



THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE ■

Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad en Apoyo de las Negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur

Resumen Ejecutivo • Diciembre 2020



Autores: Max Mendez-Parra (ODI), Elitsa Garnizova (LSE), Daniela Baeza Breinbauer (LSE), Stefania Lovo (University of Reading), Jean-Baptiste Velut (Université Paris III - Sorbonne Nouvelle), Badri Narayanan (Infinite Sum Modelling), Matthias Bauer (LSE), Philipp Lamprecht (LSE), Ken Shadlen (LSE), Valeria Arza (CENIT-Argentina), Martin Obaya (CENIT-Argentina), Linda Calabrese (ODI), Karishma Banga (ODI), Neil Balchin (ODI)

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020

© European Union (*), 2020

ISBN: 978-92-76-26966-3

DOI: 10.2781/14277

Catalogue number: NG-03-20-818-ES-N

El presente informe ha sido elaborado por encargo de LSE Consulting, creada por la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres para permitir y facilitar la aplicación de sus conocimientos académicos y recursos intelectuales.

LSE Enterprise Ltd, que se comercializa como LSE Consulting, es una subsidiaria en propiedad absoluta de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres. La marca LSE se utiliza bajo licencia de la London School of Economics and Political Science.

LSE Consulting

LSE Enterprise Ltd

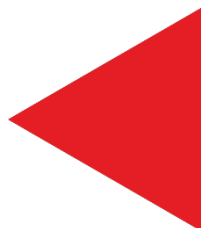
London School of Economics and Political Science

Houghton Street
London, WC2A 2AE

(T) +44 (0)20 7106 1198

(E) consulting@lse.ac.uk

(W) lse.ac.uk/consultancy



Resumen ejecutivo

Las relaciones comerciales entre la UE y el Mercosur son esenciales para ambos bloques, dado que la UE es el segundo socio comercial del Mercosur y el Mercosur el undécimo socio comercial de la UE. Un Acuerdo Marco de Cooperación interregional de 1999 constituye actualmente la base de las relaciones comerciales entre la UE y el Mercosur. Tras las negociaciones celebradas desde el año 2000, en junio de 2019 la UE y el Mercosur llegaron a un acuerdo político para un Acuerdo de Asociación que incluye un componente comercial.

La presente evaluación del impacto de la sostenibilidad (EIS) ofrece un examen de las posibles repercusiones económicas, sociales, de derechos humanos y ambientales del componente comercial de un Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur, concretamente Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este análisis sienta las bases para el diseño de medidas de acompañamiento y mitigación, algunas de las cuales se proponen a lo largo del estudio.

El informe emplea la versión dinámica del modelo del GTAP conocida como GDyn para estudiar los efectos de dos escenarios, uno conservador y otro más ambicioso, con respecto al resultado de las negociaciones en cuanto a las reducciones de las medidas arancelarias, y no arancelarias, por ambas partes. Para el Mercosur, el escenario conservador supone la eliminación de los aranceles en el 90% de los productos industriales y en el 80% de los productos agrícolas. En el escenario ambicioso, el Mercosur elimina los aranceles en el 100% de los productos. La UE elimina los aranceles en todos los productos industriales en ambos escenarios, aplica reducciones arancelarias parciales del 15% en el escenario conservador y del 30% en el escenario ambicioso en los sectores del arroz, el azúcar, la carne de rumiantes y otros sectores cárnicos. En el caso de los cereales y el sector lácteo, se aplican recortes del 15% en el escenario conservador y recortes del 100% en el escenario ambicioso.

Los métodos cuantitativos se combinan luego con enfoques cualitativos para abordar los efectos sociales, ambientales y de derechos humanos del acuerdo de libre comercio, así como los efectos económicos específicos en diez sectores importantes.¹ Este análisis cualitativo se basa en amplias consultas con los interesados de ambas regiones mediante talleres de trabajo, diálogos con la sociedad civil, cuestionarios y entrevistas.

