

# TENDENCIAS LABORALES

Instituto  
Cuesta Duarte

# 03

NOVIEMBRE 2025

## INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN EN NEGOCIACIÓN COLECTIVA

  
**CUESTA DUARTE**  
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN  
Y FORMACIÓN DEL PIT-CNT

Financiado por:  
**INEFOP**  
INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO  
Y FORMACIÓN PROFESIONAL

**CUESTA DUARTE**  
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DEL PIT-CNT

Financiado por:  
**INEFOP**

# Prólogo

El Acuerdo Unión Europea-Mercosur no es simplemente un tratado comercial: es un punto de inflexión para nuestras sociedades y, especialmente, para el movimiento sindical. Después de casi tres décadas de negociaciones marcadas por el secretismo, los cambios de rumbo político y las presiones geopolíticas, nos encontramos ante un proceso que, de concretarse, reconfigurará las relaciones económicas, laborales y ambientales de nuestra región.

Desde la perspectiva del sindicalismo regional, lo que está en juego no es un mero intercambio de bienes, sino el modelo de desarrollo de nuestros países. El PIT CNT ha presentado un documento que nació de su último congreso, una Estrategia Nacional de Desarrollo, ¿será posible avanzar en ese sentido luego de la firma del acuerdo o estaremos encorsetado bajo lo acordado en éste?

Para el movimiento sindical, la pregunta central es clara: ¿quiénes ganan y quiénes pierden con este acuerdo?

Los sectores que obtendrán beneficios inmediatos son agro exportación, ganadería intensiva, minería y actividades extra activistas.

Estos artículos ayudan a ordenar un poco las prioridades: los acuerdos comerciales deben construirse con democracia, con participación social, con transparencia y con mecanismos vinculantes que protejan los derechos laborales y humanos. Incluir a los sindicatos es necesario y es la garantía para que los derechos humanos y laborales estarán por encima de cualquier acuerdo comercial.

El sindicalismo del Cono Sur ha demostrado históricamente que no es un actor pasivo. Defenderemos siempre la integración regional, pero una integración que fortalezca la industria potencie el trabajo decente, promueva la igualdad de género, respete el ambiente y garantice soberanía sobre nuestros recursos naturales. No aceptamos una inserción basada en la competencia desigual.

Frente a la posibilidad inminente de la firma del acuerdo, reafirmamos que no hay desarrollo posible sin justicia social, no hay transición ecológica sin transición justa y no hay comercio legítimo sin trabajadores y trabajadoras en el centro.

El sindicalismo está abierto al diálogo, porque el futuro del trabajo, la democracia y la soberanía no se negocian en secreto: se construyen con participación y con lucha.

José Olivera

Secretario de Relaciones Internacionales

## La Inserción Internacional en Disputa: una mirada soberana sobre el Acuerdo Unión Europea-Mercosur

### Por una inserción internacional al servicio del desarrollo nacional

El debate sobre la ratificación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur volvió a ocupar un lugar central en la agenda política y mediática. Con frecuencia, ese debate aparece dominado por una idea de urgencia —“hay que firmar”, “no se puede quedar afuera”, “es una oportunidad histórica”— que empuja a discutir a velocidades incompatibles con lo que está en juego. Un acuerdo de esta magnitud no es un trámite administrativo ni un gesto diplomático: es una arquitectura de reglas que puede condicionar por décadas el modelo de desarrollo, el funcionamiento del Estado y la distribución de ingresos y poder dentro de la economía.

En los hechos, el error más frecuente (y más costoso) en discusiones de este tipo es sobreestimar el peso de lo comercial —medido en aranceles, exportaciones o saldos de balanza— y subestimar el contenido regulatorio y estructural de los tratados. Los acuerdos no solo intercambian “más comercio”; intercambian restricciones y permisos sobre políticas públicas, sobre el margen de acción de gobiernos futuros, y sobre la capacidad de orientar el cambio productivo. En ese desplazamiento, suele prosperar un mito persistente: la idea de que el aumento del comercio “derramará” automáticamente en salarios, empleo de calidad y bienestar. La historia económica regional y la evidencia comparada muestran una realidad más exigente: los beneficios dependen de instituciones, estructura productiva, política industrial, disponibilidad de financiamiento, regulación, tipo de cambio y poder de negociación del trabajo. Sin esos componentes, el “derrame” se vuelve un relato antes que un mecanismo.

Por eso, el análisis del Acuerdo UE-Mercosur no puede reducirse a si abre un mercado o mejora un cupo. La pregunta relevante es otra: ¿qué país permite construir este acuerdo y a qué costo? Si el resultado neto es más especialización primario-exportadora, más dependencia tecnológica, menos herramientas públicas para desarrollar industria y más presión sobre el acceso a derechos esenciales (como la salud), entonces el balance social puede ser negativo incluso con algún aumento de exportaciones.

## **Inserción internacional: herramienta, no fetiche**

La inserción internacional debe ser tratada como una política pública. Esto implica asumir que sus objetivos no se agotan en “vender más afuera”, sino que deben contribuir a un conjunto de metas nacionales: empleo de calidad, diversificación productiva, aumento de productividad, innovación, estabilidad macroeconómica, sostenibilidad ambiental y fortalecimiento de capacidades estatales.

En esta perspectiva, la política exterior y comercial no es una virtud automática. Puede ser un instrumento de desarrollo o un vector de dependencia. La diferencia está en la dirección estratégica: si la inserción internacional se subordina a un plan nacional de desarrollo, funciona como palanca. Si, en cambio, el país adapta su estructura institucional y productiva para encajar en el tratado, el tratado termina gobernando la economía. Esa es la línea roja que debe mantener el debate.

Tampoco corresponde caer en dicotomías simplificadoras del estilo “apertura versus protecciónismo” o “aislamiento versus integración”. El país no necesita elegir entre comerciar o no comerciar: necesita definir cómo comerciar y con qué instrumentos para transformar producción y empleo. Los acuerdos comerciales, cuando son buenos, no reemplazan a la política industrial: la amplifican. Cuando son malos, la prohíben o la encarecen hasta volverla impracticable.

## **Incompatibilidad estructural: asimetrías que no se corrigen, se consolidan**

La relación entre la Unión Europea y el Mercosur es estructuralmente asimétrica. Europa concentra manufacturas complejas, tecnología, servicios avanzados, cadenas de valor consolidadas, financiamiento barato e instituciones de apoyo productivo de larga tradición. El Mercosur, con diferencias internas, exhibe una base productiva más primaria, mayor vulnerabilidad externa y mayores restricciones de divisas, además de brechas tecnológicas persistentes.

Un acuerdo que liberaliza intensamente y fija disciplinas rígidas entre economías tan diferentes, sin instrumentos robustos de compensación y desarrollo, tiende a consolidar esa asimetría. La consecuencia histórica más probable es la profundización de un patrón de especialización regresivo: exportar recursos naturales en mayor escala e importar bienes complejos y servicios intensivos en conocimiento. A corto plazo, esa fórmula puede mostrar “éxitos” estadísticos; a mediano plazo, reproduce dependencia: términos de intercambio, concentración de valor agregado fuera del territorio, fragilidad del empleo y limitación de aprendizajes productivos.

En términos estratégicos, el problema no es solo “qué se exporta hoy”, sino qué se logra producir mañana. Si el tratado debilita capacidades para industrializar, innovar y diversificar, la economía queda atrapada en una trayectoria de baja complejidad. Esa trayectoria es incompatible con la aspiración de elevar la calidad del empleo y sostener un Estado social robusto.

## El “corazón” de la crítica: compras públicas como palanca de desarrollo

Entre los capítulos más sensibles del acuerdo se encuentran las compras públicas. Este punto requiere especial atención porque suele ser presentado como un aspecto técnico cuando, en realidad, constituye una herramienta fundamental de política económica. El poder de compra del Estado —gobiernos, empresas públicas, entes, organismos— moviliza una porción significativa de la economía y, bien administrado, permite orientar demanda hacia proveedores locales, desarrollar sectores estratégicos, impulsar innovación, generar empleo y fomentar encadenamientos productivos.

