

La carta del GETEM

Carta número 64, Febrero de 2025

Acuerdo Unión Europea y MERCOSUR
¿Un brindis al sol o un balón de oxígeno? por
José Manuel García de la Cruz

El Acuerdo

Por fin, el pasado 6 de diciembre de 2024 en Montevideo se firmó el Acuerdo final de Asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR. El camino para llegar hasta acá ha sido largo y tortuoso. Han pasado treinta años desde la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional Unión Europea–MERCOSUR (AMI) en 1995, y cinco desde que, en 2019, se acordara abordar sus componentes comerciales y de inversión, que limitaba su alcance económico (no así en otros temas como los relacionados con la cooperación económica y el diálogo políticos).

Se trata de un acuerdo que afecta dos importantes esquemas de integración que reúnen a cerca de 750 millones de personas (450 millones europeos y 250 millones de americanos) y que conjuntamente generan un PIB que asciende a más de 20 billones de euros. Tras la firma del Acuerdo por la Comisión Europea y los Estados americanos queda pendiente el proceso de ratificación por parte del Parlamento y el Consejo de la Unión, así como de los Parlamentos nacionales.

La firma del AMI significó el inicio de una nueva generación de acuerdos de la Unión Europea (UE) con terceros países - los "acuerdos de cuarta generación"- en los que, junto a los temas comerciales y de inversión, se incluyeron otros relacionados con el respeto a los valores democráticos y a los derechos humanos, y unos novedosos compromisos en aspectos relativos a la sostenibilidad, la cooperación en ámbitos como la tecnología, la energía, el fortalecimiento productivo y de las pymes, o la educación, entre otros. Por su parte, para el MERCOSUR, que se había fundado en 1991, el acuerdo con la UE significó su reconocimiento como área de integración regional, no solamente en sus primeras decisiones hacia la creación de la unión aduanera, sino en los desarrollos previstos en sus textos fundacionales.

Sin embargo, el devenir del AMI, como indican las fechas referidas, ha sido desigual y en cierto modo desconcertante. Así, mientras que los avances en la liberalización comercial o de inversiones han sido muy limitados, cuando son los componentes fundamentales del acuerdo, otros temas sí han merecido un destacado interés de la política de cooperación internacional de la UE. Los países del MERCOSUR son activos participantes en programas como AL INVEST y sus continuadores [AL INVEST Verde](#) y [AL- INVEST 5.0](#), o el [@LIS](#) orientado a fortalecer la sociedad de información, en [EUROSOCIAL](#) o [URBAL](#) de apoyo a la cohesión social, [EUROCLIMA](#) para impulsar la cooperación en este ámbito, la cooperación en educación con Erasmus Mundus o en ciencia y tecnología con los programas Alfa y Horizon. Igualmente, se deben señalar

los programas [COPOLAD](#), relativo las políticas sobre drogas, EL PACTO sobre seguridad ciudadana o EUROFRONT sobre gestión de fronteras. Y, por supuesto, todos participan en la [Agenda de Inversión Global Gateway](#) (GGIA) que trata de favorecer las inversiones que faciliten la digitalización inclusiva, la transición verde y justa, el desarrollo humano y fortalecer la resiliencia sanitaria y la capacidad de acceso a vacunas.

No obstante, y a pesar de no gozar de ninguna ventaja específica, los intercambios comerciales han registrado cifras notables. Según datos del Servicio de Estudios Estadísticos de la Comisión Europea (Eurostat), el valor de los intercambios comerciales entre ambas regiones supera los 109.500 millones de euros (115.904 millones de dólares) anuales. En 2023, las exportaciones de Europa hacia el MERCOSUR alcanzaron un valor de 55.700 millones de euros (58.957 millones de dólares) (7,8% de las exportaciones totales)-, mientras que las importaciones provenientes de esta región sumaron una cifra similar de 53.800 millones de euros (56.946 millones de dólares). A estas cifras se deben añadir los 28.000 millones de euros (29.637 dólares) que logra la UE por la venta de servicios.

La Unión Europea vende al MERCOSUR, sobre todo, material de transporte, productos farmacéuticos y piezas de automóviles, que en conjunto representan el 35 % del valor total exportado, mientras que compra a la región americana principalmente ganado y piensos, así como productos petrolíferos y minerales, los cuales en conjunto representan el 70 % del valor total de las importaciones europeas.

