

RESUMEN

Las recomendaciones presentadas en este proyecto de informe reflejan las opiniones de los consultores; no debe interpretarse que sean avaladas por la Comisión Europea. Tienen por objeto suministrar una base para el debate entre las partes interesadas, y las repercusiones prácticas de las recomendaciones deberán ser examinadas de forma profundizada con miras a evaluar su viabilidad.

De conformidad con el mandato y la metodología de la EIS del comercio CE, este informe contiene un análisis de fondo de los impactos potenciales de una culminación exitosa de las negociaciones en curso con miras a la concertación de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y los países miembros del Mercosur. Utilizando la metodología de la EIS, el estudio se basa en datos cuantitativos y cualitativos para evaluar los impactos potenciales de tipo económico, social y medioambiental de la liberalización del comercio de bienes y servicios entre la UE y el Mercosur. El estudio analiza también los impactos potenciales de la liberalización sobre tres cuestiones horizontales claves, a saber las inversiones, la facilitación del comercio y la contratación pública.

Para el análisis cuantitativo, el estudio se basa en los resultados de un modelo de equilibrio general computable (CGE), que se utiliza para simular los efectos de la puesta en marcha de una liberalización plena. Para el análisis cualitativo, el estudio usa el análisis de la cadena causal, que utiliza los vínculos de causa y efecto entre la liberalización del comercio, la actividad económica y los cambios sociales, medioambientales y económicos resultantes para evaluar los impactos potenciales sobre la sostenibilidad, en términos de los principales indicadores económicos, sociales y medioambientales; se derivan asimismo indicadores de proceso.

El informe general final combina y, de ser necesario, actualiza los resultados de la EIS general preliminar finalizada en noviembre de 2007, conjuntamente con los resultados de cinco estudios sectoriales de EIS (agricultura, bosques, automóvil, servicios financieros y facilitación del comercio) que se prepararon como parte del programa de la EIS UE-Mercosur.

Los estudios de EIS tienen por objeto informar a los negociadores comerciales y a otras partes interesadas acerca de los impactos potenciales de las negociaciones comerciales, de tipo económico, social y medioambiental, tanto en la UE como en el Mercosur. Estos estudios también apuntan a suministrar lineamientos para ayudar a diseñar medidas posibles de mitigación y potenciación susceptibles de maximizar los impactos positivos y de reducir los impactos negativos de las negociaciones comerciales en cuestión.

Resumen de los impactos de sostenibilidad

Para la UE, se estima que los impactos económicos serán globalmente beneficiosos. El estudio de modelización CGE considera que la liberalización plena tendría como resultado un incremento del bienestar económico del orden del 0,1% del PIB. Pueden esperarse mayores beneficios de los efectos dinámicos, a raíz de una mejora de la productividad a través de una mayor competencia y economías de escala. El beneficio económico está vinculado con incrementos de la producción en determinados sectores

y reducciones en otros. Se acrecentaría la producción de servicios y productos manufacturados, mientras que habría una retracción en el sector agrícola en general y de transformación de alimentos en particular. Los efectos estimados en la EU10 son semejantes a los de la EU15 pero su magnitud es algo menor.

Se preve que la disminución de la producción agrícola y alimentaria reducirá el empleo en dichos sectores. Si no se ve mitigado por programas de apoyo adecuados u otras medidas políticas, este proceso de ajuste puede acarrear impactos sociales negativos a nivel local. En cuanto a los impactos medioambientales, relacionados con los cambios en la producción, serán tanto positivos como negativos. Serán localizados y se estiman de poca magnitud, y no significativos en el contexto de una reglamentación eficaz. Una reducción de las barreras a las importaciones de etanol del Mercosur producido de forma sostenible redundará en beneficio de la acción emprendida por la UE para reducir emisiones utilizando biocombustibles en reemplazo de los combustibles fósiles.

En los países del Mercosur, el modelo CGE estima que la liberalización plena acarrearía beneficios económicos estáticos del orden del 0,5% del PIB en Argentina, 1,5% en Brasil, 2,1% en Uruguay, y quizá hasta del 10% del PIB en Paraguay. En todos los países del Mercosur, la mayoría de los beneficios económicos estáticos provienen de la liberalización de las mercancías, con una contribución menor debida a la liberalización del comercio transfronterizo de servicios. Los cambios sectoriales a los que apunta el modelo se orientan por lo general en dirección contraria a los de la UE. Se prevé una expansión de la agricultura y de las industrias alimentarias, y un decrecimiento de los textiles, la ropa, la madera, la pasta y el papel, la industria química, los metales, los vehículos automotores, los equipos de transporte (excepto en la Argentina) y las maquinarias. Se prevé asimismo un declive en los servicios financieros, los servicios públicos (con excepción del Uruguay) y los servicios a las empresas.

