

Rapport au Premier ministre

Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable

Par la Commission indépendante composée de : M. Stefan Ambec (Toulouse School of Economics & INRAE), président. M. Jean-Luc Angot (Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux), M. Philippe Chotteau (Institut de l'Élevage), M. Olivier Dabène (Sciences Po), M. Hervé Guyomard (INRAE), M. Sébastien Jean (Centre d'études prospectives et d'informations internationales & INRAE), M. Yann Laurans (Institut du Développement Durable et des Relations Internationales), M. Yves Nouvel (Université Panthéon-Assas), Mme Hélène Ollivier (Paris School of Economics & CNRS). Assistés par Mme Marine Coinon (Université Bourgogne Franche-Comté), M. Alípio Ferreira (Toulouse School of Economics) et Mme Ana Kuhn-Velázquez (élève de Sciences Po)

07/04/2020

Síntesis

El componente comercial del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur (el “Acuerdo”) fue concluido el 28 de junio del 2019 en un contexto muy particular, después de veinte años de negociaciones interrumpidas en varias ocasiones. Los pilares “cooperación” y “diálogo político” de la negociación no provocaron tantas dificultades. Un texto fue aprobado durante la sesión de negociaciones del 6 a 8 de junio del 2018 en Montevideo. Sin embargo, este no se hizo publico. De acuerdo con la misión confiada a nuestra comisión de evaluación, el objetivo de este informe es de analizar “las disposiciones del Acuerdo y sus efectos en materia de desarrollo sustentable” y de “formular recomendaciones para enfrentar los riesgos” identificados.

Concluimos de este análisis que el Acuerdo representa una oportunidad desperdiciada para la UE de utilizar su poder de negociación para obtener garantías sólidas que respondan a las esperas ambientales, sanitarias y de manera más amplia sociales de sus conciudadanos. Efectivamente, el Acuerdo se define esencialmente como un acuerdo de liberalización de los intercambios, con la novedad de integrar un acceso facilitado a los mercados públicos, así como disposiciones sobre el comercio de servicios. El Acuerdo integra ciertas expectativas sociales, por ejemplo, al mencionar explícitamente la toma en cuenta del principio de precaución y el Acuerdo de Paris sobre el clima. Sin embargo, estimamos que las disposiciones del Acuerdo referentes al respeto del principio de precaución, el respeto de los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de Paris y el reconocimiento de las preferencias europeas en cuanto a las normas ambientales y sanitarias, las normas de trabajo y las preferencias ligadas al bienestar animal ofrecen garantías relativamente frágiles.

Del punto de vista europeo, la puesta en marcha del Acuerdo probablemente inducirá a ganancias comerciales cuyo impacto en términos de ingreso real para los conciudadanos será mínimo, lo que parece lógico tratándose de un acuerdo bilateral que concierne únicamente dos grupos de países, cuan importante sean. Esta visión global esconde una heterogeneidad entre los sectores que van a obtener ganancias – esencialmente en la industria y los servicios – y aquellos sectores que van a sufrir la competencia de los países del Mercosur – sobretodo los sectores agrícolas y agroalimentarios. Sin embargo, las ganancias comerciales esperadas en el sector de la industria deben de ser relativizadas dada la presencia importante de inversiones directas europeas en los países del Mercosur (sobretodo en el sector de la construcción automotriz). Los compromisos de apertura de mercados públicos tomados por los países del Mercosur son importantes, a veces incluso mayores de los que han tomado entre ellos, y abrirán sin lugar a dudas importantes oportunidades para las empresas europeas. En cuanto al sector de los servicios, los compromisos parecen ser importantes por parte de Argentina, pero más limitados para Brasil.

