



ISSN: 2393-6215

Reflexiones sobre el Acuerdo Mercosur – UE

Carlos Pérez del Castillo

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

Abril 2023

Foro Libre CURI

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros y Colaboradores. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI”, “Análisis del CURI” y “Foro Libre CURI” constituyen la opinión personal de sus autores

Reflexiones sobre el Acuerdo Mercosur - UE

Tres conceptos importantes a retener:

1. El Acuerdo se firma bajo presidencia española del Consejo Europeo en el segundo semestre de 2023, que se ha fijado este objetivo como alta prioridad para su presidencia, o no sale (o quién sabe cuántos años más habrá que esperar para que vuelva a surgir una nueva oportunidad o interés).
2. El Acuerdo no se va a reabrir. Cualquier intento de Argentina o Brasil de volver a negociar las disposiciones y concesiones acordadas el 19 de junio de 2019 están condenados al fracaso. La Comisión Europea que negoció el Acuerdo en nombre de los estados miembros no lo va a permitir.
3. El documento adicional (*side letter*) que se acordó firmar por ambas partes como complemento del acuerdo, sobre desarrollo sostenible, en particular cuestiones medio ambientales y deforestación, será más bien de carácter simbólico y de buenas intenciones que de carácter vinculante y coercitivo, como pretendían originalmente varios miembros de la UE.

La Presidencia Española

España es uno de los pocos miembros de la UE que tiene claro el carácter geopolítico y estratégico de este acuerdo más allá de las cuestiones comerciales. Desde el inicio de las negociaciones ha sido el mayor defensor del acuerdo dentro de la UE y se ha pronunciado públicamente, al más alto nivel político, en diversas oportunidades, sobre la importancia y la necesidad de firmarlo en el Consejo y ratificarlo en el Parlamento Europeo.

No tuvo el peso político para vencer las objeciones y dificultades que planteaban países como Francia, Alemania y algunos otros socios menores como Países Bajos, Austria y Bélgica, entre otros, sobre las limitaciones y deficiencias del acuerdo en materia medioambiental, en particular dirigidas a la deforestación del Amazonas. Debe recordarse que los dos primeros enfrentaban entonces elecciones generales y pretendían con sus críticas al acuerdo atraer el voto de los partidos verdes; que en sus países estaban en continuo crecimiento y que podrían incidir en los resultados. En el caso de Francia y de muchos socios menores los motivos ambientales servían para disfrazar, en realidad, otros aspectos proteccionistas más importantes para ellos como el temor al acuerdo para sus agricultores (totalmente infundado).

Los tiempos han cambiado, Alemania tiene nuevo gobierno y se ha pronunciado últimamente más favorablemente a la firma del mismo. El presidente Lula se ha expresado categóricamente a favor de una política interna de protección del medio ambiente y del control de la deforestación del Amazonas, disipando muchas dudas que existían durante el gobierno de Bolsonaro, y tranquilizando el ambiente. La guerra de Ucrania y su distanciamiento de Rusia, unido a las crecientes tensiones entre los EEUU y China, han incrementado la necesidad de la UE de reforzar su propia identidad y tener aliados en otras partes del mundo, incluyendo América Latina que hasta ahora no despertaba mayor interés para la mayoría de los socios de este bloque. Si bien Francia sigue manteniendo reparos contra el Acuerdo sus argumentos han perdido peso y tiene actualmente muchos problemas internos que atender como para embanderarse como el responsable de un fracaso final del mismo. La experiencia

indica que a los socios menores de la UE que mantienen objeciones siempre se les puede encontrar una solución para que firmen. Muchos de ellos justificarán internamente su cambio de posición diciendo que tuvieron que firmarlo en el Consejo para no trabar el proceso pero que no tienen intenciones de ratificarlo en el Parlamento.

Esta nueva situación no significa que las cosas estén actualmente maduras para la firma inmediata del Acuerdo, de ninguna manera; pero que sí existe un ambiente más propicio, bajo una firme presidencia española, para que se puedan enfrentar y quizás superar las dificultades.