Se estima que, con el Acuerdo, MERCOSUR se liberalizará el 91% de sus importaciones y la Unión Europea hará lo propio con el 92% de las suyas. Se espera que este compromiso arancelario, junto con la reducción de la carga burocrática, facilite la participación de pequeñas y medianas empresas en el comercio entre ambos bloques y la consolidación de cadenas de suministros. El ahorro estimado para las empresas europeas de la eliminación de aranceles alcanza los 4.000 millones de euros (4.243 millones de dólares). Adicionalmente, se prevé que el tratado fomente una mayor inversión europea en infraestructuras, tecnologías verdes y manufacturas en América del Sur.

La Comisión Europea insiste en la importancia de las ventas de alimentos europeos en el MERCOSUR. Estas ascendieron a 2023 a 3.200 millones de euros, y resalta que uno de los puntos más positivos del Acuerdo reside que busca abrir más oportunidades para los agricultores europeos al eliminar aranceles a sus exportaciones y proteger productos agrícolas. Por ejemplo, para el vino y bebidas alcohólicas las tarifas arancelarias son del 35%, para el aceite de oliva del 10%, para la malta el 14% o para el chocolate del 20%. Igualmente, contempla la progresiva supresión de tarifas para cuotas en productos lácteos como quesos y leche en polvo (28% de tarifa actual) o lácteos de alimentación infantil (18%).

Se protegerán alrededor de 350 productos alimenticios y bebidas tradicionales de la UE –las denominaciones de origen- contra la imitación en los países de MERCOSUR, fortaleciendo su posición en el mercado. Por el contrario, el acceso de carne de res, aves y azúcar al mercado de la UE estará limitado mediante cuotas graduales, protegiendo a los agricultores europeos de la competencia desleal.

Se espera que el acuerdo tenga un impacto asumible en el mercado de carne de vacuno de la UE y no generará más deforestación en el MERCOSUR. Así, el acuerdo no da acceso libre de aranceles a la carne de vacuno del MERCOSUR, limita las entradas a 99 000 toneladas de carne (0,7% de la producción de carne de MERCOSUR) con un arancel del

7,5%. El volumen general representa el 1,6% de la producción total europea de carne de vacuno y es menos de la mitad de las importaciones actuales del MERCOSUR, que se sitúan en 196.000 toneladas (2023). Hay que recordar que la UE es un exportador neto de carne de vacuno, con 4.600 millones de euros de exportaciones totales en 2023, casi el doble de las importaciones totales de la UE.

Se establece una cuota libre de derechos para aves de corral. Según el acuerdo, la UE permitirá la importación libre de derechos de una cuota de 180.000 toneladas de aves de corral. Este volumen se introducirá gradualmente a lo largo de cinco años, lo que representa el 1,4% del consumo total de la UE. Esta cifra es inferior a las importaciones actuales del MERCOSUR (240.000 toneladas en 2022).

La cuota de azúcar establecida es, como en los casos anteriores, inferior a las importaciones actuales del MERCOSUR. Con el acuerdo, se permitirá la entrada a la UE de 180.000 toneladas de azúcar de caña en bruto para refinación, libres de derechos en virtud de la actual cuota acordada dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El Acuerdo fija un nuevo cupo libre de impuestos de 10.000 toneladas solo para Paraguay. Los azúcares especiales están excluidos del acuerdo. Las cantidades acordadas cubren un volumen que representa el 1,2% del consumo de azúcar de la UE (alrededor de 16 millones de toneladas).

Los impuestos al etanol serán reducidos para apoyar la creación de empleo en la UE y se abrirá un cupo libre de impuestos de 450.000 toneladas que será utilizado por la industria química. Se abrirá un cupo de 200.000 toneladas para todos los demás usos, que se implementará gradualmente a lo largo de cinco años, especialmente en el segmento de combustible del mercado (de los 6 millones de toneladas de etanol que se consumen cada año en Europa, 4 millones se utilizan para combustible).

También para la miel se establece una cuota de 45.000 toneladas libres de impuestos que se implementará gradualmente a lo largo de cinco años, cubrirá menos del 10% del consumo total de la UE. Las importaciones actuales de la UE desde el MERCOSUR son de 30.000 toneladas.