En el campo de los productos agrícolas, el Acuerdo liberaliza una gran parte de las líneas arancelarias de las dos partes. Esta liberalización va a ser benéfica para ciertos sectores que representan intereses ofensivos de la UE – los vinos y bebidas espirituosas – con una rápida anulación de los aranceles aduaneros, los quesos y las preparaciones infantiles en la forma de contingentes arancelarios relativamente modestos. Sin embargo, en el caso de los vinos y bebidas espirituosas, el Acuerdo no obliga a los países del Mercosur a alinear sus

reglamentaciones locales a las normas de la Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV por sus siglas en francés), lo que podría reducir las ganancias para los productores europeos. En lo que se refiere a las Indicaciones Geográficas (IG), el Acuerdo aporta una mejora en comparación a la situación actual: incluye un número elevado de IG europeas lo que permite un reconocimiento por parte de los países del Mercosur del “modelo” agrícola europeo fuertemente basado en las Marcas de Calidad y Origen (SIQC por sus siglas en francés). Sin embargo, esta protección sigue dependiendo de las legislaciones nacionales de los países del Mercosur y no resuelve el problema de la competencia entre IG y marcas.

La liberalización de los intercambios de productos agrícolas intuida por el Acuerdo es parcial en el caso de los intereses defensivos de la UE (aves, cerdo, bovinos, azúcar, etanol, arroz, miel y maíz dulce). Esta es llevada a cabo bajo la forma de contingentes arancelarios con derechos reducidos o inclusive nulos. Este informe propone un análisis detallado de la mayoría de los productos agrícolas sensibles, o sea las aves, bovinos, azúcar, etanol y miel. Dado el Acuerdo, este prevé un incremento en las importaciones europeas de aves, carne bovina (esencialmente solomillo refrigerado y congelado), de etanol y miel provenientes de los países del Mercosur, lo que podría fragilizar a los productores agrícolas europeas si estos incrementos en las importaciones se traducen en una baja de los precios en los mercados europeos. En el caso del azúcar, el Acuerdo llega en un contexto de incertidumbre por el fin de las cuotas para el azúcar en la UE y el Brexit, lo que hace que predecir los posibles impactos sea muy difícil ya que dependen del muy variable contexto de los precios internacionales del azúcar; no obstante, las disposiciones relativas al etanol posiblemente tendrán como consecuencia la reducción de las oportunidades comerciales para el azúcar europeo. La cláusula de salvaguarda bilateral del Acuerdo introducida con el fin de limitar los posibles efectos negativos de la liberalización de los intercambios para los productores europeos de productos agrícolas sensibles es bienvenida; sin embargo, podemos dudar de su capacidad a llevar a cabo su papel dada su definición actual.

En el plano sanitario y fitosanitario, el Acuerdo no modifica las disposiciones de las partes, pero pueda aumentar los riesgos sanitarios en caso de que se intensifiquen los intercambios y hace temer un debilitamiento de ciertas normas en el marco del diálogo. Representa, una vez más, una oportunidad desperdiciada de introducir exigencias ligadas al modo de producción, siguiendo un triple objetivo de garantizar la salud pública, respetar las preocupaciones de los consumidores europeos (sobre todo en cuanto a medio ambiente y bienestar animal) y de la equidad comercial. Las instancias de diálogo en los sectores sanitario, bienestar animal, biotecnologías y de resistencia microbiana – cuya creación es loable en principio – son poco vinculantes. En cuanto al reconocimiento del principio de precaución en el Acuerdo, permanece incompleto. El principio es enunciado en una versión disminuida que sugiere que las partes están en desacuerdo en cuanto al nivel de protección sanitaria y ambiental, susceptible de justificar un obstáculo al libre comercio.

En cuanto a los riesgos de deforestación, el informe se centra esencialmente en la presión sobre los espacios forestales y las sabanas de los países el Mercosur, ligada al aumento de su producción de carne bovina siguiendo la apertura parcial de los mercados europeos contenida dentro del Acuerdo. Este aumento tiene que relativizarse dado que representa únicamente de 2% a 4% del volumen anual de producción en la región. Podría, en teoría, ser “absorbida” por un aumento de productividad en la ganadería o producción a medio plazo, impulsada por

la demanda china, en particular en Brasil. Sin embargo, varios factores nos permiten dudar de esto. Efectivamente, la deforestación continúa, incluso se acelera, y la carne bovina es una de las principales causas. Las restricciones reglamentarias que controlan la expansión agrícola que vulnera a los ecosistemas particularmente importantes son débiles en la región. De igual manera, las garantías que ofrecen las diversas iniciativas de sustentabilidad existentes y las cláusulas no arancelarias previstas en el Acuerdo no permiten anular el riesgo de que las nuevas exportaciones hacia la UE estén ligadas a la deforestación.