La Comisión Europea

La Comisión Europea negoció el acuerdo en nombre de los estados miembros y, por ende, es favorable a la firma del mismo. Es, por lo tanto, nuestro aliado natural con relación a este objetivo.

Si, como corresponde, no presentó el Acuerdo ante el Consejo Europeo para su firma con anterioridad es porque sabía que no tenía los apoyos necesarios y no quería exponerse a un revés y pérdida de credibilidad. Ha mantenido la posición tradicional de la Comisión de solo presentar algo para la firma de sus estados miembros cuando sabe que tiene los respaldos suficientes.

La Comisión Europea es también la encargada de preparar y presentar el borrador del texto del documento adicional sobre desarrollo sostenible que complementará el acuerdo que debe ser objeto de negociación entre los dos bloques. Su excesiva demora en presentar un texto se debe a las razones expuestas anteriormente; sabía que su texto no contaría con el apoyo de muchos miembros y no quería entrar en negociaciones interminables con ellos antes de presentárselo a los países del Mercosur. Recién en marzo de 2023 presentó por primera vez un borrador de texto a los países del Mercosur que seguramente ha sido fruto de consultas previas con los países miembros de la UE.

El Comisario de Comercio Valdis Dombrovskis, como el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Josep Borrell, ex Ministro de Relaciones Exteriores de España, son conscientes de los cambios que se han producido desde la firma del Acuerdo en junio de 2019 y de la oportunidad única que se presenta con la Presidencia de España y la voluntad de este país de desplegar los esfuerzos necesarios para que el Acuerdo se firme bajo su presidencia. Ambas personalidades, que son muy influyentes y claves para la firma del mismo, van a respaldar con mucha fuerza el objetivo de cerrar definitivamente este capítulo que se inició hace más de 20 años. Piensan que la Cumbre Presidencial UE-América Latina, prevista en Bruselas para julio de este año, podría ser la oportunidad propicia para su firma.

Los países del Mercosur deberían coordinar con la Comisión las acciones diplomáticas de presión política conjunta frente a aquellos países que siguen resistiéndose a la firma del Acuerdo.

El documento adicional (*side letter*, protocolo o como finalmente se decida llamarlo)

La mayoría de las críticas expresadas por Estados Miembros de la UE sobre medio ambiente, deforestación y la instrumentación de los compromisos acordados en el acuerdo de París sobre cambio climático ya están contempladas en el capítulo sobre desarrollo sostenible acordado en el Acuerdo UE-Mercosur en junio de 2019. Sin embargo, para muchos de estos miembros estas disposiciones no eran suficientes y se necesitaban mayores garantías, mayor nivel de ambición relacionados con esos temas y disposiciones vinculantes que aseguraran el cumplimiento de ciertas metas.

Estas preocupaciones llevaron a que los países del Mercosur aceptaran a fines del 2020, bajo presidencia *pro tempore* uruguaya, la negociación de un documento adicional sobre temas de desarrollo sostenible que complementara el Acuerdo original, pero subrayando que lo acordado en ese marco sería de carácter recíproco, es decir, contemplaría disposiciones que reflejaran los intereses de ambas partes sobre estos temas y se aplicarían a ambos. Esto parece lógico ya que de lo que se trata es de un acuerdo de «Asociación» entre dos bloques y no uno de «Imposición» de uno al otro.

Como ya se expresó el acuerdo no se va a renegociar ni se van a introducir conceptos que afecten el equilibrio del mismo o a introducir sanciones por incumplimiento como pretendían varios miembros de la UE, en particular en materia de deforestación.

Es posible que el texto que surja finalmente vuelva a comprometerse con el cumplimiento de los Acuerdos de París sobre emisiones de CO₂, así como con las metas nacionales que en el mismo se habían fijado los gobiernos en materia de deforestación (*national determined contributions*), las cuales aparentemente no fueron cumplidas en el período del presidente Bolsonaro. Quizás hasta se puedan llegar a acuerdos recíprocos sobre algunas metas adicionales de reducción de la deforestación en algunos países y sobre un incremento de la forestación en otros.