A largo plazo, se estima que el bienestar económico se acrecentará en todos los países del Mercosur. La apertura a la competencia debería suscitar mayor eficiencia e incremento de la productividad; las oportunidades de nuevas inversiones y perspectivas de mayor rentabilidad de éstas pueden atraer inversión nacional y extranjera, en función de los demás factores que inciden en el contexto inversionista. No obstante, el ritmo de la liberalización y la adopción de medidas complementarias relativas a la oferta incidirán en los efectos beneficiosos ligados a la liberalización del comercio UE – Mercosur.

Se preven impactos sociales contrastados en el Mercosur. A largo plazo, los efectos deberían ser beneficiosos para el empleo y el ingreso. Entre los principales efectos negativos potenciales figuran pérdidas potenciales de empleo en diversos componentes del sector manufacturero y un deterioro en el nivel de las normas laborales en ciertas partes del sector agrícola. Los impactos de género parecen ser contrastados y relativamente menores.

Los impactos medioambientales estimados son tanto positivos como negativos. Los principales impactos posibles son oportunidades de mejoramiento de los servicios medioambientales, un riesgo de aumento de la contaminación del agua, y un efecto potencial negativo sobre la biodiversidad. Se identifican otros impactos menos

significativos, en particular un deterioro potencial de las reservas de recursos hídricos y de los suelos, contaminación del aire, difusión de enfermedades vegetales y riesgos para el bienestar animal.

Los impactos del proyecto de acuerdo comercial sobre el cambio climático son contrastados. Los estudios de modelización económica indican una pequeña reducción en las emisiones de gases de invernadero a partir de la redistribución de la producción entre el Mercosur y la UE, contrarrestada por un aumento mayor debido al incremento del transporte internacional.

Medidas preventivas, de mitigación y de potenciación y recomendaciones relativas a las políticas

Las medidas preventivas, de mitigación y de potenciación tienen por objeto definir un conjunto de iniciativas que puedan dar los mejores resultados posibles, no sólo en materia de liberalización del comercio y de crecimiento económico sino también de otros componentes del desarrollo sostenible. Dichas medidas apuntan a potenciar al máximo los efectos positivos de las negociaciones comerciales en cuestión, y a prevenir o reducir todo efecto negativo potencial.

El informe presenta una serie de medidas de mitigación y potenciación, agrupadas en tres categorías: (1) medidas relacionadas con el pilar comercial del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur; (2) medidas relacionadas con los pilares político y de cooperación; (3) medidas relacionadas con las políticas nacionales.

(1) Medidas del pilar comercial

- Fijar un calendario para una reducción progresiva de aranceles y de medidas no arancelarias con miras a establecer un período adecuado de ajuste en sectores en los que se prevén costes de ajuste significativos. En el Mercosur, pueden figurar entre estos sectores los vehículos automotores y las piezas, los equipos de transporte, textiles y ropa, maquinaria, servicios financieros y distribución y venta minorista. En la UE, los principales costes de ajuste se aplicarán a la agricultura. Los períodos de transición deberían ser acordados después de una evaluación detallada de las necesidades de reestructuración y de los plazos requeridos para cada (sub)sector.
- El cronograma de reducción de aranceles y restricciones de cupos para productos sensibles desde el punto de vista ambiental y de biodiversidad debe estar condicionado al cumplimiento de una serie de criterios de sostenibilidad.
- Acordar un programa de medidas de facilitación del comercio para mejorar el entorno comercial, con el fin de reducir los costes de la actividad empresarial y económica:
 - (i) establecer un Comité conjunto de aduanas y facilitación del comercio;
 - (ii) armonizar de facto los procedimientos de aduanas a través de la adopción de normas internacionales;

- (iii) mejorar los sistemas de ventanilla única tanto para la exportación como para la importación, prestando particular atención a los países con sistemas menos desarrollados;
- (iv) ampliar el uso de técnicas de gestión de riesgos;
- (v) suministrar información actualizada acerca de todos los procedimientos comerciales y aduaneros a partir de una fuente única.