En el escenario conservador, el PIB de la UE se expande en 10.900 millones de euros (0,1%) y el del Mercosur en 7.400 millones de euros (0,3%) para 2032, en comparación con la línea de base del modelo sin el TLC. En el escenario ambicioso, el PIB en la UE se expande en 15.000 millones de euros (0,1%) y en el Mercosur en 11.400 millones de euros.

Las exportaciones totales de la UE al mundo (extracomunitarias) se expanden en un 0,4% en el escenario conservador y en un 0,6% en el escenario ambicioso. En el Mercosur, las exportaciones totales al mundo se expanden entre el 0,5% en Paraguay y el 4,5% en Brasil en el escenario conservador y entre el 0,7% en Uruguay y el 6,1% en Brasil en el escenario ambicioso. Las importaciones de la UE aumentan un 0,9% (1,1% en el escenario ambicioso). En el Mercosur, las importaciones se expanden entre el 0,1% en Paraguay y el 1,3% en Brasil en el escenario conservador y entre el 0,0% en Paraguay y el 1,4% en Brasil en el escenario ambicioso.

¹ Los sectores para el análisis en profundidad se seleccionaron en consulta con la CE.

Los resultados de la modelización proporcionan también algunas perspectivas valiosas para el análisis social. En el escenario conservador, el acuerdo reduce los precios al consumidor en el Mercosur entre el 0,4% en Paraguay y el 1,5% en Brasil (entre el 0,5% y el 2,1% en el escenario ambicioso en los mismos países). En la UE, aumentan un 0,2% (0,3% en el escenario ambicioso). Los salarios reales de los trabajadores cualificados y no cualificados en el Mercosur aumentan ligeramente en la UE, Argentina, Paraguay y Uruguay y se mantienen iguales en Brasil. El aumento de los salarios reales de los ingresos de los trabajadores no cualificados sugiere un impacto positivo en términos de reducción de la pobreza, aunque su efecto es pequeño en el escenario conservador y sólo marginalmente mayor en el escenario ambicioso.

La reducción del empleo en ciertos sectores manufactureros del Mercosur se compensa con el aumento en los sectores de la agricultura y la producción de alimentos. La repercusión en las pautas de empleo sectorial de la UE es mucho menos significativa.

Las normativas laborales en el Mercosur están, en general, en consonancia con las observadas en países de nivel de desarrollo similar. Hay niveles más altos de informalidad, lo que es producto de una deficiente aplicación y cumplimiento de la legislación nacional que tiende a seguir los convenios internacionales. El capítulo sobre aspectos sociales examina la libertad de asociación, el trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación en los países de la UE y del Mercosur, y evalúa el posible impacto del Acuerdo en estas cuestiones. El capítulo del Acuerdo relativo al comercio y desarrollo sostenible (CDS) brinda una oportunidad de compromiso y cooperación entre ambas partes para contribuir a afianzar o ayudar a renovar los logros sociales del siglo XXI en la región del Mercosur. La EIS incluye una discusión sobre el valor añadido de las políticas de la UE en materia de vinculación comercial y laboral y su eficacia.

El capítulo sobre el medio ambiente aborda cuestiones como normativa medioambiental, gases de efecto invernadero, deforestación y contaminación. Las políticas ambientales en el Mercosur (como en muchas otras regiones en desarrollo) son, en general, menos estrictas que en la UE. Sin embargo, la proporción actual del Mercosur en las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero es un tercio de la de la UE, en gran parte porque los países del Mercosur tienen por término medio una combinación de energías más limpias que los países de la UE. Brasil y Paraguay tienen emisiones per cápita más bajas que la UE, mientras que las emisiones per cápita de Argentina y Uruguay son aproximadamente las mismas que las de la UE.