El acuerdo permitirá que 60.000 toneladas de arroz del MERCOSUR entren en la UE libres de impuestos, con una reducción arancelaria gradual a lo largo de cinco años. Esta cifra es menor que las importaciones actuales del MERCOSUR de 100.000 toneladas al año en promedio y representa el 2% del consumo de arroz de la UE de 3 millones de toneladas.

Otro tema muy discutido ha sido la contribución del comercio a la sostenibilidad. En este sentido, según el Acuerdo UE-MERCOSUR, a finales de 2025, solo se permitirá la entrada al mercado de la UE de productos procedentes del MERCOSUR sin impacto negativo en la deforestación, incluidos productos como la soja, la carne de vacuno, el aceite de palma, la madera, el cacao, el café y el caucho. El Acuerdo establece que los productos importados de MERCOSUR deberán cumplir con las estrictas normas de la UE en cuanto a salud humana, animal y vegetal, garantizando que no se comprometan los estándares europeos de seguridad alimentaria, e, igualmente, se revisarán los procedimientos de exportación a fin de hacerlos más rápidos y simples. Las empresas agroalimentarias de la UE se beneficiarán de requisitos uniformes, procedimientos más rápidos y predecibles en su acceso al mercado sudamericano.

Las dudas

Con estas limitaciones se ha tratado de satisfacer las exigencias de Francia en su oposición al compromiso logrado en 2019, por entender que la alianza comercial no garantizaba unas condiciones justas de competencia para los agricultores franceses. También expresó sus reservas sobre el grado cumplimiento de los estándares ambientales por parte de los países del MERCOSUR, y alertó sobre los riesgos para la sostenibilidad y los compromisos climáticos globales.

Sorprende que las dificultades para la firma del Acuerdo sean mayores en las economías europeas que en las americanas, dados los diferentes niveles de desarrollo económico, la mayor participación de las europeas en la economía mundial y la larga tradición de acuerdos comerciales que la UE ha acumulado desde su creación con la mayor parte de las economías del mundo.

De hecho, las tarifas arancelarias de la UE son significativamente más bajas que las de los países de MERCOSUR: la UE tiene una tarifa media, aplicada la [cláusula de nación más favorecida](#) (n. m. f.), del 5%, 10,8% para las importaciones agropecuarias y 4,1% para el resto, cifras que se reducen en los promedios ponderados al 2,7%, 8,4% y 2,3%, respectivamente. Además, hasta un 43,6% de las importaciones agropecuarias entraron en el mercado europeo libres de derechos, 21,7% soportaron una arancel igual o menor al 5% y otro 16,1% entre más de 5 y menos o igual al 10%. En las manufacturas estos porcentajes son superiores: 59,6% de las importaciones lo hicieron con tarifa exenta, para el 21,7% fue igual o inferior al 5% y para el 13,1% pudo llegar desde más del 5% hasta el 10%. Un 22% de las importaciones agropecuarias se someten a derechos *no ad valorem*, resultado de acuerdos con terceros (como el recogido en el que nos ocupa), mientras que apenas hay este tipo de derechos sobre productos manufacturados.

La realidad de MERCOSUR es notablemente distinta. Las tarifas medias (n. m. f.) para el conjunto de las importaciones se sitúan entre el 8,6% de Paraguay y el 13,4% de Argentina; las ponderadas entre el 5,9% de Paraguay y el 10,3 % de Argentina. Diferenciado por tipos de productos, las compras de productos agropecuarios en el exterior soportan una tarifa media entre 8,1% de Brasil y el 10,3% de Argentina que ponderadas se sitúan entre el 8% de Brasil y el 12,2% de Uruguay, mientras que las tarifas medias aplicadas a los productos manufacturados se sitúan entre el 8,7% de Paraguay y el 13,9% de Argentina; ponderadas las tarifas se encuentran entre 5,5% de Paraguay y el 10,3% de Argentina.¹ Es decir, desde la perspectiva de la estática comparativa el acuerdo comercial debiera de ser muy atractivo para las economías europeas: las reducciones de la protección son inferiores a las que estos países tendrán en su acceso al mercado latinoamericano.

