

Política Agrícola Común, Pacto Verde y el Acuerdo UE-Mercosur

El Acuerdo UE-Mercosur (AUEM) sigue experimentando constantes retrasos, principalmente debido a la oposición de algunos Estados miembros a las liberalizaciones otorgadas al comercio agrícola. La heterogeneidad de sus oponentes, que incluye no solo a un segmento del sector agrícola —tradicionalmente vinculado a la seguridad que brinda el proteccionismo comercial, que siempre ha sido un pilar de la Política Agrícola Común (PAC)—, sino también a asociaciones medioambientales y de protección del consumidor (como Slow Food en Italia) y a grupos de interés opuestos al fortalecimiento de la identidad política europea, pone de relieve la complejidad del Acuerdo.

La reciente votación del Parlamento Europeo a favor de remitir el acuerdo al Tribunal de Justicia para que emita un dictamen sobre su conformidad con los Tratados Europeos podría considerarse un contratiempo. En realidad, muchos analistas creen que el aplazamiento se vio facilitado por deserciones en distintos partidos políticos: 43 eurodiputados (en su mayoría franceses, polacos y húngaros) en el PPE, 35 en el Partido Socialista (impulsados por eurodiputados franceses y rumanos) y 24 en el Partido Liberal. También existen profundas divisiones entre los conservadores, con 35 eurodiputados a favor, incluidos los polacos, y 39 en contra. Los Patriotas (incluida la Liga), la Izquierda de la UE y la mayoría de los Verdes (incluido el Movimiento Cinco Estrellas, pero excluidos los alemanes y daneses) se muestran unánimes a favor del aplazamiento. Se trata de una convergencia derrotista de fuerzas muy diferentes, unidas no por un proyecto, sino por el deseo de bloquear la acción europea.

En este artículo, sin embargo, queremos ir más allá de las sórdidas motivaciones políticas que se esgrimen para justificar este nuevo revés y, en cambio, centrarnos en otro aspecto del problema. La UE, incluso a través de la AUEM, busca integrar sus objetivos internos (descarbonización, transformación ecológica de la producción), ya de por sí difíciles de alcanzar como políticas internas, con los externos, concretamente la gestión de mercados internacionales abiertos basados en normas compartidas dentro de un marco preferencial y el establecimiento de relaciones entre países que comparten las mismas preferencias políticas. La situación geopolítica actual impulsa la creación de acuerdos interregionales diseñados no solo para facilitar el comercio, sino, sobre todo, para mantener el ideal de un orden global basado en la *rule of law*.

Este compromiso necesario lo explica muy bien Christine Lagarde, quien, en la reciente Conferencia de Seguridad celebrada en Múnich en febrero, comenzó señalando que hace tan solo diez años, nadie habría imaginado que un presidente de un banco central abordara cuestiones de seguridad; sin embargo, hoy en día nadie piensa que el comercio sea meramente un asunto económico y que no implique también cuestiones de seguridad. Según Lagarde, «la interdependencia económica se ha profundizado significativamente en las últimas décadas, creando intrincadas redes de flujos comerciales transfronterizos» Si antes se consideraba una fuente de estabilidad, ahora es una fuente de vulnerabilidad ante convulsiones globales como la pandemia y la explotación deliberada de las dependencias. Creo que la AUEM debe verse y considerarse desde esta perspectiva, y no solo como una

cuestión comercial para la que basta con evaluar los costos y beneficios y su distribución entre los diversos actores económicos.

En nuestra opinión, las dificultades residen en la compleja interacción entre la política comercial, la política agrícola y la política medioambiental (el Pacto Verde). La gestión de las políticas europeas siempre ha adolecido de una gobernanza compartimentada, es decir, de la dificultad de conectar los diferentes instrumentos de política económica. Sin embargo, esta gobernanza compartimentada es aún más evidente en este caso, especialmente dada la relación entre la política agrícola y el Pacto Verde, y, por consiguiente, sus inevitables repercusiones en la gestión de la política comercial.

Para abordar este tema, primero ofreceremos una breve visión general del desarrollo de la PAC y su relación con la política ambiental. A continuación, analizaremos las similitudes y diferencias entre la PAC y el Pacto Verde Europeo, lo que nos llevará a reflexionar sobre la relación entre la PAC, el Pacto Verde Europeo y el Acuerdo UE-Mercosur.