El análisis cuantitativo presentado en el informe predice la desviación de las emisiones resultantes de la desviación de la producción. El resultado general es una pequeña reducción de las emisiones mundiales de CO₂ compensada por un pequeño aumento de las emisiones de otros gases de efecto invernadero. La intensidad de las emisiones de la actividad económica disminuye marginalmente para la economía mundial en su conjunto, i.e., las economías mundiales producen menos emisiones de gases de efecto invernadero para un determinado PIB, con un pequeño incremento en la intensidad de las emisiones en el Mercosur compensado por una ligera disminución en la UE.

La expansión de la producción animal (asociada a la producción de carne de vacuno), la producción de caña de azúcar y otros productos agrícolas en el Mercosur que se observa en el modelo es pequeña. Por consiguiente, el análisis no prevé un aumento del uso y la contaminación del agua o una intensificación del uso de plaguicidas.

Por la misma razón, no se esperaría una expansión significativa de la frontera agrícola como resultado del Acuerdo, según los resultados de la modelización. Esto parece realista,

especialmente si observamos las tendencias de productividad pasadas y actuales. La deforestación en el Brasil ha ido en aumento desde 2012, habiendo disminuido con anterioridad de manera muy pronunciada en el período 2004-2012, mientras que la producción de carne siguió aumentando. Este período 2004-2012 demuestra que es posible aumentar la producción agrícola y cárnica sin aumentar la presión sobre los bosques. Pero ese resultado positivo dependerá del tipo de políticas complementarias que se adopten, como se indica en el capítulo sobre el medio ambiente.

En el capítulo sobre derechos humanos se evalúa el impacto potencial del tratado de libre comercio en los derechos humanos. Abarca en detalle el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, los derechos de los pueblos indígenas y la igualdad de género. Los moderados incrementos en el PIB, los ingresos y el consumo que el acuerdo genera en el Mercosur en ambos escenarios pueden contribuir a mejorar el nivel de vida. No se espera que el limitado aumento en la producción agrícola afecte sustancialmente a los derechos de los indígenas y no se prevé que plantee nuevos conflictos. No obstante, esta situación y los riesgos consiguientes deben ser supervisados cuidadosamente una vez que se implemente el acuerdo. Por las mismas razones y otras adicionales, el acuerdo aportará beneficios limitados a la fuerza laboral femenina en las zonas rurales. Sin embargo, puede aportar beneficios a las mujeres en las zonas urbanas al ampliar su participación laboral, especialmente en el sector de los servicios.

El capítulo sectorial se basa en los resultados de la modelización y también en otras fuentes para proporcionar un análisis más profundo de los impactos en diez sectores importantes:

- En el sector de la carne de vacuno, las importaciones de la UE procedentes del Mercosur aumentarán en ambos escenarios (30% y 64%, respectivamente). La producción de la UE disminuirá un 0,7% (conservador) y un 1,2% (ambicioso). En el análisis sectorial se examinan más detalladamente las repercusiones previstas en el sector de la carne de vacuno, teniendo en cuenta la segmentación de este mercado y las pautas existentes del comercio dentro y fuera de cuotas. La sección también evalúa las posibles repercusiones en el bienestar de los animales, teniendo en cuenta la legislación vigente en los países interesados y el marco existente para el diálogo y la cooperación entre la UE y el MERCOSUR.
- Las exportaciones de productos lácteos de la UE al Mercosur aumentan un 91% (conservador) y un 121% (ambicioso) como resultado de la reducción de los elevados aranceles de importación en el Mercosur. El reconocimiento de la denominación de origen por los países del Mercosur puede ampliar aún más las exportaciones de queso. En el caso de los exportadores del Mercosur, el acuerdo amplía las exportaciones de productos lácteos a la UE en un 18 % (conservador) y un 165 % (ambicioso), pero desde una base baja; y una mayor expansión dependerá de que más exportadores del Mercosur mejoren las condiciones sanitarias, el bienestar de los animales y otras características de calidad de la producción.
- Las exportaciones de bebidas de la UE al Mercosur se expanden en un 36% (38% en el escenario ambicioso) y las exportaciones del Mercosur en un 28% (35% en el escenario ambicioso). En el caso de las exportaciones de la UE, se espera que éstas se concentren en vinos y bebidas alcohólicas y se atribuirá principalmente a la reducción de aranceles. En el caso del Mercosur, es probable que la expansión se concentre en el vino. Los efectos