Buscar “neutralidad” absoluta en compras públicas es, en la práctica, renunciar a una de las pocas herramientas que países pequeños tienen para construir capacidades industriales y tecnológicas. El principio de “trato nacional”, aplicado de modo amplio, iguala oferentes europeos con proveedores nacionales que compiten con desventajas estructurales: escalas, financiamiento, apoyos públicos en origen, redes tecnológicas previas. En muchos rubros, el resultado previsible es la pérdida de oportunidades para empresas nacionales (incluyendo cooperativas, PyMEs y proveedores tecnológicos) y la creciente externalización de soluciones importadas.

El problema no es solo “quién gana una licitación”: es lo que se pierde en aprendizaje productivo. Cuando una empresa pública compra equipamientos, software, mantenimiento o servicios complejos sin posibilidad de exigir componentes locales, transferencia tecnológica o participación de proveedores nacionales, se rompe la cadena que transforma gasto público en desarrollo. Se paga una solución y se pierde, en paralelo, un ecosistema: formación de capacidades, empleo calificado local, red de proveedores, sustitución inteligente de importaciones y acumulación tecnológica.

La historia económica de los países actualmente desarrollados es clara: las compras públicas fueron utilizadas, de manera sistemática, para construir industria y capacidades internas antes de abrir completamente mercados. Limitar esa herramienta para países en desarrollo equivale a exigir que compitan sin escalera. El riesgo, entonces, es que las empresas públicas y el Estado en general dejen de actuar como promotores de desarrollo y pasen a funcionar como simples demandantes pasivos en un mercado global donde la ventaja está previamente definida.

## **Servicios, regulación y futuro: el conflicto por el “espacio de política”**

Un tratado de última generación no se limita a bienes. Su núcleo está en servicios, inversiones, competencia, regulación, flujos de datos, contratación pública y estándares futuros. Allí aparece un punto decisivo: el espacio de política. Es decir, la capacidad de un país para decidir, con autonomía democrática, qué regula, cómo regula y con qué instrumentos protege el interés público.

En este ámbito, la adopción de esquemas como listas negativas (o híbridas) implica que todo queda liberalizado salvo lo que se excluye explícitamente. Esta lógica es peligrosa por una razón evidente: ningún país puede prever hoy todas las áreas tecnológicas, plataformas, modelos de prestación y sectores emergentes que existirán mañana. Lo que no se excluye puede quedar sujeto a liberalización por omisión.

A eso se agregan mecanismos de alta relevancia política, aunque formulados en lenguaje técnico: cláusulas tipo standstill (congelamiento del nivel regulatorio) y ratchet/trinquete (irreversibilidad de liberalizaciones). En la práctica, pueden convertir decisiones coyunturales de un gobierno en cerrojos estructurales para gobiernos futuros. Si, por ejemplo, una administración liberaliza un servicio y un gobierno posterior pretende reforzar regulación, recomponer participación pública o revertir una privatización por razones de interés general, el tratado puede impedirlo o encarecerlo mediante litigios y compensaciones. Eso altera el principio democrático básico: la capacidad de revisar políticas en función de resultados sociales.

Este es uno de los puntos donde el “pecado principal” del debate se vuelve evidente: discutir el acuerdo como “comercio” oculta que, en realidad, muchas cláusulas determinan quién decide y qué margen existe para corregir rumbos. Sin ese margen, incluso políticas sociales y productivas legítimas pueden transformarse en “distorsiones” ante el tratado.

## **Propiedad intelectual, salud y acceso: costos sociales de largo aliento**

Otro capítulo crítico es la propiedad intelectual, en particular cuando se fija un estándar “ADPIC-plus” (por encima de los compromisos básicos multilaterales). Esto suele ser presentado como “protección a la innovación”. Sin embargo, su impacto social en países importadores de tecnología puede ser severo: prolongación de monopolios, retraso de genéricos, encarecimiento de medicamentos y aumento de costos para el sistema de salud.

Cuando se extienden plazos de patentes o se amplía exclusividad sobre datos de prueba, se limita la competencia y se demora el ingreso de alternativas más baratas. El resultado se traduce en presión fiscal o en recortes implícitos: o el Estado paga más (con recursos que compiten con educación, vivienda o cuidados) o las familias pagan más (vía gasto de bolsillo), o se restringen coberturas y acceso. Esa es una discusión profundamente concreta: incide en la sostenibilidad de sistemas públicos y en la materialidad de derechos.

Además, en términos productivos, los regímenes rígidos pueden limitar procesos de aprendizaje tecnológico, adaptación y desarrollo local, especialmente en sectores donde la innovación incremental y la ingeniería inversa cumplen un rol histórico en la construcción de capacidades. Un tratado que encarece aún más el acceso a conocimiento y tecnología puede consolidar dependencia en lugar de estimular modernización.

## Ambiente y transición: cooperación real, no barreras encubiertas

La crisis climática impone una agenda ineludible. Sin embargo, el capítulo ambiental de acuerdos comerciales requiere un equilibrio delicado. Existe un riesgo real de que ciertas exigencias ambientales se usen como barreras para-arancelarias encubiertas, levantando obstáculos a exportaciones del Sur bajo un discurso de sostenibilidad sin asumir responsabilidades materiales.

Una transición justa exige algo más que estándares: requiere financiamiento, transferencia tecnológica, cooperación y plazos realistas para la transformación productiva. Sin ese paquete, la sostenibilidad se convierte en un filtro que penaliza a quienes tienen menos capacidades iniciales. En países con dependencia exportadora de recursos naturales, la transición no puede ser un castigo: debe ser un camino de transformación productiva con apoyo efectivo y políticas nacionales habilitadas para innovar.

## Distribución, empleo y territorio: lo que se ve poco y pesa mucho

Los tratados suelen analizarse como si la economía fuera un promedio nacional. Ese enfoque borra los efectos distributivos y territoriales. Un acuerdo puede mejorar ingresos de sectores exportadores concentrados y, a la vez, deteriorar empleo industrial, encadenamientos regionales y condiciones de negociación salarial en ramas sujetas a competencia importada. También puede generar presiones sobre pequeñas empresas y cooperativas que compiten con proveedores de mayor escala y respaldo estatal en origen.

Los costos de transición no son una nota al pie: son el corazón social del problema. Reconversión productiva exige tiempo, inversión, capacitación, crédito, infraestructura y coordinación estatal. Sin un programa explícito y financiado, la “reconversión” se vuelve un eufemismo para desempleo, informalidad o empleos de baja productividad.

Este punto enlaza con el mito del derrame: incluso en escenarios con incremento de exportaciones, la captura de beneficios depende del poder de negociación laboral, de la estructura de mercados, de la regulación y de la estrategia productiva. En ausencia de una arquitectura institucional fuerte, es plausible que el excedente se concentre y que el aumento de comercio se traduzca en mayores importaciones, remisión de utilidades o captura de rentas, sin mejoras proporcionales en salarios ni bienestar.

## **Democracia, transparencia y legitimidad: un requisito, no un adorno**

La inserción internacional debe desarrollarse con transparencia, debate público y participación real de actores sociales. Los acuerdos estructurales no son propiedad exclusiva de tecnócratas ni pueden legitimarse por la vía del hecho consumado. La discusión democrática no retrasa el desarrollo: evita errores irreversibles.

Un punto clave es sostener evaluaciones ex ante y ex post que no se reduzcan a volumen de exportaciones. Deben incluir: efectos sectoriales, impacto en empleo y salarios, distribución del ingreso, sostenibilidad fiscal, márgenes regulatorios, costos en salud, efectos territoriales y capacidad tecnológica. Sin ese conjunto, el debate queda colonizado por slogans.

