

## OPINIÓN

# Con Holanda y Francia en las negociaciones UE-Mercosur



Por INMACULADA SANFELIU (\*)

**A**sistimos en la actualidad, y desde la primavera de 2022, a un relanzamiento del proceso de ratificación del Acuerdo de la UE con Mercosur, situándose de nuevo este asunto en el centro de los debates europeos. La perspectiva de una alternancia política en Brasil dio un claro impulso, más bien un empujón diría yo, después de que el candidato Lula hubiera expresado durante su campaña el deseo de alcanzar un acuerdo en los seis primeros meses posteriores a su elección, no sin antes obtener también garantías adicionales sobre la industria del automóvil y la aeronáutica, así como sobre la propiedad intelectual.

Sin embargo, desde su victoria, su postura parece haber evolucionado en favor de, incluso, alianzas aún más amplias con Estados Unidos y Europa sobre nuevas bases más equilibradas. A principios de enero de 2023, el nuevo ministro de Medio Ambiente de Brasil insistió sobre el carácter prioritario del Acuerdo y la importancia de eliminar los obstáculos a su ratificación, incluida la reciente normativa europea relativa a la lucha contra la deforestación importada.

A nivel europeo han sido numerosas las invitaciones expresadas para reactivar el proceso de ratificación, en particular a través de la voz del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea (CE), Josep Borrell, gran defensor del acuerdo que, recientemente, reiteró el pleno compromiso de la UE a favor del mismo e hizo un llamamiento a los Estados de Mercosur y la UE para finalizarlo, al que se ha sumado, más recientemente, el vicepresidente de la CE responsable del Pacto Verde, Frans Timmermans.

Además, la guerra en Ucrania y las convulsiones que ha provocado en las cadenas de suministro globales también han sido utilizadas como pretexto para acelerar la agenda comercial europea. Una quincena de Estados miembros ha abogado a favor de una revitalización de la agenda europea de liberalización de los intercambios. El comisario de Comercio, Valdis Dombrowski, ha manifestado el mismo deseo, enfatizando la importancia de desarrollar nuevas relaciones con “socios más fiables” debido a la nueva realidad geopolítica.

Con el objeto de eliminar los bloqueos actuales a la ratificación del acuerdo, la CE tiene previsto poner rápidamente en marcha la regulación sobre deforestación importada adoptada a finales de 2022 y también pretende proponer un instrumen-



En Bruselas se respiran aires de liberalización con Mercosur. / ARCHIVO

to adicional (o una declaración interpretativa) que enumere las garantías medioambientales y sanitarias, pero, eso sí, excluya cualquier renegociación del contenido del acuerdo: de hecho, tal hipótesis jamás ha sido ni siquiera considerada por el ejecutivo comunitario y a buen seguro velará para que no se produzca filtración alguna antes de que se remita dicho instrumento a la aprobación de los Estados miembros, prevista en este primer trimestre de 2023. Nada indica en el actual estadio que este instrumento adicional pueda ser de una naturaleza tal que permita resolver los problemas fundamentales del Acuerdo previniéndose que el contenido de este último, así como su lógica, permanecerán inalterables.

## ■ ESPAÑA, DECIDIDA A AVANZAR

La perspectiva de la Presidencia sueca del Consejo de la UE en el primer semestre de 2023, seguida de la española en el segundo semestre, apunta a un intento de impulso adicional en ambos casos. El acuerdo se incluye explícitamente en el programa de la presidencia sueca. España, por su parte, busca a toda costa fortalecer las relaciones entre la UE y los países sudamericanos de Mercosur y, sin duda alguna, aprovechará su presidencia para avanzar en la ratificación del acuerdo.

Con el fin de eludir los posibles vetos de determinados Estados miembros, la CE desea dividir el acuerdo de asocia-

ción en dos para aislar la parte “comercial” y facilitar su ratificación. De este modo, la parte “comercial” del acuerdo caería dentro de la competencia exclusiva de la UE, y solo estaría sujeta a la aprobación por mayoría de los Estados miembros en el Consejo y del Parlamento Europeo. Corresponde a los Estados miembros aceptar o no este método.