sobre la producción y el consumo tanto en el Mercosur como en la UE son muy pequeños en ambos escenarios. El impacto potencial del Acuerdo sobre los zumos de frutas, que no están cubiertos por el mismo agregado que las bebidas alcohólicas y los refrescos en el modelo, se aborda en el análisis sectorial relativo a los aranceles históricos y las corrientes comerciales.

- El acuerdo supondrá un aumento del 32% (36% en el escenario ambicioso) en las exportaciones del Mercosur a la UE de textiles y prendas de vestir. Al mismo tiempo, las exportaciones de la UE al Mercosur se expandirán en un 311% (424% en el escenario ambicioso). Esto es el resultado de la reducción de los muy altos aranceles en el Mercosur sobre las exportaciones de la UE. No obstante, estos cambios en el comercio bilateral no se traducen en cambios importantes en la producción y el consumo tanto en la UE como en el Mercosur. En consecuencia, los efectos sociales asociados al empleo en un sector con un alto grado de informalidad y una gran proporción de mujeres empleadas tienden a ser mínimos.
- La reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias aplicadas a los productos farmacéuticos y químicos, tanto en el Mercosur como en la UE, ampliará las exportaciones de la UE al Mercosur en un 47% y las importaciones en un 13% en el escenario conservador. La producción de la UE se expandirá en un 0,2%. En Brasil, se mantiene sin cambios en el escenario conservador y aumenta en un 0,2% en el escenario ambicioso y en Argentina, se contrae en un 0,2% en ambos escenarios. En Brasil, tanto el empleo cualificado como el no cualificado caen un 0,5% en ambos escenarios. En Argentina, caen entre un 0,7% y un 0,9% según el escenario. Sin embargo, el incremento del comercio y los menores precios de importación generados por la reducción de los aranceles probablemente beneficien a otros sectores manufactureros y al sector agrícola.
- Las exportaciones de maquinaria de la UE al Mercosur se expanden en un 78% en el escenario conservador y en un 100% en el escenario ambicioso. Las importaciones de la UE desde el Mercosur se expanden un 17% en el escenario conservador y un 22% en el escenario ambicioso. En el Mercosur, el acuerdo genera una contracción de la producción entre el 1,4% y el 3,2% en el escenario conservador (entre el 1,4% y el 5,1% en el escenario ambicioso). Tanto el empleo cualificado como el no cualificado disminuyen en cantidades proporcionales. Sin embargo, es probable que este aumento del comercio beneficie a otros sectores, tanto agrícolas como industriales, debido a la mejora del acceso a los bienes de capital. Las exportaciones de equipos electrónicos de la UE al Mercosur se expandirán en un 109% en el escenario conservador y en un 149% en el ambicioso. Las importaciones de la UE se expandirán en un 16% (conservador) y un 24% (ambicioso). En el Mercosur, la producción se incrementará entre el 0,4% y el 2,1% (conservador) y entre el 0,8% y el 2,6% (ambicioso).
- Habrá aumentos significativos en el comercio de vehículos y recambios entre las dos partes, con un aumento de las exportaciones de la UE del 95% y de las importaciones del 41% en el escenario conservador. Las exportaciones de la UE aumentan en un 114% y las importaciones en un 47% en el escenario ambicioso. La UE aumentará su producción en un 0,5%/0,6% en el escenario conservador/ambicioso y el Mercosur la contraerá en un 1,7%/1,8% (Brasil) y un 2,8%/3,2% (Argentina) en ambos escenarios. El acuerdo puede conducir a la reforma de la actual Política Común del Automóvil del Mercosur, lo

que puede tener efectos adicionales sobre el sector en la región tomando una dirección más liberal.