### **No se trata de decir “no”: se trata de fijar condiciones para un “sí” responsable**

La crítica a este tipo de acuerdos no equivale a negar la importancia de Europa como socio ni a proponer aislamiento. Lo que está en discusión es el diseño. Un acuerdo equilibrado debería preservar herramientas de desarrollo, contemplar asimetrías y construir condiciones de cooperación real. En este marco, aparecen condiciones mínimas que deberían orientar cualquier negociación responsable:

1. Compras públicas estratégicas con excepciones y márgenes para promover proveedores nacionales, innovación, cooperativas, PyMEs y transferencia tecnológica.
2. Espacio de política protegido: eliminación o restricción de cláusulas tipo trinquete y congelamiento regulatorio, asegurando capacidad futura de regular por interés público.
3. Propiedad intelectual compatible con salud pública y desarrollo productivo, evitando disposiciones que encarezcan medicamentos y bloqueen aprendizajes tecnológicos.
4. Cláusulas laborales y ambientales efectivas, con mecanismos exigibles y no meras declaraciones.
5. Instrumentos de desarrollo que reconozcan asimetrías: cooperación tecnológica, financiamiento para transformación productiva y garantías para una transición justa.

Sin estas condiciones, el acuerdo corre el riesgo de ser una vía rápida hacia una inserción internacional de baja calidad: más exposición y menos instrumentos; más dependencia y menos soberanía; más promesas y menos resultados sociales.

### **Conclusión: el criterio final es el desarrollo con justicia social**

La inserción internacional debe juzgarse por su contribución a un proyecto de país. Si un acuerdo amplía exportaciones primarias pero restringe instrumentos para industrializar, innovar, regular servicios estratégicos y proteger salud pública, entonces el país paga con futuro lo que recibe en coyuntura. La responsabilidad política consiste en mirar más allá de la firma, más allá de la foto y más allá del titular de prensa.

En definitiva, el punto de partida debe ser claro: un tratado comercial no puede sustituir el modelo de desarrollo nacional. Debe estar subordinado a él. Cuando ocurre lo contrario, no se firma un acuerdo: se firma una limitación estructural a la democracia económica y a la soberanía de las mayorías para decidir su destino.

Pablo Da Rocha

Equipo de investigación del Instituto Cuesta Duarte

## Integración desigual y gobernanza en crisis: el Acuerdo UE-Mercosur desde la perspectiva sindical regional

**El Acuerdo Unión Europea-Mercosur** se ha transformado en uno de los instrumentos más discutidos en el campo de las relaciones económicas internacionales contemporáneas. Su relevancia excede el intercambio de bienes y servicios: constituye un punto central para comprender cómo se reorganizan las jerarquías económicas en un mundo caracterizado por profundos cambios tecnológicos, conflictos geopolíticos y crisis ambientales.

Este acuerdo se viene negociando más de 25 años, y fue concebido en un momento en que el multilateralismo comercial, articulado históricamente a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC), atraviesa una crisis prolongada. Este contexto, lejos de ser un aspecto lateral, explica en gran medida el impulso renovado hacia acuerdos bilaterales y birregionales como el UE-Mercosur. La ausencia de reglas claras y actualizadas en el ámbito multilateral habilita que las potencias avancen con tratados donde pueden consolidar sus intereses sin la necesidad de consensos amplios.

**Para el sindicalismo del Cono Sur** — nucleado en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)— este acuerdo no puede entenderse sin situarlo en esta transición global. La fragmentación normativa que surge ante la crisis de la OMC genera un escenario donde proliferan tratados con fuertes componentes de liberalización, pero débiles en materia de derechos laborales, protección social y sostenibilidad ambiental. La CCSCS sostiene que esta tendencia coloca a las economías del Mercosur en una situación de vulnerabilidad, dado que reduce aún más los márgenes de acción de los Estados para promover políticas industriales, tecnológicas y sociales indispensables para un desarrollo inclusivo.

Desde su perspectiva, éste acuerdo profundiza el patrón de inserción periférica de la región. La apertura arancelaria prevista en plazos relativamente cortos para sectores estratégicos de la industria —automotriz, lácteos, químico, farmacéutico, textil, entre otros— podría derivar en un proceso de desindustrialización que afecte la creación de empleo de calidad. Estos sectores no son simplemente actividades económicas: forman parte de cadenas de valor que articulan pequeñas y medianas empresas, proveedores locales, servicios técnicos y empleos. Para la CCSCS, el avance de manufacturas europeas en estos mercados —favorecidas por economías de escala, infraestructura tecnológica y subsidios que no están al alcance de los países del Cono Sur— haría difícil la subsistencia de miles de empresas de nuestra región.

Esta asimetría tiene efectos directos en el mercado laboral. La CCSCS sostiene que el acuerdo, tal como está planteado, consolidaría una reprivatización del Mercosur, debilitando aún más la capacidad de los países para promover sectores con mayor contenido tecnológico. Esta tendencia se aleja de los objetivos de una transición justa, entendida como el proceso que permite reconvertir las economías hacia modelos más sostenibles sin sacrificar empleo ni derechos.

Además, los sectores productivos del MERCOSUR que resultarían más beneficiados —como el agro exportador, la minería, la ganadería y otros rubros intensivos en recursos naturales— son precisamente aquellos donde con mayor frecuencia se registran violaciones a los derechos humanos y laborales: trabajo infantil, trabajo forzoso e incluso asesinatos de líderes indígenas y sindicales. Estos datos no pueden pasarse por alto al momento de firmar un acuerdo con estas características. Por ello, es indispensable la participación activa y el monitoreo permanente de las centrales sindicales de la región, tanto en la implementación como en la supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos, garantizando el respeto pleno de los derechos humanos y laborales.

**En la UE y el MERCOSUR** existen espacios en la estructura de ambos bloques, donde los trabajadores junto con los empresarios participan, que podrían ser parte del monitoreo del acuerdo, como es el CESE en la UE, el FCES en el MERCOSUR, pero incluso la Comisión Socio laboral del MERCOSUR debería ser parte del monitoreo e incluso participar en la negociación del acuerdo, lo que no sucedió.

**La CCSCS** ha afirmado de manera permanente que el proceso de negociación se desarrolló con escasa transparencia y con canales débiles o casi nulos para la participación social. A diferencia de otros acuerdos donde se establecen mecanismos de consulta regulares, en este caso el acceso a los textos se produjo tardíamente y sin posibilidad real de incidir en su contenido. Este déficit democrático es particularmente problemático, si se considera que los acuerdos comerciales ya no regulan únicamente aranceles, sino que intervienen en áreas sociales sensibles: salud, educación, servicios digitales, propiedad intelectual, compras públicas y transición energética. En consecuencia, la ausencia de participación sindical, social y ambiental no solo afecta la legitimidad del acuerdo, sino también su capacidad de atender a las necesidades reales en particular del cono sur.

En este punto, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) resulta especialmente relevante. La CES, que articula a las centrales sindicales de la Unión Europea, ha manifestado críticas en la misma línea que el sindicalismo del Cono Sur. Para la CES, al igual que para la CCSCS, el capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible del acuerdo presenta graves limitaciones, ya que no incorpora sanciones ni mecanismos vinculantes que obliguen al cumplimiento de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, la CES ha señalado que la protección ambiental incluida en el acuerdo es insuficiente, porque reduce el compromiso climático a declaraciones generales sin herramientas efectivas que garanticen la trazabilidad y sostenibilidad de las exportaciones.

Estas críticas revelan una coincidencia significativa entre las perspectivas sindicales europeas y latinoamericanas. Aunque sus realidades económicas son distintas, ambas regiones identifican que la liberalización comercial sin estándares sociales y ambientales robustos genera efectos regresivos. Para la CES, la preocupación se centra en la competencia con productos provenientes del Mercosur que podrían no cumplir estándares laborales y ambientales equivalentes, lo que generaría un fenómeno de dumping social y ecológico. Para la CCSCS, la preocupación radica en la pérdida de industrias nacionales y en la consolidación de un modelo extractivista que precariza el empleo y destruye ecosistemas estratégicos.