Las líneas rojas así traducidas son verdaderas salvaguar-

**Para eludir los vetos de ciertos Estados miembros, la CE quiere dividir el acuerdo en dos para aislar la parte comercial, que caería dentro de su competencia exclusiva, y facilitar su ratificación. Francia debe oponerse a esta maniobra y ¿España?**

**En 18 campañas, las exportaciones brasileñas de zumo de naranja NFC —en el que está especializado España— han aumentado un 296% y las de concentrado han caído un 46%. Los mercados no aceptan NFC español a precios por encima del brasileño**

das para evitar la ratificación de un acuerdo anacrónico. Solo pueden mantenerse las establecidas por Francia a condición de que se oponga claramente a la “fragmentación” del acuerdo prevista por la Comisión: Francia debe, de hecho, oponerse públicamente a esta maniobra legal que equivaldría, por un lado, a privarla de su derecho de veto durante la votación en el Consejo, por otro lado, para privar a los parlamentos nacionales de su capacidad de oponerse al acuerdo.

## ■ LOS RECELOS DE FRANCIA

La posición política de Francia, opuesta al acuerdo “tal como está” ha sido reexpresada recientemente por Macron en el Salón Internacional de la Agri-

cultura. Francia ha establecido tres líneas rojas para una posible ratificación: 1. Que las políticas públicas de los países de Mercosur sean plenamente conformes con sus compromisos en el marco del acuerdo de París, que forman parte integrante del acuerdo de asociación; 2. Que un acuerdo de asociación con Mercosur de ninguna manera pueda conducir a un aumento de la deforestación importada dentro de la UE; 3. Que los productos agrícolas y agroalimentarios importados con acceso preferencial al mercado comunitario respeten plenamente, de derecho y de facto, los estándares sanitarios y de medioambiente de la UE. Y que se haga un seguimiento de estos productos.

En la práctica, esto requiere hacer cambios en el contenido del acuerdo y adoptar reglas ambiciosas en paralelo en diferentes campos. Francia entiende que la política comercial de la UE no puede seguir avanzando de manera autónoma y en contradicción con los problemas climáticos y que, por lo tanto, es esencial condicionar las preferencias arancelarias del acuerdo al cumplimiento efectivo de criterios de sostenibilidad para todos los productos más sensibles desde el punto de vista climático.

Los compromisos adoptados por Brasil bajo el Acuerdo de París se han evaluado como insuficientes. El acuerdo está totalmente desprovisto de medidas de aplicación efectivas de los compromisos climáticos. Uno de los principales motores de las emisiones de gases de efecto invernadero en Brasil es la deforestación. La ambición de Brasil de alcanzar un objetivo de cero deforestaciones ilegales de aquí a 2030 en la Amazonia brasileña y de acometer acciones de restauración y de reforestación de las zonas degradadas y deforestadas será difícilmente alcanzable.

Francia alentó la adopción de un reglamento europeo sobre la deforestación importada para evitar que el consumo europeo alimente la deforestación en los países terceros y a pesar de que dicho reglamento constituye un hito histórico, todavía tiene deficiencias que podrían socavar su eficacia para contrarrestar la deforestación y sus impactos en el clima y la biodiversidad. Las negociaciones previas a la ratificación del acuerdo también

deberían permitir obtener de los países del Mercosur un compromiso de no llevar disputas a la OMC con respecto a este reglamento y un mayor apoyo de la UE a acciones para combatir la deforestación en estos países.

La agricultura de Mercosur es muy consumidora de pesticidas, particularmente en el cultivo de soja transgénica. El 30% de las sustancias activas autorizadas en Brasil no están aprobadas en la UE debido a los riesgos que representan para el medioambiente y la salud.

## ■ MEDIDAS ESPEJO VINCULANTES

Francia reclama medidas espejo para remediar la diferencia entre normas, especialmente importantes entre la UE y los países de Mercosur, y cláusulas espejo vinculantes para introducir las como condicionalidad arancelaria, en el marco del acuerdo, a la espera de medidas espejo autónomas para mercancías importadas de todos los terceros países: es decir, una preferencia arancelaria sólo debe concederse en el marco del acuerdo a los productos resultantes de los sistemas que cumplan con los estándares de producción europeos en términos de protección del medio ambiente, la salud y, en lo que respecta a productos ganaderos, el bienestar animal.

Por lo tanto, la CE debe definir una hoja de ruta y un calendario preciso al respecto, definiendo las sustancias prioritarias para las que es urgente introducir la reciprocidad. Y los estados de Mercosur deben comprometerse a no atacar dichas medidas, comenzando por el acto delegado relativo a los dos primeros neonicotinoides, en la OMC. Al mismo tiempo, la UE debería poner fin a la exportación de sustancias cuyo uso está prohibido en la UE.

