga ventajas competitivas? De hecho, los principales sectores que receptores de IED son el sector petróleo, los recursos naturales y el sector industria química caucho y plástico (aunque en este sector, en 2014, se trató esencialmente de reinversión de utilidades y no de nuevos aportes de capital). En este sentido, un flujo positivo alto de IED profundizaría aún más la especialización comercial y productiva del país, que como mencionamos, puede traer aparejados severos problemas en cuanto a los niveles de ocupación y creación de empleo, en cuanto a los ritmos de crecimiento económico (dado que son sectores con escasos eslabonamientos al interno de la economía) y en cuanto al efecto derrame de tecnología.

En tercer lugar, la IED no implica necesariamente inversión en el sentido de ampliación de la capacidad productiva del país, sino que se trata de posibles modos de financiar operaciones que solo en algunos casos generan formación bruta de capital por parte de las empresas extranjeras. En momentos de crisis económica, con retracción de la demanda, difícilmente se realice una inversión productiva que busque aumentar la capacidad de producción. Es más probable que la mayor parte de la inversión se deba a cambio de manos de empresas ya existentes a través de procesos de fusiones y adquisiciones, o se trate de inversión de cartera o especulativa. Si bien sirven para financiar la balanza de pagos, las mismas no necesariamente generarían crecimiento económico.

En cuarto lugar, cuando la IED se caracteriza por tener un componente elevado de reinversión de utilidades (que es la diferencia entre la renta de la empresa transnacional y la remisión de utilidades), como en el caso de la Argentina en donde en los últimos cuatro años la reinversión fue de más del 40 por ciento de la IED, entonces ya ni siquiera serviría para financiar la balanza de pagos, dado que no implicaría una entrada real de dólares en la economía.

Por estos motivos, esperar que un aumento del flujo de inversiones en el MERCOSUR resulte en un proceso sostenible de crecimiento económico que permita el desarrollo del país, es al menos discutible. Más aún, el camino del desarrollo basado en la IED también tiene fuertes consecuencias sobre la limitación en los espacios de política económica. Las empresas

transnacionales exigen que las economías se abran completamente al libre comercio, dado que para internacionalizar la producción necesitan reducir al máximo los costos de transacción y los impuestos aduaneros y controles de capital carecen de sentido para esta lógica.

Si el TLC incluyese acuerdos sobre el tratamiento de la IED, como es el caso de los tratados bilaterales y multilaterales de libre comercio llamados OMC plus, no sólo se reduciría el espacio de política económica sino también la soberanía. Este tipo de tratados en general incluye: el tratamiento de los derechos de propiedad intelectual, las limitaciones a las compras estatales, a la creación de empresas estatales y la reducción de la regulación de la IED.<sup>10</sup> Bajo el lema “debemos nivelar el campo de juego entre las empresas nacionales y extranjeras”, estos acuerdos prohíben cualquier tipo de política de promoción industrial que busque la transformación de la estructura productiva local. Finalmente, los países que firman estos acuerdos están obligados a aceptar un esquema de resolución de conflictos y arbitraje con jurisdicción internacional (ISDS: Investor-State Dispute Settlement System) en el cual cualquier inversor (sin distinguir entre inversor productivo, de cartera o especulativo) puede denunciar al gobierno si siente que su inversión ha sido perjudicada en algún sentido, ya sea porque sufrió discriminación respecto a un competidor local o porque cambiaron las condiciones y se puso en riesgo su renta.

## VI. Conclusiones

A partir del análisis realizado a lo largo de este trabajo, podemos considerar algunos efectos que podrían derivarse de la firma de un TLC UE-Mercosur. El primer aspecto a destacar es que el TLC profundizaría el perfil primario exportador de Argentina y Brasil, 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 en el modelo de las ventajas comparativas. Sin embargo, lejos de traer mayores beneficios para ambos bloques económicos como aboga esa teoría, el Mercosur podría perjudicarse por la firma del tratado. De hecho, la especialización productiva basada en los *commodities*, como se mencionó en el apartado II, lejos de garantizar la convergencia a los niveles de riqueza y desarrollo de los países avanzados, potencia las diferencias entre bloques. Más aun, este tipo de especialización se caracteriza por sus limitados encadenamientos hacia adelante y hacia atrás en las cadenas productivas y por tener pobres resultados en cuanto a la creación de empleo. Finalmente, las economías con estructuras productivas especializadas en *commodities* suelen ser doblemente vulnerables, sea por la restricción externa al crecimiento que deben enfrentar, que por su dependencia del financiamiento internacional, quedando completamente expuestas a los vaivenes del comercio exterior y a las volatilidades de los flujos de capitales internacionales.

Por otra parte, a partir del análisis de las estructuras arancelarias, podemos considerar que el impacto del TLC sobre las exportaciones de Argentina y Brasil no es ni directo ni inmediato por varios motivos: 1) gran parte de estos bienes ya gozan del beneficio de aranceles

---

<sup>10</sup> Ver Khor (2015).

bajos o nulos en la UE; 2) habría que considerar el rol de la PAC en Europa, dado que la principal protección del sector agrícola en la UE no se realiza mediante tarifas aduaneras sino a través de subsidios, y la UE no se ha expresado respecto a la eliminación o reducción de la PAC; 3) más allá que se expanda la demanda de los productos primarios en Europa, resulta más complicado en el corto plazo ampliar los techos productivos en este sector (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 Mercosur (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).