Sin embargo, hay elementos que justifican la desconfianza, unos relacionados con la gran capacidad agropecuaria de MERCOSUR y otros relativos a las posibilidades reales de que las condiciones que afectan a los sistemas de producción y comercialización en estos países sean compatibles con las exigencias que han de satisfacer los campesinos europeos (normas sobre fertilizantes, pesticidas y plaguicidas, productos veterinarios, bienestar animal, envases, información al consumidor, etc.).

Respecto de las capacidades agropecuarias de las economías del MERCOSUR baste recordar su importancia en el comercio internacional de algunos productos: en el mercado de trigo Argentina ocupa el sexto lugar abasteciendo el 4,6% del este producto en el mercado mundial; en maíz Brasil es el segundo exportador (19,5%) y Argentina

¹ Los datos sobre aranceles son del año 2023 y los de importaciones del 2022. Se puede consultar OMC (2024): [Perfiles arancelarios en el mundo. 2024](#).

el tercero (13,7%); en soja Brasil es el líder mundial (49,7%, a los que sumar un 5% por las ventas de los demás países). Mientras, Brasil es el principal exportador de carnes (28,1%). En todo caso, la UE es el principal actor en el mercado de alimentos del mundo. En 2020 exportó 199 mil millones de dólares a terceros países, por delante de los Estados Unidos (144 mil millones de dólares), Brasil (81 mil millones de dólares) o Argentina (36 mil millones de dólares). Además, la UE es igualmente el tercer importador de alimentos desde el resto del mundo (154 mil millones de dólares) por detrás de los Estados Unidos (163 mil millones de dólares) y China (160 mil millones de dólares). Estas diferencias debieran de despajar algunas dudas sobre la capacidad de la agricultura europea para mantener su competitividad frente al potencial de las economías del MERCOSUR.

De otro alcance son las dudas relacionadas con la aplicación del Acuerdo y la política agraria común (PAC). Esta ha conocido un giro radical desde sus objetivos iniciales, centrados en la autosuficiencia productiva y en mantenimiento de las rentas agrarias, hasta convertirse en un instrumento estratégico para las políticas de derechos de los consumidores y de la sostenibilidad ambiental. En otros términos, se apela a estas políticas para rechazar el Acuerdo.

Pues bien, las dudas empiezan a aclararse, y así el pasado 29 de enero la Asamblea Nacional de Francia aprobó por unanimidad dos resoluciones contra el Acuerdo Unión Europea-MERCOSUR. Si la propuesta presentada por el partido La Francia Insumisa rechaza el Acuerdo por principios al entender que estos acuerdos perjudican a los agricultores franceses, la presentada por el Partido Socialista reclama que se incluyan en el texto "cláusulas espejo" –es decir, las mismas exigencias en los sistemas de producción, controles ambientales y sanitarios que los establecidos para los agricultores europeos- a las importaciones agrícolas procedentes de MERCOSUR. El ambiente político Francia no parece que vaya a cambiar, las acusaciones de traición a la Comisión Europea se extienden por todo el arco parlamentario. No obstante, la tramitación continúa.

La decisión del Consejo de la Unión –formado por ministros de los 27 Estados miembros- se ha de tomar por mayoría cualificada, es decir, que cabe la posibilidad de que se forme una minoría de bloqueo con, al menos, tres países que representen más del 35 % de la población de la UE. Por ahora se han pronunciado en contra, además de Francia, Polonia e Italia y los Países Bajos muestran reparos, mientras que Alemania y España se muestran favorables. El objetivo tanto de unos como de otros es convencer a los demás socios de sus argumentos.

Por otro lado, cabe la posibilidad de dividir el Acuerdo en dos, de forma que los asuntos comerciales, en tanto que son de competencia europea, no precisen de la aprobación de los parlamentos nacionales, evitando así rechazo francés. Luego el texto se sometería al Parlamento Europeo, donde sería suficiente una mayoría simple de los sufragios. A nadie se le escapa que, de adoptarse, esta decisión podría tener efectos políticos directos sobre el propio proceso de integración europea. La PAC ya fue en los primeros pasos de la Comunidad Economía Europea motivo de una seria discrepancia de Francia frente los otros cinco socios fundadores (Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo).²

² En 1964, Francia manifestó su discrepancia con la tarifa del trigo con la que generar de recursos propios de la PAC, ausentándose durante seis meses de las instituciones comunitarias desde junio de 1965, dando lugar a la denominada "crisis de la silla vacía". Se superó con el "Compromiso de Luxemburgo" de enero de 1966, por el que un estado miembro podría vetar una decisión común si consideraba que afectaría a sus intereses nacionales. Este compromiso se eliminó en el Acta Única Europea de 1986.