En cuanto a la cría de animales, también hay que implementar varias medidas espejo. Convendría prohibir de manera efectiva las importaciones de carnes de animales tratados con antibióticos promotores de crecimiento y las importaciones de carnes de animales que no hayan sido objeto de identificación y seguimiento a lo largo de toda su vida. Respecto al bienestar de los animales deberían añadirse normas relativas al transporte.

## ■ HOLANDA Y LOS DAMNIFICADOS

El Parlamento holandés decidió por mayoría la primera semana de marzo instar al gobierno de los Países Bajos a bloquear el acuerdo de libre comercio entre la UE y Mercosur en Bruselas, debido al supuesto riesgo de competencia desleal que correrían los agricultores del país si los acuerdos comerciales incluyeran productos agrícolas y porque cree que las regulaciones desiguales en el campo de bienestar animal, el uso de antibióticos y protección de cultivos ofrece pocas garantías para la ganadería, avicultura y producción de azúcar.



El gobierno holandés aún tiene que tomar una posición oficial y ha dicho que lo hará cuando la CE presente el documento final del tratado a los Estados Miembros, pero la mayoría parlamentaria le insta a “dejar muy claro a la CE y en las reuniones de ministros de Comercio y Agricultura que Holanda bloqueará en cualquier caso un tratado UE-Mercosur que incluya agricultura”.

La aparente igualdad económica a nivel macro en el ámbito de los intercambios comerciales establecidos entre Mercosur y la UE enmascara detrás de estas cifras financieras en materia de exportaciones grandes damnificados: de un lado las maltrechas necesidades e intereses socio-ambientales y humanos del Mercosur y, de este lado, del nuestro, la pérdida de competitividad del sector primario en nuestro propio mercado y las grandes asimetrías en las condiciones de producción.

Si bien los principales productos que exporta la UE al Mercosur son maquinaria, vehículos, reactores nucleares, productos farmacéuticos y equipos electrónicos, los principales productos exportados por Mercosur a la UE son harina de soja, piensos, minerales, cereales, celulosa, aceites vegetales, fruta, zumo de naranja y café.

Existe, pues, un riesgo, destacado por las organizaciones de la sociedad civil en los países de Mercosur, de que el acuerdo restringe a estos Estados a un papel de agroexportador y proveedor de recursos mineros y energéticos, que tendría el efecto de acentuar el movimiento de ‘reprimarización’ de nuevo de estas economías y encerrarlas en un modelo extractivista destructivo para el medioambiente y las poblaciones. En el lado europeo, son esencialmente las exportaciones agrícolas de Mercosur a la UE las que capitalizan las críticas.

De nuevo, la cadena de valor citrícola debe echarse a temblar por el seguro riesgo de competencia desleal contra los citricultores de la UE en caso de ratificación del tratado y desde aquí queremos mostrar nuestra preocupación por los productores europeos de cítricos en la misma medida que por los de azúcar, etanol, carnes de vacuno y de ave. Desde luego no serán los cítricos europeos y sus zumos quienes salgan ganando con este Acuerdo.

#### ■ ZUMO, ¿PRODUCTO SENSIBLE?

Hasta ahora nadie ha hablado de ‘productos sensibles’ en la UE, ni de la exclusión del zumo de naranja 100% exprimido por ser producto muy sensible para España. Los envíos totales de zumo de naranja de Brasil (expresado en equivalente en concentrado, FCOJ a 66°Brix) ascendieron a un volumen de 1,07 millones de toneladas en los 12 meses de la campaña 2021-2022 (Fuente: Secex), y representan un aumento del 5,33% en comparación con la campaña 2020-2021, en la que se exportaron 1.019.554 t. Entre los mercados, Europa sigue siendo el principal destino para las exportaciones brasileñas de jugo de naranja, con el 63,61%, seguido de EEUU, con el 20,75%; China, con 8,3%; Japón, con el 3,50%; y otros mercados, con un 3,84%.

La estimación de la producción total brasileña equivalente a FCOJ 65 Brix para la campaña 2022/23 se eleva a 1,02 millones de toneladas métricas (MMT) de jugo (680.000 Tm y 343.000 Tm de FCOJ —concentrado— y NFC —fresco— convertidos a equivalente de FCOJ, respectivamente).

Aunque Brasil produce y exporta mayoritariamente zumo de naranja a base de concentrado, ha desarrollado extraordinariamente la producción de zumo 100% exprimido, el llamado ‘zumo fresco’, que es el de mayor calidad y más apreciado por el consumidor. Y paralelamente ha penetrado en la UE con zumo 100% exprimido que compite con el zumo español.