Pero si los países de la UE insisten en incluir en ese texto disposiciones sobre medio ambiente que contemplen sus intereses como compromisos específicos de reducciones en las tasas de deforestación del Amazonas los países del Mercosur podríamos, entonces, empezar a introducir una lista de disposiciones que contemplen los nuestros. Para solo mencionar una, se podría exigir que estos países se comprometan a metas para elevar las bajas tasas actuales de la UE de recursos renovables como fuente para la producción de energía eléctrica comparadas con las del Mercosur (Uruguay se abastece en un 99% de fuentes renovables, mientras que en Bélgica es solo alrededor del 14%).

Todo esto, junto a las posiciones tranquilizadoras anunciadas por Lula en materia de deforestación, y la oportunidad que la Presidencia Española ofrece de poder cerrar el acuerdo este año, nos hace pensar que finalmente la carta adicional que se acuerde será más simbólica que sustantiva con relación a estos temas. Seguramente reafirmará algunos conceptos que ya figuran en el Acuerdo y dará mayores garantías del compromiso de ambas partes en materia ambiental y de desarrollo sostenible, pero, a nuestro parecer, no tendrá el carácter vinculante y de sanciones por incumplimientos que se avizoraba por algunos miembros de la UE.

La posición de Uruguay

El Uruguay seguirá manteniendo su posición favorable a la firma del Acuerdo lo antes posible y apoyaremos a la Presidencia Española en todo lo que sea necesario.

Las preocupaciones medioambientales no estaban dirigidas a nuestro país y no tenemos nada que envidiarles a los europeos en ese terreno. Por consiguiente, no tendremos inconveniente de firmar el documento adicional. Sería interesante incorporar en el mismo algunas disposiciones que impidan o neutralicen que las políticas proteccionistas incorporadas en los programas del «pacto verde» o «de la granja a la mesa» (que ha adoptado y está instrumentando la UE) tengan un impacto negativo sobre las concesiones otorgadas en el Acuerdo.

Somos, asimismo, conscientes que no habrá voluntad política por parte de la UE de reabrir el acuerdo o renegociar ni una coma de lo ya acordado en junio de 2019, así que no recorreremos ese camino y deberíamos tratar de disuadir a Argentina y Brasil de insistir sobre este tema. Eso no quiere decir que estemos plenamente satisfechos con los resultados de las negociaciones comerciales de este acuerdo, como veremos más adelante.

Al Acuerdo Mercosur-UE le asignamos principalmente un objetivo político y estratégico de inserción al mundo, meta a la que aspiramos desde hace mucho tiempo. Firmar con un socio de la talla de la UE nos abre las puertas para negociar con cualquier otro bloque o país del mundo. Es muy posible que sean estos bloques los que se acerquen al Mercosur para iniciar negociaciones que les permitan conseguir las mismas e importantes condiciones de acceso a nuestro mercado que le dimos a la UE. Como tal, con esta firma, estaremos embretando al Mercosur, en su conjunto, en futuras negociaciones importantes con terceros, que nos darán mucho más peso negociador que actuando en forma bilateral.

En cuanto al tema económico-comercial, pensamos que este es un excelente acuerdo para la UE que debería apoyarlo sin ningún titubeo. A través de este Acuerdo, los países europeos consiguen una ventaja competitiva muy importante de acceso a mercado sobre sus principales competidores en un mercado en expansión como el Mercosur. Estamos hablando de ventajas del orden de hasta 35% en materia automotriz (los Fiat, Peugeot y Volkswagen entrarán con una preferencia arancelaria del 35% sobre los Ford, GM, Toyota, Hondas o Hyundai); maquinaria industrial y agrícola, textiles, aparatos eléctricos, productos agrícolas procesados, vinos, etc. (la lista es larga). Les estamos aceptando más de doscientas cincuenta indicaciones geográficas que les darán protección en este mercado. Obtienen trato nacional en compras del Estado a partir de un cierto umbral. Se introduce un capítulo sobre desarrollo sostenible que no figuraba en Acuerdos anteriores. Y finalmente, mientras los países del Mercosur aceptan la desgravación arancelaria a cero para todos sus sectores (en periodos máximos en algunos sectores de hasta quince años, que en materia comercial pasan volando), a la UE se le permite en estas negociaciones concesiones de cuotas fijas o contingentes arancelarios en sus productos sensibles (se los exonera de una desgravación total), que son obviamente los productos agropecuarios de nuestro interés. Es evidente que en este campo el acuerdo tiene asimetrías notorias.