Esta coincidencia también debe situarse en el marco de la crisis del sistema multilateral. La OMC, que en teoría debería velar por un comercio más equilibrado, se encuentra estancada y con capacidades limitadas para corregir desigualdades estructurales. Asimismo, la digitalización creciente de la economía exige reglas actualizadas, pero la OMC no ha logrado establecer consensos sobre comercio electrónico, flujos de datos, tributación digital y derechos laborales en plataformas, dejando estos campos librados a la regulación de grandes empresas tecnológicas.

**El sindicalismo del Cono Sur** interpreta esta situación como una profundización de la desigualdad global: mientras las empresas transnacionales se benefician de la falta de normas claras, los Estados del Sur enfrentan restricciones crecientes para implementar políticas públicas que protejan sus estructuras productivas. En este escenario, acuerdos como el UE-Mercosur, lejos de equilibrar la situación, pueden reforzar las dinámicas de subordinación ya existentes. La CCSCS enfatiza que la ausencia de un marco multilateral fuerte deja a los países del Cono Sur negociando desde una posición de debilidad.

Otro eje crítico del acuerdo es el ambiental. En Europa, el Pacto Verde Europeo ha elevado los estándares ambientales y climáticos y colocado la problemática ecológica en el centro del debate político. Sin embargo, varios parlamentos europeos —incluidos los de Francia, Austria, Países Bajos e Irlanda— han expresado su rechazo al acuerdo en su formato actual debido a la falta de garantías respecto de la deforestación y del cumplimiento del Acuerdo de París. Este rechazo no surge únicamente de sectores ambientalistas, sino también de productores agrícolas europeos que temen que el incremento de importaciones desde el Mercosur afecte sus ingresos y condiciones de vida.

**En el Cono Sur**, la CCSCS advierte que muchas de las medidas ambientales exigidas por Europa podrían convertirse en barreras para el desarrollo si no van acompañadas de inversión pública, transferencia tecnológica y mecanismos de apoyo a sectores que necesitan reconversión productiva. El sindicalismo regional no rechaza la transición ecológica, sino que sostiene que esta no puede ser utilizada como argumento unilateral para exigir estándares que los Estados del MERCOSUR no están en condiciones de cumplir sin un esfuerzo financiero y tecnológico significativo. En su visión, la transición ecológica debe ser una oportunidad para impulsar procesos de industrialización verde, generar empleos de calidad y avanzar hacia matrices productivas menos dependientes de la explotación de recursos naturales.

Una cuestión muchas veces omitida en el debate público es que el acuerdo establece limitaciones para las compras públicas, que son uno de los principales instrumentos de los Estados para promover el desarrollo nacional y la creación de empleo. La apertura de las compras gubernamentales a proveedores europeos impediría que los Estados del Mercosur prioricen empresas nacionales en sectores estratégicos o establezcan criterios de contenido local que impulsen cadenas productivas domésticas. Desde el punto de vista sindical, esto constituye una pérdida importante de soberanía, ya que reduce la posibilidad de utilizar la demanda del sector público como palanca para la industrialización y la innovación.

El trasfondo geopolítico del acuerdo también merece una reflexión ampliada. En un mundo donde la disputa tecnológica entre Estados Unidos y China define nuevas fronteras de poder, la Unión Europea busca asegurar insumos estratégicos y mercados estables para sus industrias. El Mercosur, con sus grandes recursos naturales —agua dulce, energía, biodiversidad y minerales críticos como el litio—, adquiere un valor creciente en este escenario. Para la CCSCS, el acuerdo podría consolidar un patrón extractivista que incremente la dependencia del Cono Sur respecto de las cadenas globales controladas por empresas europeas. Esta situación contrasta con las necesidades del Mercosur de diversificar su economía, avanzar hacia industrias de mayor valor agregado y fortalecer su integración regional.

**El diálogo entre la CCSCS y la Confederación Europea de Sindicatos** ha permitido identificar áreas de cooperación que podrían servir como base para una renegociación más equilibrada del acuerdo. Ambas organizaciones coinciden en que el comercio debe estar subordinado a un marco regulatorio que garantice derechos laborales, igualdad de género, sostenibilidad ambiental y participación democrática. Proponen avanzar hacia mecanismos más robustos de monitoreo social, paneles de consulta vinculantes, sistemas de alerta temprana para sectores amenazados y cláusulas de revisión periódica que permitan adaptar el acuerdo a los cambios económicos y ambientales.

Sin embargo, para que este diálogo se traduzca en transformaciones reales, es necesario que los gobiernos de ambos bloques reconozcan que los acuerdos comerciales ya no pueden basarse únicamente en los intereses de las grandes empresas exportadoras. Las sociedades exigen comercio con justicia social, comercio con igualdad, comercio con sostenibilidad. Un acuerdo firmado sin estas garantías no solo profundiza desigualdades, sino que erosiona la legitimidad democrática de la integración económica.

**La CCSCS junto con la CES**, como vimos manifiestan sus críticas y preocupaciones, en un inicio con el secretismo de las negociaciones y luego conociendo los últimos textos del acuerdo (diciembre 2024). Por ello, desde hace años venimos planteando la necesidad de la creación de un Foro Laboral, foro que monitoree el acuerdo, evaluando si existe algún sector de actividad que esté siendo afectado con el mismo (pérdida de comercio y afectación con la pérdida de empleo). A este pedido no hubo respuesta, y creemos desde el movimiento sindical de ambos bloques que es necesario para garantizar un comercio justo.

En este sentido, ambas organizaciones sindicales regionales del norte y sur, manifiestan que el problema no es el comercio, sino el tipo de comercio que se promueve. La historia reciente demuestra que los beneficios del comercio internacional tienden a concentrarse en sectores capaces de competir en condiciones de escala y tecnología, mientras que los costos —pérdida de empleos, desindustrialización, impacto ambiental— recaen de manera desproporcionada sobre sectores vulnerables. Sin políticas públicas activas, redistributivas y participativas, los acuerdos comerciales se transforman en instrumentos regresivos.

Ante la posibilidad de la firma del acuerdo en los próximos días, es importante destacar que aún no existen estudios de impacto a nivel gubernamental (comercial, laboral, etc) en la región del sur. Por lo que nos preocupa como trabajadores y trabajadoras que se firme un acuerdo sin saber cómo este puede impactar en nuestras economías y fuentes laborales.

El desafío central para el sindicalismo, y para las sociedades del Mercosur y de Europa en general, es convertir este debate en una oportunidad histórica para redefinir la integración birregional. Ello exige no solo renegociar el acuerdo UE-Mercosur, sino también impulsar una reforma profunda del sistema multilateral de comercio, que devuelva a la OMC un papel significativo, pero renovado, basado en la justicia social, la transición ecológica y la democracia económica.

**La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y la Confederación Europea de Sindicatos** han demostrado que pueden convertirse en fuerzas estratégicas capaces de proponer alternativas concretas, construir alianzas transnacionales y disputar el sentido político del comercio internacional.

**La CCSCS como la CES** quieren acuerdos comerciales que atiendan las desigualdades en las regiones, que busquen la justicia social, ambiental y un trabajo digno para todos y todas.

Alexandre Bento

Asesor de Relaciones Internacionales de la CUT

Viviana Rumbo

Secretaría Técnica de la CCSCS

## El acuerdo MERCOSUR-UE es el más largamente negociado de la historia Tres décadas de marchas y contramarchas.

El inicio de la negociación estaba pautada por la iniciativa de avanzar en un “acuerdo de asociación” donde tenían protagonismo la cooperación y el diálogo político, con la UE como modelo de integración regional. Sin embargo, tras el estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC y la disputa comercial con EE. UU., el enfoque derivó hacia intereses estrictamente comerciales.

El anuncio de cierre en 2019 fue posible por los cambios políticos en Brasil y Argentina, que abandonaron las antiguas “líneas rojas” del bloque. Estas líneas rojas tenían que ver con reclamar un trato especial y diferenciado, la apertura agrícola europea y limitar los subsidios en esa área, asegurar el espacio para políticas de promoción y protección industrial para MERCOSUR, mantener los compromisos en propiedad intelectual dentro de lo acordado en la OMC y resguardar de las compras públicas de la competencia europea. Aunque públicamente se dio por concluido el acuerdo en julio de 2019, el texto continuó bajo revisión.