- El acuerdo genera pequeños cambios en el comercio de servicios empresariales y profesionales, ya que las importaciones de la UE procedentes del Mercosur crecen un 6,5% en el escenario conservador (un 9,2% en el ambicioso) y las exportaciones disminuyen un 3,4% en el escenario conservador (y aumentan un 1,4% en el ambicioso). Esto es el resultado de barreras relativamente menores a la inversión y al comercio en el sector (en ambas partes). Sin embargo, en ambos escenarios, el acuerdo genera aumentos de producción en el Mercosur que se asocian a la oferta de servicios a otros sectores que pueden ver su producción ampliada por el acuerdo.
- El sector financiero también experimenta modestos incrementos en las exportaciones del Mercosur a la UE, tanto en ambos escenarios como en la producción del Mercosur. En la UE la producción de servicios financieros se contrae marginalmente en ambos escenarios. Las exportaciones de servicios financieros de la UE al Mercosur disminuyen ligeramente en el escenario conservador y aumentan ligeramente en el ambicioso.

No hay efectos significativos en las regiones ultra-periféricas de la Unión Europea ni en los países menos desarrollados (PMA). Ello se debe a las limitadas repercusiones en el sector del azúcar y a que el Mercosur no es un gran exportador de bananas. Aunque en términos relativos los aumentos del comercio de textiles y prendas de vestir del Mercosur parecen grandes, en términos absolutos son pequeños.

Los consumidores pueden experimentar beneficios como resultado de precios más bajos. En la UE, el impacto en el consumo tiende a ser pequeño, aunque positivo en todos los productos. En el MERCOSUR, los consumidores experimentarán mayores cambios, en particular en lo que respecta al consumo de vehículos, que aumenta en un 1,7%/2,2% en la Argentina y en un 0,6%/0,8% en el Brasil en el escenario conservador/ambicioso, mientras que en muchos otros sectores se observa una disminución marginal impulsada en gran medida por el aumento de las exportaciones.

Por último, en este estudio se formulan recomendaciones sobre medidas de seguimiento para mitigar cualquier riesgo potencial de impacto negativo y para maximizar los posibles beneficios.

Las principales recomendaciones derivadas de los análisis económicos y sectoriales consisten en introducir gradualmente cambios arancelarios en el Mercosur, en particular en los sectores económicos más vulnerables a las repercusiones económicas negativas (por ejemplo, los vehículos y la maquinaria). En el mismo contexto, se sugieren programas de formación y perfeccionamiento para apoyar la transición de los trabajadores entre sectores. Por parte de la UE, se debe considerar la posibilidad del uso de cuotas y medidas de liberalización parcial para los productos agrícolas sensibles.

Medidas de protección de los trabajadores (por ejemplo, programas de inspección laboral, políticas de formalización del trabajo y apoyo a la libertad de asociación), junto con programas redistributivos, deberían considerarse para mitigar los impactos sociales e impulsar los beneficios del TLC. Medidas de diligencia debida para las empresas a nivel de la UE también fortalecerían los posibles beneficios sociales.

En las recomendaciones relativas al medio ambiente se destacan las medidas para reducir la deforestación y la contaminación de los recursos hídricos en los países del Mercosur, así como el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París y el fomento del desarrollo de tecnología ecológica y el intercambio de buenas prácticas entre las partes.

Por último, en las recomendaciones relativas a la esfera de los derechos humanos se hace hincapié en el fortalecimiento de las medidas de rendición de cuentas y la aplicación de marcos institucionales que aborden los cambios en las condiciones laborales, el uso de la tierra que afecta a los pueblos indígenas, el acceso a la salud y el desarrollo de la medicina y las cuestiones relativas a la igualdad entre los géneros.