En el plano comercial se debe reconocer que, si bien el acuerdo nos sirve, no se obtiene gran cosa en lo que concierne nuestros productos tradicionales. Para citar un solo ejemplo, al Mercosur se le otorgan noventa y nueve mil toneladas de carne bovina, peso carcasa (que son alrededor de setenta y ocho mil en peso producto), que tendremos que dividir entre los cuatro socios. Esto corresponde solamente al 1,5% del

consumo comunitario anual de ese tipo de carne; y hay países como Francia y Bélgica que han tenido el descaro de decir que esa concesión es lapidaria para su producción vacuna y que significa una amenaza para el mantenimiento de la Política Agrícola Común (CAP). Vale destacar que solo el Uruguay le exportó en 2018 veintiocho mil toneladas de carne enfriada a la UE (sin acuerdo). El Acuerdo contempla algunos pequeños beneficios adicionales para nuestro arroz y se recuperan las ventajas arancelarias perdidas en productos sujetos anteriormente al SGP como cueros, madera, pescado, etc.

Pero pienso que no corresponde evaluar los beneficios potenciales de este Acuerdo limitándonos a mirar solamente los productos tradicionales. Necesitamos una visión y espíritu más amplio, audaz y ambicioso

Este Acuerdo puede convertirse en una puerta de entrada importante para el desarrollo de corrientes comerciales de servicios con los países de la UE, como hemos desarrollado con EEUU.

Asimismo, la UE concede desgravaciones arancelarias en un 96% de su universo arancelario (a cero en muchísimos productos) que, si bien no exportamos actualmente, ofrecen oportunidades de inversión y desarrollo en nuestro país para alcanzar niveles competitivos e ingresar en ese mercado. No es mi intención entrar en detalles sobre estos aspectos en este artículo.

También, al evaluar el Acuerdo tenemos que tener en cuenta que los costos del mismo han sido poco significativos para el Uruguay (cuya apertura comercial se produce con su ingreso al Mercosur), a diferencia de Brasil o Argentina que tienen industrias sensibles que deberán ajustarse drásticamente como consecuencia de la liberalización comercial. Sin embargo, este último punto debería matizarse quizás recordando que fue por fuerte presión y concesiones adicionales de estos dos países que se pudo firmar el Acuerdo, tal como está, en junio, sin contemplar algunas propuestas de concesiones adicionales solicitadas por Uruguay en el sector agrícola.

El Acuerdo no es perfecto, ni satisface todas nuestras necesidades, pero, repito, es importante para el Uruguay desde un punto de vista político y estratégico como instrumento valioso para su inserción internacional. Es un Acuerdo de Asociación, que aparte del capítulo comercial, también brinda un componente político y de cooperación entre los dos bloques. Constituye una plataforma de diálogo permanente para el tratamiento de todos los temas y podría convertirse en el instrumento institucional para el diálogo político futuro entre ambas regiones, remplazando al diálogo UE-CELAC que, por la heterogeneidad de los intereses y necesidades de las diferentes regiones de América Latina, no es productivo.

Finalmente, pienso que es mejor para ambas partes concretar este Acuerdo ahora que dejarlo morir y quedarse sin nada después de décadas de esfuerzo y negociación.

Carlos Pérez del Castillo
23 de marzo de 2023