**El bolsonarismo**, la pandemia y luego el regreso de Lula al gobierno de Brasil, marcaron una nueva etapa de negociación. Brasil logró mejoras en sectores estratégicos —como automotriz y minerales—, pero sin atender los impactos sobre otros países del bloque, para Uruguay, los compromisos en sectores sensibles - como el lácteo, la bebida o la química- no mejoraron respecto a 2019. Además, persisten riesgos estructurales: consolidación del perfil primario exportador, debilitamiento industrial y pérdida de margen para políticas regionales de desarrollo.

**El contexto geopolítico** explica este nuevo cierre del proceso. Para la UE, el acuerdo refuerza su autonomía estratégica frente a la guerra comercial global y asegura acceso a energía y minerales para su “transición verde”. Para el MERCOSUR, ofrece una salida política ante tensiones internas generadas por la tendencia a la orientación unilateral de la Argentina de Milei que busca un vínculo privilegiado con Estados Unidos, así como la insistencia de los últimos gobiernos de Uruguay de avanzar en la negociación externa. Además, para los gobiernos de MERCOSUR cerrar el acuerdo con la UE otorga un factor de reputación valorado en un contexto de incertidumbre comercial. Y Lula busca posicionar aún más su liderazgo regional siendo el principal artífice de esta firma.

Con el fin de evitar la aprobación por los 27 parlamentos nacionales, la UE impulsa un Acuerdo Interino de Comercio, separado del Acuerdo de Asociación que incluye cooperación y diálogo político. Esta fórmula —ya usada en los acuerdos con Canadá y el Caribe—implica la entrada en vigor próximamente solo de la parte comercial.

El intercambio comercial actual refleja fuertes asimetrías: la UE es el segundo socio comercial del MERCOSUR (tras China), y las exportaciones del bloque son 81 % de productos primarios, mientras que 86 % de las importaciones desde Europa son manufacturas<sup>1</sup>. Los principales productos exportados por MERCOSUR a la UE fueron: petróleo y productos y

1 Informe Mercosur No. 27: MERCOSUR: Negociaciones estratégicas y escenarios emergentes, BID - INTAL, junio de 2025. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/informe-mercados-no-27-mercados-negociaciones-estrategicas-y-escenarios-emergentes>

materiales relacionados, alimentación para animales, café, té, cacao y especias, minerales metalíferos y chatarra y semillas y frutos oleaginosos. Por su parte, los principales productos europeos importados por parte de MERCOSUR fueron productos medicinales y farmacéuticos, la maquinaria y el equipo industrial en general, los vehículos y dispositivos eléctricos.<sup>2</sup>

Los estudios europeos reconocen que el acuerdo beneficiaría a la producción primaria del MERCOSUR, en detrimento de sus sectores industriales de media y alta tecnología. Hasta el momento no se han conocido estudios de impacto oficiales realizados en nuestra región.

#### **Comercio de bienes: impactos y límites para la transformación productiva.**

El acuerdo plantea serios desafíos para el modelo productivo de MERCOSUR, con riesgo de profundizar las estructuras existentes en lugar de transformarlas.

Partimos de una estructura de comercio bilateral que desde el lado de MERCOSUR está fuertemente primarizada. La profundización de un modelo basado en el agronegocio (sojero, cárnico, forestal-celulósico) impacta negativamente en términos sociales y ambientales al agravar la degradación de ecosistemas y la pérdida de biodiversidad. Además, este modelo tiende a generar empleos de baja calificación y tecnología.

El acuerdo, dominado por lógicas de liberalización, compromete a largo plazo la capacidad de los países para definir sus estrategias de desarrollo. El análisis del texto revela una ausencia de mecanismos efectivos para la transferencia de tecnología o la protección del derecho a desarrollar políticas industriales o productivas. Cabe mencionar que ante la incertidumbre sobre la entrada en vigencia del contenido en materia de Cooperación, no existirían obligaciones directas para que las inversiones europeas atendieran las necesidades de desarrollo en MERCOSUR.

El TLC se enfoca en la regulación del comercio birregional recíproco, en lugar de negociar en términos de mercados regionales y oportunidades que fomenten la complementariedad productiva regional, clave para países de menor escala como Uruguay.

El acceso al mercado europeo para los productos clave de MERCOSUR no presenta mejoras significativas respecto al borrador de 2019. Las concesiones son limitadas y se introducen nuevas barreras.

#### **Sector Agrícola**

A pesar de ser el principal interés ofensivo de MERCOSUR, las condiciones son restrictivas:

**Cuotas de importación:** Los principales productos de exportación (carne, arroz, azúcar, miel, etanol) siguen sujetos a cuotas. Para la carne vacuna, se mantiene la oferta de 99.000 toneladas con arancel intracuota del 7,5% y arancel cero para la “cuota Hilton”<sup>3</sup> que corresponde a 10 mil toneladas de carne de alta calidad. Aún no se conoce cómo se distribuiría la cuota entre los países de MERCOSUR, y por eso no se conoce cuál sería el beneficio para Uruguay.

**Eliminación de derechos de exportación:** Se obliga a los países de MERCOSUR a eliminar impuestos a la exportación en productos clave (soja en Argentina, cueros en Uruguay), limitando herramientas de política productiva y fiscal. Brasil logró preservar la posibilidad de introducir impuestos a las exportaciones para algunos productos minerales y tierras raras

2 Datos de la oficina de estadísticas de la UE, EUROSTAT, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250620-3>

3 La cuota Hilton es una cuota de importación de carne de alta calidad que establece la UE, desde 1979, para el control de las compras de carne fuera de la zona.

(bienes altamente codiciados para la transición tecnológica), aunque preservando una preferencia para la UE en ese caso.

**Salvaguardia agrícola unilateral de la UE<sup>4</sup> ¿protección reforzada?** Recientemente se conoció que la UE implementará un Reglamento interno que crea una salvaguarda reforzada y unilateral para sus productos agrícolas sensibles (carne, queso, arroz, etc.). Este mecanismo, más rápido y estricto que el previsto en el tratado, opera como una **barrera de entrada adicional** y podría ser violatorio del principio de buena fe del acuerdo.

### **Sector Lácteo**

Este sector enfrenta una competencia potencialmente dañina debido a los subsidios europeos. Se establecen cuotas recíprocas para quesos, leche en polvo y fórmula infantil, con liberalización gradual de aranceles en 10 años. La potencial competencia con productos europeos, subsidiados y altamente competitivos, ha generado preocupación en el MERCOSUR. En particular en Uruguay, más del 70% de la producción láctea se destina a la exportación, y el MERCOSUR es el primer mercado de exportación con entre 30 y 40 % de las ventas.<sup>5</sup> La eventualidad de competir con productos europeos por el mercado brasileño genera mucha preocupación por parte de una industria que ya atraviesa por una crisis.

### **Sector Automotriz**

Si bien Brasil negoció intensamente este capítulo y se lograron aumentar los plazos de liberalización para la producción regional, el acuerdo sigue representando claro beneficio para las exportaciones europeas, con la Asociación de Fabricantes Europeos (ACEA) esperando triplicar sus ventas en 15 años.<sup>6</sup>

Se establecen plazos de desgravación total de 15 años para vehículos a combustión, 18 años para eléctricos e híbridos, y hasta 30 años para nuevas tecnologías. Ventaja inicial para la UE: A pesar del plazo extendido, para vehículos eléctricos el arancel se reduce drásticamente desde el día uno, pasando del 35% al 25%.

Salvaguardia específica: Se incluye un mecanismo de salvaguardia para el sector que puede activarse ante un "perjuicio" (no necesariamente grave) causado por el aumento de importaciones, con una duración máxima de 5 años.