El desarrollo de la Política Agrícola Común y las políticas medioambientales.

Es bien sabido que la política agrícola ha experimentado varios cambios sustanciales a lo largo de los años. La fase inicial estuvo vinculada a la necesidad de garantizar un nivel de vida adecuado a la mano de obra agrícola, que en aquellos primeros años aún representaba una elevada proporción de la población activa total, especialmente en algunos Estados miembros, así como la seguridad del suministro de alimentos a los consumidores europeos. De ahí la elección de una PAC basada en el sostenimiento de los precios de los productos agrícolas a través de organizaciones de mercado y el proteccionismo comercial. El elevado coste de este enfoque político, tanto para el presupuesto de la UE como para los consumidores europeos, dio lugar a importantes reformas en los años siguientes, que, sin embargo, no modificaron sustancialmente el uso del proteccionismo comercial. En 1992, el sostenimiento de los precios se sustituyó por medidas de ayuda directa a la producción y, posteriormente, en 1999, se introdujo el denominado Segundo Pilar de la PAC, que aglutinó las primeras medidas de protección medioambiental cofinanciadas por los Estados miembros.

La reforma de 2003 se basó en la disociación, una forma inicial de separación entre las ayudas directas y la producción, que continuó en 2008 con medidas adicionales. En los años siguientes se prestaron mayor atención a las cuestiones ambientales, como la disposición que reservaba el 30 % de los fondos de ayuda directa a "pagos verdes" para las explotaciones agrícolas que cumplieran los criterios exigidos, a saber, el mantenimiento de pastizales permanentes, la diversificación de cultivos y la reserva de al menos el 5 % de las tierras cultivables para zonas de interés ecológico. En realidad, estas medidas resultaron ineficaces para fines ambientales, como señaló el Tribunal de Cuentas Europeo, pero aun así marcaron el cambio inicial de la PAC hacia cuestiones ambientales y de sostenibilidad. Una comprensión más profunda de la relación entre la agricultura y el medio ambiente tuvo que esperar al acuerdo sobre la PAC para los años 2023-2027, que basó el tema de la protección del medio ambiente en tres puntos (Bourget, 2021): en primer lugar, una mayor condicionalidad para las subvenciones de la PAC, es decir, la concesión de pagos directos a los agricultores vinculados al cumplimiento de normas obligatorias en

materia de medio ambiente, seguridad alimentaria, salud pública, salud animal y bienestar. En otras palabras, se introdujo la idea de que la PAC y los pagos a los agricultores no eran sólo una forma de ayuda privada a la producción, sino también una herramienta para obtener bienes públicos, como los mencionados anteriormente.

Estos objetivos se alcanzarían mediante un nuevo instrumento, los ecoesquemas, diseñado para apoyar prácticas agrícolas compatibles con la protección del medio ambiente. Este instrumento se beneficiará del 25 % de los pagos directos a las empresas agrícolas. Estos se complementan con fondos del segundo pilar, cofinanciados por los Estados miembros y asignados al menos en un 35 % a medidas específicas.

En realidad, para obtener una visión más completa, también es necesario tener en cuenta un nuevo conjunto de políticas europeas, el Pacto Verde Europeo, que tiene objetivos más amplios que la PAC, pero que también aborda cuestiones agrícolas específicas, en particular con el instrumento «De la Granja a la Mesa», la Estrategia para la Biodiversidad y la Estrategia de la UE para el Suelo.