El zumo NFC (por sus siglas en inglés, Not From Concentrate, No a partir de Concentrado) que no procede de concentrado está siendo muy apreciado por los consumidores. El zumo NFC procede directamente de la fruta recién exprimida. A diferencia de los zumos obtenidos a partir de concentrado, no requiere del proceso de concentración a través de la evaporación del agua para su posterior reconstitución, sino que el proceso es mucho más natural. Tampoco contiene aditivos, como sí ocurre en los néctares y otras bebidas de zumo de fruta, que pueden contener agentes edulcorantes (como el azúcar) así como vitaminas, minerales y otros tipos de añadidos.

#### ■ COMPETENCIA IMPOSIBLE

En las últimas 18 campañas agrícolas, las exportaciones brasileñas de zumo de naranja NFC han aumentado un 296% en volumen, según datos del Departamento de Comercio Exterior de Brasil (Secex), una agencia relacionada con el Gobierno federal. Los números revelan que el zumo NFC tuvo un mayor crecimiento en la demanda que el zumo concentrado (FCOJ), si bien este último ha representado históricamente el mayor volumen de envíos a mercados internacionales. En el mismo período, el zumo concentrado ha experimentado una caída del 46% en las exportaciones.

Hace unos 25 años la industria transformadora de cítricos en España dejó de producir prácticamente zumo concentrado debido a la competencia brasileña ya que no podía competir con los costes de Brasil y tuvo que reinventarse y pasar a producir NFC (Not from Concentrate, zumo fresco o single strength).

España produce zumo 100% exprimido (NFC) que va destinado en su mayor parte a los mercados europeos, que consumen alrededor de 1.100.000

toneladas, unas 250.000-300.000 de origen español y las 750.000-850.000 restantes de origen Brasil.

Comparativamente los bajos costes de producción y transporte marítimo permiten a los procesadores brasileños ofrecer el zumo de naranja 100% exprimido (NFCOJ — not from concentrate Orange juice) a un precio muy barato puesto en Rotterdam o Gante, a pesar de que en la actualidad se le aplica un arancel del 12,2%. Brasil lidera el suministro del zumo tanto en volumen como en precio, y

por homogeneidad en la calidad del producto que llega al mercado de fresco. Contribuye por tanto a la sostenibilidad económica de la cadena de valor citrícola y reduce prácticamente a cero el desperdicio alimentario.

Brasil exportó más de mil millones de euros en zumo de naranja a la UE en 2018. En el caso de la citricultura española, el Acuerdo UE-Mercosur supondrá la liberalización de la importación en la UE de zumo de naranja, particularmente del zumo 100% exprimido, pudiendo hacer desaparecer la

industria europea del zumo y, en consecuencia, desequilibrar el mercado de fresco, estrangulando al sector productor de cítricos europeos.

#### ■ OLIGOPOLIO DE TRES GRANDES

Si se ratifica el Acuerdo UE-Mercosur sin tener en cuenta su impacto en términos económicos para las producciones cítricas europeas, y medioambientales en incremento de deforestación global, el precio “suelo” para la fruta comunitaria lo fijará un oligopolio de tres empresas brasileñas en base a sus intereses, y auguramos que este precio mínimo supondrá un atentado contra

la rentabilidad, la competitividad, la circularidad sostenible y la resiliencia de la cadena de valor citrícola, y finalmente comportará un importante perjuicio económico para los productores comunitarios.

La CE pretende aislar el capítulo comercial del Acuerdo de Mercosur de modo que le permita eludir un voto por unanimidad de los Estados miembros en el Consejo y los parlamentos nacionales. Aplaudiremos la posición de los Estados miembros de la UE que se opongan a esta maniobra para conservar su derecho de veto sobre el texto. Y España [sic]... Este acuerdo, sin precedentes en términos de poblaciones afectadas y volúmenes de intercambios cubiertos, y que tuvo lugar en la opacidad en todas las etapas de negociación, pensamos que debe ser objeto de un examen riguroso y democrático, incluso a escala nacional. Para empezar, el instrumento adicional (o protocolo) debe elaborarse de manera transparente y democrática.

A menudo presentado como un acuerdo de “carne por automóviles”, el acuerdo pretende promover flujos comerciales de bienes incompatibles con los objetivos de reducción de emisiones mundiales, de deforestación y de protección de la biodiversidad. Y va en contra del acuerdo de París que establece el objetivo de limitar el calentamiento

global a +2°C, y en tanto sea posible a +1,5°C, así como contra los objetivos del Pacto Verde Europeo que prevén, en particular, una reducción del 20% en el uso de fertilizantes de aquí a 2030, y 50% de los pesticidas para 2030, así como el aumento de las superficies necesarias a la biodiversidad.