Este riesgo de deforestación está evaluado en el informe en superficie de zonas de pastoreo adicionales que serían teóricamente necesarias para abastecer el aumento de producción de carne bovina, considerando varios escenarios. El orden de magnitud obtenido es una aceleración anual de 5% durante el periodo de seis años previsto en el Acuerdo para la reducción de aranceles, comparando con el promedio de los últimos cinco años. Estos valores no toman en cuenta las superficies suplementarias necesarias para alimentar a los bovinos y aves, y eventualmente (de manera específicamente indirecta para ésta última) de caña de azúcar.

Del punto de vista de las cuestiones ambientales, la evaluación del impacto mandado por la Comisión Europea¹ nos permite aproximar los aumentos de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) haciendo la hipótesis de un factor de emisiones por unidad de Producto Interno Bruto constante. Las emisiones adicionales atribuidas al Acuerdo se situarían entonces entre 4,7 y 6,8 millones de toneladas equivalentes de CO₂ según el escenario de evaluación de impacto conservador o ambicioso, respectivamente. Es significativo pero limitado si consideramos los beneficios económicos dado que, considerando un valor “titular” del carbono de 250 euros la tonelada², el saldo entre las ganancias económicas y los costos climáticos así calculados es positivo. No obstante, si tomamos en cuenta el riesgo de deforestación se invierte esta conclusión: si el riesgo se verifica, el balance neto entre las ganancias económicas y los costos climáticos sería entonces negativo.

Finalmente, el Acuerdo no incluye condicionalidades específicas en cuanto a los compromisos tomados en el marco del Acuerdo de París. Las cláusulas del Acuerdo remiten a las obligaciones climáticas sin hacer que estas caigan bajo el mecanismo de resolución de diferencias aplicable a las demás obligaciones. De esta manera, ninguna medida efectiva para la puesta en marcha de los compromisos climáticos está elaborada dentro del Acuerdo. El mecanismo de diálogo específico es el único que está previsto. Es mejor que nada, sin embargo se trata nuevamente de una oportunidad despreciada para poner a todas las partes, de ambos lados del Atlántico, frente a sus responsabilidades con las generaciones futuras.

¹ LSE, 2019. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report, 3 October 2019, 253 p.

² La valeur de l'action pour le climat, France Stratégie, Février 2019, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2019-rapport-la-valeur-de-laction-pour-le-climat_0.pdf

Recomendaciones

Nuestras recomendaciones son de tres tipos. Primeramente, sobre las evaluaciones de impacto que se tienen que llevar a cabo sobre los acuerdos comerciales y para poder profundizar nuestro informe. Segundo, conciernen la puesta en marcha del Acuerdo y las medidas de acompañamiento. Finalmente, formulamos propuestas en cuanto a las modificaciones deseables de ciertas disposiciones del Acuerdo, así como la inclusión de nuevas cláusulas en la perspectiva de negociaciones de acuerdos de nueva generación. Ciertas recomendaciones de nuestra comisión renuevan proposiciones hechas en el informe de la comisión de evaluación del CETA (comisión Schubert) que había llevado a la elaboración, en octubre del 2017, de un plan de acción del Gobierno francés.

Evaluación:

1. Una mejor toma en consideración del desarrollo sustentable en las evaluaciones de impacto.

El modelo de equilibrio general de evaluación de impacto calculable mandatado por la Comisión Europea subestima el impacto del Acuerdo en las dimensiones ambientales del desarrollo sustentable dado que ignora las modificaciones de los usos de suelo (agrícola o forestal), la extracción de recursos naturales (agua y biomasa en particular) así como los impactos en la calidad del aire y del agua. Estima de manera demasiado agregada las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) ligadas a las actividades económicas y parece olvidar aquellas resultantes del transporte internacional. Recomendamos (i) la movilización de un modelo de uso de suelo para tomar en cuenta el impacto del Acuerdo en los ecosistemas y en las emisiones resultantes de la deforestación (los cambios de uso de suelo de manera general), (ii) una descomposición por sectores más detallada de las emisiones de GEI incluyendo los cambios de uso de suelo y (iii) una evaluación de las emisiones generadas por el transporte internacional atribuibles al Acuerdo.