### **Compras Públicas**

Este capítulo es altamente sensible, ya que limita el uso de las compras del Estado como herramienta estratégica para el desarrollo nacional. En Uruguay, las compras públicas representan entre el 11% y el 13% del PBI.<sup>7</sup>

Principio de Trato Nacional: El acuerdo obliga a dar a los proveedores, bienes y servicios de la UE un trato no menos favorable que el otorgado a los nacionales, restringiendo la capacidad de priorizar empresas locales. Uruguay abre las compras de Presidencia, Ministerios, Poder Legislativo, Poder Judicial y otras entidades como ANEP, BROU, BSE, Udelar y UTEC; Además, se preserva el "Programa de Compras Públicas para el Desarrollo"

4 Comunicado de prensa de la UE, 7 de octubre de 2025: [La Comisión propone salvaguardias para reforzar la protección de los agricultores de la UE en el acuerdo UE-Mercosur](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/14000/1430/1430-COMMITTEE-INTA?audio=en&lang=en&logo=true&multicast=true)

5 Instituto Nacional de la Leche, ver: <https://www.inale.org/informes/situacion-2023-y-perspectivas-2024-de-la-lecheria-uruguaya/>

6 Disponible en el streaming de la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo (INTA), en el siguiente link: <https://control.eup.glcloud.eu/content-manager/content-page/20250624-1430-COMMITTEE-INTA?audio=en&lang=en&logo=true&multicast=true>

7 Semanario Búsqueda, 20 de febrero de 2025: <https://www.búsqueda.com.uy/economía/las-compras-y-las-contrataciones-del-estado-significan-11-y-13-del-pib-n5396026>

(industria farmacéutica, textil, etc.) y se excluyen adquisiciones de petróleo, energía y ganado, entre otros. Por otra parte, nuestro país se compromete a realizar consultas dentro de dos años luego de la vigencia del acuerdo, para abrir las compras estatales de los gobiernos departamentales.

Para dimensionar los riesgos de los compromisos asumidos por Uruguay, es necesario preguntarse qué tipo de empresas hoy proveen bienes y servicios al Estado y cuántas son nacionales o PyMEs. Sólo las incluidas en el Programa de Compras Públicas para el Desarrollo quedarían protegidas, mientras que el resto enfrentaría la apertura a la competencia europea. El acuerdo prevé que Uruguay habilite la participación de empresas europeas en licitaciones públicas a partir de montos de 290 mil dólares (que descienden progresivamente hasta 178 mil en el año 16) y de 7,7 millones de dólares para obras de construcción desde la entrada en vigor del tratado.<sup>8</sup>

A diferencia de la UE, ningún país de MERCOSUR forma parte del Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, por lo que este TLC establece un precedente de liberalización sin compromisos multilaterales previos. Brasil abrió a la competencia europea las compras de los niveles subnacionales, lo que significa un mercado muy apetecible para la UE. Además, este capítulo es un ejemplo de la perforación del MERCOSUR en favor del mercado europeo, ya que el MERCOSUR cuenta con una política regional en relación a las compras públicas, pero no está vigente para todos los socios sino para Brasil y Uruguay, únicos países que ratificaron el Protocolo. Este protocolo puede transformarse en una herramienta formidable para el desarrollo de integración regional y complementación productiva que sería un gran impulso para Uruguay en su inserción en la región. La postura de Brasil en la renegociación de los compromisos de este capítulo, preocupado por su potencial para el desarrollo nacional, puede ser una oportunidad para instalar la agenda regional sobre las compras públicas.

### Propiedad Intelectual

El acuerdo fortalece la protección de los derechos de propiedad intelectual, beneficiando principalmente a la Unión Europea en lo que respecta a la protección de las denominaciones de origen sobre sus productos. Se protegerán en el MERCOSUR más de 350 Indicaciones Geográficas (IG) de la UE (vinos, quesos, bebidas espirituosas), mientras que el MERCOSUR sólo protegerá poco más de 200. Esto consolida la ventaja comparativa histórica de Europa en productos con denominación de origen.

### Servicios y Establecimiento

Este capítulo liberaliza el comercio de servicios, incluyendo la inversión necesaria para prestarlos ("establecimiento"). Su redacción genera preocupaciones sobre la soberanía regulatoria y la protección de los servicios públicos.

**Exclusión de servicios públicos:** La definición para excluir a los servicios públicos de la liberalización que marca el acuerdo es muy restrictiva. Solo ampara a aquellos "prestados en

<sup>8</sup> Los umbrales de precios se presentan en Derechos Especiales de Giro. En este texto se toma la cotización al día de hoy: 1DEG = 1.37USD. Los valores de cada umbral corresponden al valor de cada licitación por cada entidad estatal referida.

ejercicio de facultades gubernamentales" que no tengan fines comerciales ni compitan con otros proveedores. Muchos servicios públicos en Uruguay cobran tarifas y compiten en ciertos segmentos, por lo que podrían quedar desprotegidos y expuestos a presiones de privatización.

Prohibiciones de limitar el acceso a mercados. Para los sectores comprometidos, se prohíbe limitar el número de proveedores, el valor de las operaciones, la participación de capital extranjero o el número de empleados, restringiendo herramientas clave de política industrial.

### **Telecomunicaciones**

El acuerdo obliga a garantizar el acceso a "instalaciones esenciales" en términos "razonables y no discriminatorios". Esto implica que empresas públicas como ANTEL deberán poner su infraestructura a disposición de competidores privados. Esta obligación podría entrar en conflicto directo con estrategias de desarrollo nacional que buscan fortalecer el rol de las empresas públicas y la soberanía en un sector estratégico como las telecomunicaciones.

### **Comercio Electrónico**

Esta sección refleja la agenda de las grandes empresas tecnológicas ("Big Tech"). Establece reglas que limitan la capacidad de los Estados para regular la economía digital. Por ejemplo, se prohíbe el establecimiento de derechos aduaneros, es decir, no se podrán aplicar aranceles a las transmisiones electrónicas, impidiendo una fuente de ingresos y una herramienta de política industrial. Además, se prohíbe exigir autorizaciones para la prestación de servicios por medios electrónicos, eliminando barreras de entrada pero también controles regulatorios.

Las cláusulas de protección al consumidor y a la privacidad de datos son débiles, y las excepciones por "orden público" son ambiguas y han demostrado ser ineficaces en otros tratados.

Aunque positivamente no se incluyeron prohibiciones sobre acceso al código fuente o transferencia de tecnología, el capítulo establece una revisión obligatoria en 3 años, lo que probablemente conducirá a una mayor desregulación.

### **Empresas Públicas**

El tratado exige que las empresas estatales con actividades comerciales operen bajo "consideraciones comerciales", es decir, con una lógica de mercado y ánimo de lucro. Esta obligación presiona a las empresas públicas a abandonar su función social y de servicio al interés general. Empresas extranjeras podrán cuestionar las operaciones de las empresas públicas del MERCOSUR si consideran que no actúan con esta lógica de mercado.

A diferencia de Brasil y Argentina, que negociaron excepciones para empresas específicas o de nivel subnacional, Uruguay no ha asegurado exclusiones particulares. Esto abre la pregunta sobre la incidencia de nuestras empresas públicas como pilares del desarrollo y garantes de derechos fundamentales.

### **Comercio y Desarrollo Sostenible**

Este capítulo es en gran medida simbólico, con un lenguaje débil y no vinculante. Utiliza términos como "las partes deberían" o "se esforzarán", lo que convierte sus disposiciones en voluntarias y sin mecanismos de sanción efectivos. Las cláusulas laborales, aunque mencionan a la OIT, han demostrado ser ineficaces para proteger los derechos de los trabajadores/as en otros acuerdos similares, por ejemplo, con los países de América Central o el Área Andina. Por otra parte, el acuerdo desconoce la institucionalidad para el diálogo social regional que tiene el MERCOSUR - el Foro Consultivo Económico y Social-, incluso desconoce la articulación con instancias de diálogo de la UE, al establecer un mecanismo de participación social estandarizado que no necesariamente pondera la legitimidad de los actores sociales convocados.