- Incluir un capítulo relativo al comercio y al desarrollo sostenible en el pilar comercial del Acuerdo de Asociación

El Acuerdo de Asociación previsto entre la UE y el Mercosur brinda una oportunidad para integrar los objetivos de política comercial con objetivos más amplios de desarrollo sostenible, en particular cuestiones medioambientales y sociales. El capítulo propuesto sobre comercio y desarrollo sostenible podría incluir cláusulas para abordar cuestiones medioambientales y sociales específicas relacionadas con el Acuerdo propuesto.

Las cláusulas sociales podrían incluir:

- Una referencia al requerimiento de que ambas partes se comprometan a la aplicación efectiva de normas laborales importantes y de otros elementos relacionados con el trabajo decente.
- Una declaración de ambas partes de su intención de ratificar las normas correspondientes de la OIT.
- Modalidades de establecimiento de un Fondo de Ajuste del Comercio UE-Mercosur para prestar apoyo a trabajadores que han perdido sus empleos a raíz de eventos de fuerte impacto en una zona dada, para ayudarles a reincorporarse al mercado laboral lo más rápidamente posible.
- Establecimiento de un Foro EIS del Comercio UE-Mercosur, encargado de vigilar los impactos sociales del Acuerdo UE-Mercosur. Este órgano permitiría efectuar consultas periódicas con la sociedad civil en la UE y el Mercosur, y debería presentar informes periódicos y transparentes a las reuniones de alto nivel del Acuerdo de Asociación UE – Mercosur.

Las cláusulas medioambientales podrían incluir:

- Certificación voluntaria u obligatoria para productos forestales y biocombustibles.
- Compromiso con acuerdos multilaterales, tales como el Protocolo de Kyoto.
- Cooperación UE – Mercosur sobre el desarrollo de medidas encaminadas a reducir las emisiones de CO₂ de los automotores, centrándose particularmente en el desarrollo tecnológico y oportunidades de transferencia entre el Mercosur y la UE en las áreas de biocombustibles, diseño de motores y tecnología de control de emisiones.

- Un comité conjunto de información acerca de las consecuencias medioambientales de una mayor producción de combustibles en la UE y el Mercosur.
- Cooperación UE-Mercosur para promover el comercio de bienes y servicios medioambientales.
- Compromiso de ambas partes de adoptar y llevar a la práctica medidas efectivas de reglamentación ambiental.
- Establecimiento de un Foro EIS del Comercio UE-Mercosur, encargado de vigilar los impactos medioambientales del Acuerdo UE- Mercosur. Este órgano permitiría efectuar consultas periódicas con la sociedad civil en la UE y el Mercosur, y tendría la obligación de presentar informes periódicos y transparentes a las reuniones de alto nivel del Acuerdo de Asociación UE – Mercosur.

(2) Medidas del pilar político y del pilar de cooperación

La cooperación entre la UE y el Mercosur se recoge en el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, firmado en Madrid en diciembre de 1995, en vigor desde julio de 1999. A diferencia de la etapa anterior de la cooperación para el desarrollo UE-Mercosur, basada casi íntegramente en proyectos, el programa actual de la UE para el período 2007-2013 adopta un enfoque más estratégico y tiene por objeto apoyar la concertación y aplicación del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, en particular el pilar comercial.

Se propone que la CE, en cooperación con los socios del Mercosur, contemple oportunidades para realizar mayores sinergias entre el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación y el Acuerdo de Asociación propuesto, incluyendo medidas de los pilares político y de cooperación encaminadas a potenciar, mitigar y/o prevenir impactos positivos y negativos de las negociaciones comerciales.

Las medidas propuestas son las siguientes:

- (1) Apoyo al fortalecimiento de capacidades de política reglamentaria en el Mercosur, en particular en materia de reglamentación ambiental, regulación de empresas de servicios públicos (subsectores de agua y electricidad) y del sector financiero. Los países del Mercosur deberían identificar activamente las necesidades de asistencia técnica y capacidades susceptibles de ser mejor atendidas a través del programa de cooperación CE-Mercosur.
- (2) Apoyo al establecimiento de un Foro UE-Mercosur del sector automotor, con el objeto de fortalecer la cooperación entre los sectores público y privado. Los miembros del Foro representarían a las autoridades de la CE y del Mercosur, a los empleadores y trabajadores del sector.
- (3) Apoyo a una evaluación detallada del impacto de la sustitución de la reglamentación de nivel regional por normas técnicas internacionales del automóvil sobre la competitividad internacional del sector automotor en ambas regiones.