2. Enriquecer la evaluación económica.

Sería deseable disponer de una modelización que analice de manera más detallada los sectores de actividad. Sería particularmente necesario disponer de una modelización que distinga explícitamente entre diferentes productos agrícolas (interés defensivo y ofensivo), que modelice explícitamente las diferentes políticas comerciales aplicadas, antes y después del Acuerdo, movilizando los datos disponibles más recientes y tomando en cuenta el Brexit, plasmado, a estas alturas, en la forma de escenarios. Esta modelización tendría que distinguir a los diferentes Estados miembros en la medida en que estos son afectados de manera desigual por el Acuerdo. Esta modelización debería de ser actualizada periódicamente para asegurar un seguimiento dinámico del Acuerdo (cf. Recomendación 3).

Puesta en marcha:

3. Darle seguimiento a la evolución de los mercados de los productos agrícolas defensivos.

Recomendamos poner en marcha un seguimiento dinámico de los flujos y los precios relativos a los sectores agrícolas sensibles de la carne bovina, aves, cerdo, azúcar, etanol y miel con el fin de poder anticipar las posibles perturbaciones del mercado europeo de estos productos (y mercados nacionales) a niveles más finos que los actuales (por ejemplo, el solomillo de res y no únicamente la carcasa). Este seguimiento debería de ser llevado a cabo al nivel de cada Estado miembro y de la Comisión Europea (dentro del Observatorio de mercados de la Dirección General de Agricultura). En el marco de este seguimiento, parece necesario determinar los umbrales de “perturbación grave del mercado” para la activación de la cláusula de salvaguardas bilateral, tanto a nivel de la UE como de cada Estado miembro, tomando como referencia la situación económica de los establecimientos especializados para cada producto. Esta cláusula de salvaguardas bilateral no debería de estar limitada en el tiempo (cf. Recomendación 7).

4. Definir un pliego de condiciones para los productos agrícolas.

Recomendamos que se asocié un pliego de condiciones que incluya criterios tales como el origen o modo de producción en la definición de productos agrícolas. Un criterio podría ser no contribuir a la deforestación, siguiendo el moratorio de la soya y los esfuerzos de certificación de la carne bovina producida bajo “ganadería bovina sustentable” puesta en marcha por el sector ganadero brasileño mismo. La aplicación de estos criterios necesita una trazabilidad completa de los animales destinados al mercado europeo, desde el nacimiento hasta el matadero, como existe en Uruguay y en la UE. Para ejemplificar esto, la fase final de la alimentación con hierba obligatoria dentro del marco del contingente *Hilton Beef* podría ser extendido a otros contingentes arancelarios para evitar la fase final en *feedlots*, sujeta a múltiples controversias (utilización de alimentos no autorizados dentro de la UE, antibióticos como factores de crecimiento, concentración excesiva de animales, etc.). Otros criterios del modo de producción son deseables: las condiciones de trabajo dentro de las plantaciones de caña de azúcar, el modo de producción de la miel (tipo de alimento que reciben las abejas, utilización de antibióticos), el bienestar animal durante el transporte de los animales (espera, suministro de agua, densidad).

5. Mejorar la trazabilidad y etiquetado de productos.

De manera general, sería útil afinar el etiquetado de los productos para informar mejor al consumidor, al igual que la trazabilidad, para que esta información sea completa y confiable. Por ejemplo, más allá de la trazabilidad “nacido, criado y sacrificado” para la carne bovina, sería necesario crear un dispositivo informativo para los consumidores sobre los modos de producción (utilización de antibióticos, respeto del bienestar animal, alimentación con transgénicos), tanto en los sistemas de distribución directa al consumidor como en la restauración colectiva y comercial. El Acuerdo tiene vocación a ser acompañado de una colaboración técnica y política para reforzar estas políticas de trazabilidad y certificación. Estas

disposiciones tienen que, naturalmente, aplicarse en ambos sentidos, tanto desde los países del Mercosur hacia la UE como de la UE hacia los países del Mercosur.