El texto promueve la "responsabilidad social empresarial" a través de instrumentos voluntarios, mientras la UE se opone en foros de la ONU a un Tratado Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos.

Por otro lado, como resultado de la renegociación impulsada por Brasil, se incluyeron dos elementos más robustos y que respetan la autonomía regulatoria de las partes: un compromiso legalmente vinculante para detener la deforestación para el año 2030 y una cláusula que establece el Acuerdo de París como un "elemento esencial", permitiendo la suspensión del TLC si una de las partes se retira del pacto climático. Caben ciertas dudas sobre si esta cláusula podrá hacerse realidad ante un gobierno abiertamente negacionista como el de Javier Milei.

### Reflexiones finales

El proceso de negociación y revisión del acuerdo MERCOSUR-UE se ha desarrollado con una notoria falta de información pública, transparencia y debate social. No se han difundido estudios oficiales de impacto ni se ha promovido una discusión abierta sobre las implicancias económicas, sociales y ambientales del tratado. Esta ausencia de participación democrática impide valorar adecuadamente los compromisos asumidos por Uruguay y sus consecuencias sobre la soberanía regulatoria y el modelo de desarrollo nacional.

El texto del acuerdo evidencia una primacía de la liberalización comercial sobre una mirada real de desarrollo con justicia social, económica y ambiental. Las disposiciones en materia de trabajo y desarrollo sostenible son no vinculantes, limitándose a recomendaciones sin mecanismos de cumplimiento ni sanción.

Más allá del mencionado factor reputacional que identifican los gobiernos de MERCOSUR ante la firma del acuerdo, lo cierto es que se trata de un acuerdo que se reafirma en las posiciones negociadoras nacionales y no confirma la idea de que la vigencia del acuerdo fortalece la integración regional y no en una mayor fragmentación. No existe contenido explícito del acuerdo formulado en el sentido de profundizar la integración regional y existen preguntas abiertas sobre la construcción de políticas públicas regionales que preparen al MERCOSUR para enfrentar los impactos negativos y aprovechar las oportunidades que se abran con el tratado.

Viviana Barreto - Natalia Carrau

REDES - Amigos de la Tierra Uruguay

## El Acuerdo UE-Mercosur: Una visión crítica del sindicalismo europeo

### Perspectivas de CCOO por un comercio internacional justo y sostenible

**En un contexto global** marcado por tensiones geopolíticas y económicas, la política comercial de la Unión Europea (UE) ha sido objeto de duras críticas por parte de los sindicatos y movimientos sociales. Lejos de ser un instrumento para el desarrollo equitativo y sostenible, esta política la percibimos cada vez más como un mecanismo que prioriza los intereses de las grandes empresas multinacionales sobre los derechos de las y los trabajadores y la protección ambiental.

Desde la firma del Tratado de Lisboa en 2009, que centraliza las competencias comerciales en la Comisión Europea, las negociaciones han carecido de transparencia y participación democrática, excluyendo a menudo a los parlamentos nacionales y a la sociedad civil, y por supuesto a los sindicatos. El resultado de esta opacidad y de la falta de participación ha sido que buena parte de estos acuerdos fomentan la deslocalización industrial y de servicios, la precarización laboral y la competencia desleal basada en dumping social y ambiental.

Un ejemplo de esto es el reciente acuerdo comercial con Estados Unidos bajo la administración de Donald Trump, anunciado en julio de 2025. Este pacto impone aranceles del 15% a las exportaciones europeas, lo que CCOO consideramos como un "muy mal acuerdo" que debilita la posición de la UE en el escenario global.

**La Confederación Europea de Sindicatos (CES)** ha denunciado que este tipo de concesiones representa una "situación de emergencia" para el empleo, amenazando cientos de miles de puestos de trabajo en sectores clave como la industria manufacturera y la tecnológica. Algunas voces críticas, argumentan que la UE ha optado por un "mal menor" para evitar una guerra comercial total, sacrificando su autónoma estratégica y exponiendo a sus personas trabajadoras a mayores incertidumbres económicas. Además, la política comercial europea ha sido acusada de hipocresía en su agenda verde: mientras promueve medidas como el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM), ignora los impactos negativos en países en desarrollo, exacerbando desigualdades globales y arriesgando represalias comerciales.

Estas críticas se extienden a la opacidad en las negociaciones y la priorización de intereses empresariales. Como ejemplo, los sindicatos europeos hemos protestado contra subsidios a empresas como las de Elon Musk, que reciben fondos europeos sin respetar el derecho a la negociación colectiva ni estándares laborales básicos. Durante 2025, la CES ha enfatizado que la política comercial de la UE debe adaptarse a un paisaje geopolítico incierto, pero en lugar de eso, ha perpetuado un modelo neoliberal que ignora las demandas de las personas trabajadoras por salarios justos, condiciones seguras y transición ecológica equitativa.

Este enfoque ha generado recesión en sectores vulnerables, como la agricultura, donde estos acuerdos comerciales pueden exponer a productores locales a importaciones baratas

que no cumplen con normas de sostenibilidad. En resumen, la política comercial de la UE, en lugar de fomentar la resiliencia económica, ha contribuido a una transformación global del comercio que perjudica a los más débiles, según informes de think tanks como Bruegel

En este marco de descontento generalizado, el acuerdo entre la UE y el Mercosur se presenta como un caso paradigmático de las contradicciones inherentes a la política comercial europea. Tras 25 años de negociaciones, la Comisión Europea adopta el 3 de septiembre de 2025 propuestas para la firma y conclusión de dos instrumentos legales paralelos: el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur y un Acuerdo Comercial Interino.

**Este pacto**, anunciado políticamente en diciembre de 2024, busca crear una zona de libre comercio para 780 millones de personas, eliminando aranceles en el 91% de las exportaciones de la UE al bloque sudamericano, lo que ahorrara 4.000 millones de euros anuales a las empresas europeas. Sin embargo, el proceso de ratificación, que requiere aprobación del Consejo y el Parlamento Europeo, enfrenta oposición significativa, incluyendo intentos de dividir el acuerdo para eludir vetos de estados miembros como Francia.

Desde la perspectiva de los sindicatos europeos, representados por la CES, el acuerdo UE-Mercosur es una amenaza para los derechos laborales y la sostenibilidad. La CES, que agrupa a 93 organizaciones sindicales nacionales y representa a 45 millones de trabajadores y trabajadoras, ha seguido las negociaciones desde sus inicios, exigiendo un capítulo socio-laboral vinculante alineado con los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Durante la negociación del acuerdo, la CES y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, fundada en 1986 y que representa a 20 centrales sindicales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela y centra su actividad en la integración productiva y la defensa de la democracia en el Mercosur, establecieron un espacio de trabajo conjunto promovido desde el Grupo de Trabajo para América Latina de la CES.

**Este trabajo sindical** conjunto entre organizaciones de ambas orillas del Atlántico, constituye un ejemplo de unidad de acción sindical y de solidaridad inter regional. EN 2021, la CCSCS y la CES presentaron una declaración conjunta de rechazo al acuerdo UE-Mercosur por su falta de salvaguardas salidas y vinculantes que garanticen la protección media ambiental y el respeto a los derechos humanos y laborales, ni reconozca el papel sindical ni decepcionaban a los servicios públicos de liberalización de servicios, como tampoco un estudio de impacto de sus consecuencias económicas, sociales, laborales y de desarrollo y pidiendo la renegociación del acuerdo.

A continuación, ya en noviembre de 2024, los sindicatos europeos y del Cono Sur emitieron una nueva declaración conjunta reiterando su rechazo a la nueva versión del acuerdo, por haber impedido la participación de la representación de los y las trabajadoras durante los 25 años de negociación y por sus previsibles impactos negativos en industrias locales. Ambas confederaciones exijan un capítulo laboral vinculante con sanciones, monitoreo civil y revisiones trienales, alineado con convenios OIT sobre libertad sindical y no discriminación.