Las opiniones que subrayan las virtudes del TLC por sobre las pérdidas aseveran 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.

Desde el punto de vista de las exportaciones europeas surgen dos elementos significativos: 1) las mismas se concentran en manufacturas con medio y alto contenido tecnológico, destacándose el sector automotriz y las maquinarias, que son sectores en crecimiento en los entramados productivos y comerciales de Argentina y Brasil; 2) estos sectores son los que evidencian mayores niveles de protección tarifaria, a diferencia de lo que ocurre con las exportaciones del Mercosur hacia la UE. De aquí se pueden derivar dos reflexiones importantes, por un lado, la firma de un TLC beneficiaría más a las exportaciones europeas que a las sudamericanas; por otro lado, la reducción de los aranceles implicaría una exposición de los sectores manufactureros argentino y brasileño a la competencia de los productos europeos. Los productos europeos que participan del mercado internacional tienen niveles de productividad que los mismos sectores en Latinoamérica no consiguen (motivo por el cual necesitan esa protección). De este modo, la liberalización del comercio afectaría profundamente 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 Argentina y Brasil, sino que pondría en riesgo los niveles de empleo y la creación de puestos de trabajo, mientras que los sectores agroexportadores no podrían emplear a esa mano de obra industrial desocupada, dado que, a pesar de sus niveles de crecimiento últimos, han destruido puestos de trabajo en lugar de generarlos.

Por último, mucho se habla de los beneficios que los países del Mercosur podrían obtener del TLC por los efectos sobre los flujos de IED, cuyo origen es esencialmente la UE. Sin embargo, como se mencionó, el aumento del stock de capital extranjero, además de no necesariamente crear nueva capacidad productiva, podría ayudar a profundizar el patrón de especialización primario y aumentar la vulnerabilidad externa, tanto real como financiera, dado el aumento del apalancamiento financiero relacionado con las erogaciones que dicho capital extranjero generaría para el pago de utilidades y dividendos.

En conclusión, es importante profundizar la integración como vía para ampliar las escalas de mercado, fortalecer la autonomía de los bloques y el poder contractual de los países en una estructura de comercio internacional en la cual 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 existen tantas asimetrías y donde se reproduce un esquema de tipo centro-periferia; y, sobre todo, es difícil pensar que la vía adecuada sea la del libre comercio, dado que esta agudizaría la especialización comercial y productiva agroexportadora. Desde nuestra perspectiva, la región debería replantearse cómo profundizar su integración productiva, aumentando sus complementariedades sobre la base del comercio estratégico y mediante la coordinación de políticas que incentiven el desarrollo de sectores industriales regionales, que incipientemente ya aparecen en los intercambios intra-bloque. Si bien se trata de un proceso más complejo y de largo plazo, y lejano de los intereses políticos de los gobiernos actuales de la región, es la única vía posible para el desarrollo económico que permita la reducción de la restricción externa con altos niveles de ocupación y tasas de crecimiento que puedan sostenerse en el tiempo (y no dependan únicamente de los vaivenes del comercio internacional).

### Referencias bibliográficas

- Abeles, M., Lavarello, P., & Montagu, H. (2013). Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina, en R. Infante & P. Gerstenfeld (Ed.), *Hacia un Desarrollo Inclusivo. El Caso de la Argentina*, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 23-96.
- Abeles, M., & Valdecantos, S. (2016). Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe: un análisis estructural, *Estudios y Perspectivas*, Buenos Aires: CEPAL.
- CEPAL (2016). *La inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Repositorio Anual de la CEPAL, Santiago de Chile: CEPAL.
- Cimoli, M., Porcile, G., & Rovira, S. (2010). Structural change and the BOP-constraint: why did Latin America fail to converge? *Cambridge Journal of Economics*, 34(2), Oxford: Oxford University Press, pp. 389-411.
- Diamand, M. (1972). La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio. *Desarrollo Económico*, 12(45), Buenos Aires: IDES, pp. 25-47.
- Feenstra, R. (2002). *Advanced International Trade: Theory and Evidence*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

- Khor, M. (2015). A summary of Public concerns on Investment Treaties and Investor-State Dispute Settlement. En K. Mohamadied (Ed.): *Investment treaties: Views and experiences from developing countries*. Ginebra: South Centre
- Lall, S. (2000). The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998. *QEH Working Papers*, 44, Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Lin, J., & 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*, 27(5), Oxford: Blackwell Publishing Ltd, pp.483-502.
- Olivera, M. (2010). Challenges to Regional Integration in Latin America. *WP*, 3/2010. Pavia: University of Pavia.
- Pérez Caldentey, E., & Anesa, A. (2007). La ventaja comparativa como falacia y una regla para la convergencia. *Revista de la Cepal*, 93, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 129-141.
- Porta, F. (2008). La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas. *Documento de Proyecto*, Santiago de Chile: 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. *Revista Comercio Exterior*, 51(2), México: BANCAMEX, pp. 89-175.
- Samuelson, P. (1948). International Trade and the Equalisation Factor Prices. *The Economic Journal*, 58(230), Oxford: Blackwell Publishing Ltd., pp. 163-184.