6. Reforzar la cooperación y controles en el plano sanitario.

Recomendamos lo siguiente:

- Cerciorarse que el acto delegado en el marco del reglamento UE 2019/6 sea publicado antes del plazo del 22 de enero del 2022 y, bajo cualquier circunstancia, antes de la puesta en marcha provisoria del Acuerdo;
- Generalizar, basándose en el principio de reciprocidad, la introducción de medidas espejo en la regulación europea y ponerle un límite a las tolerancias de importación;
- Verificar que las recomendaciones de las últimas auditorías de la UE fueron correctamente respetadas;
- Asegurarse que los controles de las autoridades nacionales fueron efectuados con rigor y que la impermeabilidad del sector dedicado a la UE sea efectiva;
- Adaptar el programa de audiencias sanitarias en los países del Mercosur (en particular en cuanto a la trazabilidad, el uso de pesticidas, el transporte de animales) cuando los productos son destinados a ser exportados hacia la UE.

Mejoras del Acuerdo y proposiciones que deben de ser incluidas en los acuerdos de nueva generación:

7. Otorgarles a los sectores agrícolas sensibles europeos protecciones semejantes a aquellas concedidas en otros tratados comerciales de la UE.

Los acuerdos comerciales susceptibles de afectar ciertos sectores agrícolas deberían de incorporar un régimen de salvaguarda que pueda aplicarse a favor de la parte más expuesta. Estos mecanismos existen en acuerdos firmados por la UE con Japón y Corea. Tienen el interés de garantizar el ajuste progresivo de los sectores que se ven afectados por los efectos de la liberalización.

8. Clarificar el principio de precaución.

Sería deseable que el principio de precaución sea expresado de manera más explícita e incluyendo, no únicamente la protección del medio ambiente y la seguridad en el medio laboral, sino que también la seguridad sanitaria de los alimentos y la salud pública de manera más general. Para que el principio de precaución sea aplicado de manera eficaz, convendría que fuese enunciado en la parte del tratado susceptible de permitir que este sea invocado en el marco de la resolución de diferencias comerciales.

9. Atribuirle al respeto del Acuerdo de París sobre el clima el estatus de cláusula esencial.

La consagración de las obligaciones climáticas dentro de los instrumentos comerciales concluidos por la UE debería de inclinarse hacia elevarlos al rango de compromisos

fundamentales. Podría confiársele a la clausula imponiendo el respeto del Acuerdo de Paris el carácter de “clausula esencial”, dicho de otra manera, de clausula cuyo incumplimiento tendría por resultado permitir la interrupción de las obligaciones comerciales, por cualquiera de las partes. Este resultado será efectivo únicamente si pasa por una formalización jurídica de los compromisos climáticos en el marco de instrumentos comerciales.

10. Introducir nuevas disciplinas ambientales de alcance comercial.

Ciertamente es necesario comenzar una reflexión en el marco europeo sobre el hecho de introducir la condicionalidad de la aplicación efectiva del Acuerdo de Paris en los instrumentos comerciales. Esta pasaría, entre otras cosas, a través de la introducción de disciplinas ambientales de alcance comercial. Podría vislumbrarse que las partes firmantes de los acuerdos comerciales elaboraran mecanismos que permitan una certificación ambiental que condicione la obtención de aranceles aduaneros reducidos. La evaluación del respeto de estos compromisos podría apoyarse sobre informes de evaluación de etapa creados en el marco de foros de diálogo.

11. Posicionar el mandato de negociación comercial de la Comisión dentro e las reflexiones sobre el impuesto de carbono en la frontera.

El mandato de negociación de la Comisión Europea debería de inscribirse dentro de la reflexión del impuesto de carbono en la frontera incluida en el *Green Deal* (Pacto Verde) presentada en diciembre del 2019 por la Comisión Europea.