#### ■ CON HOLANDA

Desde nuestra perspectiva la UE no puede empujar a la ratificación de un Acuerdo tan anacrónico cuyos contenidos y lógica son incompatibles con los objetivos del Pacto Verde europeo.

Si la ambición de la UE es, tal y como afirma, promover la transición ecológica y social en el marco de su política comercial, dispone de dos palancas principales, propuestas por Francia, a cuya posición nos sumamos: 1. Activar la palanca de la condicionalidad arancelaria ligando estrechamente la concesión de ventajas comerciales al respeto de criterios sanitarios, medioambientales o sociales estrictos para los productos identificados como los más sensibles. 2. Desarrollar medidas-espejo en materia medioambiental y sanitaria previo a la implementación de los acuerdos comerciales con el fin de poner remedio al diferencial de normativas entre la UE y sus socios comerciales.

Con este propósito la CE debe proponer rápidamente un programa de trabajo y un calendario de puesta en marcha, particularmente en el campo de los plaguicidas y los medicamentos veterinarios.

En un contexto de degradación ambiental muy fuerte, particularmente en Brasil, y mientras se expresa la necesidad de reciprocidad de los estándares de producción europeos, el Comité de Gestión de Cítricos reclama, al igual que lo hace Holanda, una exclusión de los productos agrícolas del Acuerdo comercial UE-Mercosur.

La deforestación en Brasil aumentará sin ninguna duda por el aumento de la producción que luego se exporta a la UE de los sectores de ganado, bebidas, azúcar y, a buen seguro, también de zumo de naranja como respuesta a la liberalización. Por otro lado, la UE reduciría la producción de todo ello por el aumento de la competencia y la pérdida de competitividad. La mayor demanda de NFC en el mercado internacional y en el mercado doméstico se verá potenciada en la UE por el desmantelamiento arancelario contemplado en el Acuerdo UE-Mercosur, y requerirá de inversiones productivas en Brasil.

Por lo tanto, adicionalmente a una exclusión de los productos agrícolas del Acuerdo, el zumo de naranja NFC -zumo fresco o zumo 100% exprimido o zumo natural de naranja- debería figurar sin ninguna duda en la lista de productos contemplada en el recién aprobado reglamento comunitario para luchar contra la deforestación importada y cuya importación estará prohibida en la UE si proceden de tierras que hayan sido deforestadas después del 31 de diciembre de 2020.

(\*) *Presidenta del Comité de Gestión de Cítricos*

**Si la Unión Europea quiere promover la transición ecológica con su política comercial, dispone de dos palancas propuestas por Francia, a cuya posición nos sumamos: 1. Activar la condicionalidad arancelaria ligando ventajas al respeto de criterios medioambientales o sociales para los productos más sensibles. 2. Desarrollar medidas-espejo en estas materias previas al acuerdo**

**En un contexto de degradación ambiental muy fuerte, particularmente en Brasil, y mientras se concreta la reciprocidad, el CGC reclama, como lo hace Holanda, una exclusión de los productos agrícolas del Acuerdo Comercial UE-Mercosur**

**Para evitar la desaparición de la industria transformadora europea es necesario que el zumo NFC sea tratado como ‘sensible’ —dada la pérdida de competitividad y competencia desleal de Brasil— e incluido en el reglamento de productos prohibidos si proceden de tierras deforestadas**

los mercados no aceptan zumo español a precios por encima del zumo de origen brasileño, lo que determina un precio al agricultor por la necesaria fruta destinada a industria que ya hoy con aranceles no cubre los costes de producción de la misma.

El desmantelamiento arancelario para los zumos de naranja originarios de Brasil se traducirá sin duda en una reducción del precio percibido por el agricultor por la fruta que necesariamente tiene que remitir a industria, que ya hoy está por debajo del umbral de rentabilidad, y significará que el agricultor dejará perder la fruta, la industria española de transformación de cítricos desaparecerá, y con ello la cadena de valor se verá gravemente perjudicada porque se dejarán de valorizar 1 millón de toneladas anuales de naranjas y mandarinas y, por tanto el 100% de la cosecha, creando además un elevado coste económico y medioambiental (lixiviados) para la eliminación de esa fruta con defectos de piel o de tamaño, pero de excelente calidad organoléptica.

La transformación de los cítricos en zumos permite una mejor retribución de la materia prima a los productores, contribuye a mejorar la competitividad de nuestros agrrios en los mercados y posibilita una ma-