(4) Suministro de asistencia al desarrollo, incluyendo educación y formación sobre prácticas forestales sostenibles y capacidades alternativas, y sobre el control de los efectos de la producción agrícola, en particular soja.

(5) Medidas de asistencia técnica y cooperación encaminadas a fortalecer las instituciones, el marco legislativo y la aplicación de la normativa de protección medioambiental y de salvaguarda de zonas de bosque natural.

(6) Refuerzo de sistemas de ayuda a los exportadores del Mercosur para el cumplimiento de los requerimientos REACH, en particular mejorando el suministro de información y asistencia técnica a través del punto de consulta de la OMC y de la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos.

(7) Apoyo técnico y formación para el desarrollo de sistemas perfeccionados de evaluación de la adecuación de las garantías ofrecidas por las PYMES.

(8) Elaboración conjunta por la UE y el Mercosur de directrices para la aplicación de los principios de Basilea.

(9) Aplicación de las recomendaciones del Comité Económico y Financiero de la Comisión Europea (CEF) para el fortalecimiento de la cooperación internacional e intersectorial, en particular para el control de instituciones financieras transfronterizas en el contexto de la cooperación transfronteriza UE- Mercosur.

(3) Medidas nacionales

Las autoridades de los Estados miembros de la UE y del Mercosur pueden ejercer su autonomía en materia de políticas nacionales aplicando medidas encaminadas a potenciar los efectos positivos del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, o a prevenir o limitar efectos negativos potenciales. Incumbirá a las autoridades competentes determinar qué medidas desean adoptar en respuesta a un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur. Dado que sería improcedente recomendar en este informe medidas de política interna, este capítulo se limita a destacar ámbitos en los que el análisis de la EIS determinó que habría probables intervenciones de política interna para complementar las medidas propuestas para su inclusión en el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur.

Las medidas internas identificadas en el análisis de la EIS incluyen:

(1) evaluación de los impactos potenciales de una reforma de la contratación pública sobre los países del Mercosur;

(2) examen de las necesidades de infraestructuras de transporte en los países del Mercosur y de la contribución potencial de compañías de la UE;

(3) aplicación dentro de la UE de las recomendaciones del Comité Económico y Financiero de la Comisión Europea (CEF) para el fortalecimiento de la cooperación internacional e intersectorial, en particular para el control de instituciones financieras transfronterizas.

Conclusiones generales

Se estima que los efectos económicos del área propuesta de libre comercio UE-Mercosur serán beneficiosos tanto en el Mercosur como en la UE. La ganancia proyectada de bienestar económico es bastante pequeña, con excepción del Paraguay, pero se considera que se pueden obtener mayores beneficios a raíz de los efectos dinámicos del incremento de la productividad derivado del aumento de la competencia y de economías de escala.

Estos beneficios podrían ir acompañados por impactos perjudiciales significativos sobre el desarrollo sostenible si no se toman medidas adecuadas de mitigación para contrarrestar estos últimos. En materia medioambiental, el impacto más preocupante sería una pérdida de biodiversidad global potencialmente importante a causa del incremento de la producción agrícola en el Mercosur, en particular de biocombustibles. En ausencia de medidas eficaces de mitigación, el beneficio económico esperado se vería acompañado por un mayor riesgo de inestabilidad financiera. El ajuste a los cambios en la producción podría entrañar impactos sociales significativamente perjudiciales, sobre todo en el Mercosur, si no se ven mitigados por medidas políticas adecuadas.

Esta EIS general final y sus estudios sectoriales adjuntos han presentado una serie de recomendaciones encaminadas a mitigar los potenciales efectos negativos del área propuesta de libre comercio UE-Mercosur y a potenciar los efectos beneficiosos.

Proceso de consulta

Los resultados de la EIS contribuirán a precisar la posición de la UE en las negociaciones en curso y a diseñar sus programas de asistencia al desarrollo. Se espera también que sean tomados en cuenta por los decisores de los países del Mercosur. Apreciaremos y agradecemos de antemano comentarios y sugerencias acerca de cualquier aspecto del informe de la EIS. Dichos comentarios deben enviarse a la dirección electrónica del proyecto:

sia-trade@man.ac.uk