En suma, después de tantos años de espera, el Acuerdo suscrito podría quedarse de nuevo como un brindis al sol por parte de la UE.

El escenario internacional

Sin embargo, puede ser necesario recordar que la valoración del Acuerdo debe de incluir su relevancia en el contexto de las relaciones internacionales en el que se ha producido. Hace quince años concluíamos: *"Tanto el MERCOSUR como la Unión Europea comparten el interés por la creación de un sistema multipolar en el que las decisiones puedan ser consensuadas y no impuestas [...]. Las reformas debieran de extenderse a [todos] los organismos multilaterales, y, por supuesto, habría que acometer la anunciada y necesaria reforma del sistema de Naciones Unidas; a la vez que habría que incluir otros asuntos que marcarán algunos contenidos de las relaciones internacionales como el cambio climático, la diversificación de las fuentes energéticas, o las políticas sobre las migraciones internacionales. Es un reto compartido entre la UE y el MERCOSUR que las discrepancias en asuntos puntuales no debieran de hacer más difícil."*³

Hoy en día, hay pocas dudas sobre la desdichada actualidad de estas afirmaciones, máxime tras el cambio en la administración de los EE. UU. con la presidencia de Donald Trump.

Cumpliendo con su palabra/amenaza, el presidente Trump está dispuesto a reorganizar las relaciones económicas internacionales en defensa de los que considera derechos hegemónicos de los EE. UU. Así, ha colocado a la política arancelaria dentro del cajón de armas para doblegar voluntades comerciales y de inversión, está produciendo deportaciones masivas de inmigrantes sin sentencia judicial. Se ofrece a restaurar los desastres de las guerras que ha encontrado mediante acuerdos inmobiliarios, desplazamientos masivos de poblaciones y atribución de derechos sobre las materias primas y territorios. Todo ello ha generado un escenario de incertidumbre en el que las decisiones, incluso las más violentas, parecen caprichosas, arbitrarias, desproporcionadas y lejos de los consensos que, a pesar de sus deficiencias, facilitaron durante los últimos ochenta años una economía internacional más próspera y un orden político más pacífico, con avances en la democracia y en el reconocimiento de los derechos humanos en el mundo.

En esta nueva y sorprendente situación, el Acuerdo UE-MERCOSUR debe ser valorado como el resultado de un esfuerzo por mantener las relaciones entre ambos bloques dentro de marcos institucionales. Muestra la importancia de la negociación y del compromiso en un mundo que debe de afrontar los graves y urgentes problemas que ya señalábamos hace diez años: el cambio climático, la transición energética y las migraciones internacionales, y otros nuevos como el endeudamiento internacional o, en otro plano, la deriva neofascista en muchos países desarrollados.

Por estos motivos, el Acuerdo ha de ser considerado como una oportunidad, un balón de oxígeno, en el mundo desordenado que desde la Casa Blanca se quiere imponer. No es tarea fácil, además de las discrepancias que ya han aflorado sobre su contenido (como las resoluciones de la Asamblea Nacional francesa), y los riesgos que la aplicación de las normas de funcionamiento de la UE pueda suponer para la cohesión interna de la UE, no hay que olvidar que dentro del MERCOSUR una de sus economías más

³ García de la Cruz, José Manuel, Gayo Lafée, Daniel y Sánchez Díez, Ángeles (2010): "[La profundización de la integración en el MERCOSUR y las prioridades para la UE: escenarios para la región y para la Unión Europea](#)", *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, Vol. 10-1 (2010).

importantes, Argentina, cuenta con un gobierno políticamente alineado con las directrices del gobierno de los EE. UU. y que en la UE se están comenzando a “entender” los argumentos norteamericanos en temas como el gasto militar, la necesidad de reequilibrar los saldos comerciales o en la redefinición de derechos, como el relativo a la libertad de opinión, que significa retrocesos en el reconocimiento de derechos colectivos.

Probablemente, nunca un acuerdo tuvo tanta trascendencia como ahora.

Conoce el Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM) y el resto de Cartas publicadas.

Súmame a nuestra lista de distribución.