En diciembre de 2024, tras la cumbre en Montevideo, la CCSCS rechaza el preacuerdo por beneficiar al agro negocio y agravar el desempleo industrial, demandando análisis de impactos socios económicos previos. Estas posiciones comunes subrayan la solidaridad

birregional y oponen tratados que ignoren el trabajo decente. Las convergencias entre CES y CCSCS incluyen demandas por reciprocidad: mientras la UE impone compromisos ambientales, permite importaciones sin estándares equivalentes, hipotecando la soberana de los pases.

En una posterior declaración conjunta, y la última hasta el momento, de junio de 2025 la CCSCS y la CES reiteraron su preocupación por la urgencia en ratificar el acuerdo, que podrá diluir estándares laborales y ambientales. La secretaria general de la CES, Esther Lynch, ha advertido que las propuestas actuales de la Comisión fallan en sancionar efectivamente abusos contra trabajadores y trabajadoras, permitiendo que empresas violen derechos sin consecuencias.

**Especificamente, la CES** critica la falta de mecanismos ejecutorios para garantizar el respeto a la libertad sindical, la eliminación del trabajo forzoso y la prohibición del trabajo infantil, lo que podrá incentivar dumping social en sectores como la agricultura y la industria. Esta postura se fundamenta en una visión ms amplia que compartimos CCOO y la CES, que no es otra que el comercio debe promover justicia social, no desigualdad. Sin cláusulas espejo que exijan reciprocidad en normas laborales y ambientales, el acuerdo expondrá a personas trabajadoras europeas a competencia desleal, potencialmente costando miles de empleos en el agroalimentario.

**En particular CCOO**, el primer sindicato en España y afiliado a la CES, hemos adoptado una posición crítica similar, integrando la oposición al UE-Mercosur en nuestra agenda internacional. Históricamente, hemos participado en campañas contra acuerdos comerciales que priorizan la liberalización sobre la protección social, enfatizando que el pacto con Mercosur representa una "oportunidad perdida" para un modelo justo de comercio internacional. Cabe reiterar que la participación sindical en los acuerdos comerciales de la Unión Europea, incluido el acuerdo UE-Mercosur, ha sido sistemáticamente limitada y marginalizada, lo que constituye una de las principales críticas de los sindicatos europeos y latinoamericanos. Los Grupos Consultivos Domésticos (DAGs, por sus siglas en inglés), establecidos bajo el marco de los capítulos de desarrollo sostenible de los tratados comerciales de la UE, han demostrado ser insuficientes para garantizar una representación efectiva de los trabajadores.

Estos grupos, diseñados para incluir a la sociedad civil y los sindicatos en el monitoreo de los acuerdos, carecen de poder vinculante y a menudo se ven relegados a un rol consultivo sin capacidad para influir en las decisiones de fondo. La CES y la CCSCS han denunciado que los DAGs operan en un contexto de opacidad sin recursos suficientes para realizar un seguimiento independiente. Esta exclusión efectiva de los sindicatos en las negociaciones y la implementación del acuerdo UE-Mercosur refleja un déficit democrático que socava la legitimidad del pacto y perpetua un modelo comercial que prioriza los intereses corporativos sobre los derechos laborales y sociales.

Frente a estas limitaciones, la referida anteriormente declaración conjunta de la CES y la CCSCS, de noviembre de 2024, propone la creación de un foro birregional permanente que garantice una participación sindical robusta y vinculante en el marco del acuerdo UE-Mercosur.

Este foro, concebido como un espacio tripartito que incluya a gobiernos, empleadores y sindicatos, busca superar las debilidades de los DAGs al establecer un mecanismo de monitoreo y diálogo con capacidad de proponer sanciones por incumplimientos laborales y ambientales. La propuesta enfatiza la necesidad de un espacio donde los sindicatos puedan influir directamente en la implementación del acuerdo, asegurando que se respeten los convenios de la OIT y se promueva el trabajo decente.

Este foro representaría un avance hacia un modelo de comercio inclusivo, en contraste con la actual marginalización de los trabajadores, y responde a la demanda histórica de la CCSCS de ser reconocidos como actores clave en la construcción de una integración económica solidaria y equitativa.

**En conclusión**, la visión sindical del UE-Mercosur es un llamamiento a reorientar el comercio hacia la equidad. Sin embargo, el comercio internacional es esencial para el crecimiento, siempre que se rija por normas que promuevan y respeten los derechos de las personas trabajadoras. Como subraya la OIT, estándares como la libertad sindical elevan la productividad y salarios, fomentando cadenas ticas. Acuerdos con cláusulas OIT, como el TMEC, garantizan protección y transición verde, creando empleos dignos en agro exportación sostenible sin sacrificar industrias locales.

**La CES y CCSCS** lo resumen: el comercio debe construir solidaridad, respetando derechos y generando trabajos decentes para todos. Solo/as, el UE-Mercosur podrá ser un hito positivo. El pasado mes de septiembre de 2025, la Comisión Europea adopta la propuesta del Consejo Europeo sobre el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur y el Acuerdo Comercial Provisional.

Este último es solo sujeto a votación por mayoría cualificada mientras que el primero debe ser ratificado por los parlamentos nacionales. A continuación, el Parlamento Europeo deberá proceder a su votación. A este respecto, la Confederación Europea de Sindicatos junto a la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur en una sesión informativa conjunta con Eurodiputados denunciaron, de nuevo, el riesgo de que las violaciones laborales queden impunes por la falta de aplicabilidad de las cláusulas laborales del acuerdo junto a la falta de control democrático de su negociación.

La iniciativa del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (en adelante, CBAM por sus siglas en inglés) forma parte del conjunto de medidas legislativas conocido como «Objetivo 55». El CBAM se presenta como un instrumento esencial de la Unión Europea para cumplir su objetivo de neutralidad climática, a más tardar en 2050, en consonancia con el Acuerdo de París.

El CBAM aborda el riesgo de fuga de carbono que se produce cuando, por razón de costes derivados de políticas climáticas, las empresas de determinados sectores o subsectores industriales trasladan su producción a otros países, o cuando las importaciones procedentes de estos países sustituyen a productos equivalentes que son menos intensivos en términos de emisiones de gases de efecto invernadero.

Se espera que el CBAM contribuya a promover la descarbonización en terceros países actuando como una referencia que impulse la adopción de medidas que determinen un precio justo del carbono emitido durante la producción de mercancías concretas.

El CBAM está regulado en el Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo del 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono y su normativa de desarrollo. Es clave su vínculo con el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (RCDE UE) pues el CBAM busca equiparar los objetivos climáticos de los productos importados a aquellos que se producen en la UE y por tanto, pagan un precio al carbono a través de los derechos de emisión. Para garantizar una transición progresiva del actual sistema de derechos de emisión gratuitos en el RCDE UE, a medida que se va introduciendo el CBAM, se irá reduciendo la asignación gratuita de derechos de emisión que reciben estos sectores en la UE.

Inicialmente, los sectores sujetos al CBAM son: el cemento, el hierro y acero, el aluminio, los fertilizantes, el hidrógeno y la electricidad. En el Anexo I del Reglamento 2023/956 se detallan las mercancías de estos sectores que se encuentran dentro del ámbito de aplicación del CBAM.

[https://www.eldiario.es/tecnologia/suecos-sabian-huelga-ano-medio-tesla-elon-musk-canario-mina\\_1\\_12205233.html](https://www.eldiario.es/tecnologia/suecos-sabian-huelga-ano-medio-tesla-elon-musk-canario-mina_1_12205233.html)

<https://euractiv.es/news/thats-not-how-we-do-things-union-chief-slams-musks-influence-in-the-eu/>  
<https://www.bruegel.org/membership>

Cristina Faciaben Lacorte

Secretaría Confederal de Internacional y Cooperación

CCOO

Félix Ovejero Torres

Adjunto a la Secretaría Confederal de Internacional y Cooperación

CCOO