Como ha ocurrido a menudo en Europa, resulta difícil encontrar coherencia entre ambas políticas, la PAC y el Pacto Verde. De hecho, cabe preguntarse: ¿aborda eficazmente la PAC las preocupaciones sobre el medio ambiente y la sostenibilidad (y, por lo tanto, también las justificaciones de la hostilidad hacia el Acuerdo del Mercosur)? Diversos análisis cuestionan la coherencia entre ambas políticas, argumentando que no se alcanzan los objetivos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular los del artículo 191 sobre protección del medio ambiente, ni los indicados por la Comisión Europea para la PAC 2021-2027, que tienden a destacar la importancia económica, ambiental y social de la PAC¹. Alcanzar estos objetivos simultáneamente requiere cambios sustanciales en la gestión de la actividad agrícola y las políticas relacionadas para reducir el impacto ambiental negativo identificado por el Pacto Verde. Sobre todo, condicionar el nivel de apoyo financiero a los agricultores europeos a la extensión de las superficies utilizadas para la cosecha o los pastos y al número de animales criados (Pilar 1 de la PAC), y el apoyo del Pilar 2 a las inversiones en maquinaria cada vez más potente e infraestructuras a gran escala se considera perjudicial para la gestión de los recursos naturales. De hecho, la PAC actúa como un acelerador de la degradación ambiental (Peeters et al., 2020), promoviendo la degradación del suelo, las emisiones de gases de efecto invernadero y la pérdida de biodiversidad. La propuesta para la PAC 2021-2027 aborda estos riesgos introduciendo una herramienta como los ecosistemas al más alto nivel de la normativa vigente para condicionar el apoyo financiero a la adopción de medidas que fomenten la protección del

¹ Estos son los diez objetivos establecidos por la Comisión Europea para la PAC 2021-2027:

- garantizar una renta justa para los agricultores
- aumentar la competitividad
- mejorar la posición de los agricultores en la cadena alimentaria
- actuar para combatir el cambio climático
- proteger el medio ambiente
- salvaguardar el paisaje y la biodiversidad
- apoyar el relevo generacional
- desarrollar zonas rurales dinámicas
- proteger la calidad de los alimentos y la salud
- promover el conocimiento y la innovación.

medio ambiente. Sin embargo, se ha observado que estas medidas no forman parte de un enfoque holístico y, por lo tanto, se presume que su eficacia ambiental es limitada. Además, si consideramos los fundamentos de la estrategia del Pacto Verde —es decir, la observación de que la producción de alimentos aún contamina el aire, el agua y el suelo, y consume una cantidad excesiva de recursos naturales—, nos damos cuenta de lo difícil que es para la UE gestionar simultáneamente estas dos políticas.

Existen razones económicas, políticas y sociales que explican esta inconsistencia (Gundogar, 2023). En primer lugar, el coste de adaptar las técnicas de producción agrícola a los objetivos del Pacto Verde es sin duda muy elevado y conlleva principalmente una pérdida de producción debido a la limitación del uso de fertilizantes y pesticidas. Asimismo, la conversión de las prácticas agrícolas y el uso de tecnologías que puedan limitar el cambio climático y la degradación ambiental requieren inversiones significativas y muchos años para amortizarlas. Cabe señalar que el Ministerio de Agricultura alemán ha estimado que mejorar el bienestar animal requeriría un gasto anual de entre 3.000 y 5.000 millones de euros solo para Alemania. Además, desde una perspectiva social, cabe recordar que la idea subyacente de la PAC desde su creación en la década de 1960 fue la del carácter excepcional del sector agrícola, un sector con características sustancialmente diferentes a otros sectores productivos y que requiere apoyo a la renta mediante políticas. De ahí la situación actual, en la que una gran parte del presupuesto agrícola de la UE se destina a subsidios a la renta, dejando poco margen para destinar recursos a los objetivos del Pacto Verde. Finalmente, es innegable que el sector agrícola ha adquirido con el tiempo una importante capacidad de presión política, y ningún gobierno está dispuesto a implementar políticas en este sector sin su aprobación. Paradójicamente, estas dificultades se han visto agravadas por la nueva PAC, que en cierta medida «renacionaliza» las políticas agrícolas para crear un nuevo espacio para los Planes Estratégicos Nacionales, con el fin de aumentar la capacidad de los Estados miembros para interpretar las necesidades y características de su país. En realidad, al menos hasta ahora, los Planes Nacionales ciertamente no contribuyen a alcanzar los objetivos del Pacto Verde.

¿Es posible conciliar la PAC y el Pacto Verde?

Sin duda, existen posibles maneras de abordar estos problemas. Algunos académicos destacan que la conciliación de la PAC y el Pacto Verde Europeo solo puede lograrse mediante la aplicación de dos principios básicos a la nueva PAC: a) apoyar a los agricultores, no a las hectáreas, y b) utilizar fondos públicos para producir bienes públicos.

El primero implica superar definitivamente la anomalía por la cual el apoyo agrícola se distribuye en función de la superficie cultivada, favoreciendo modelos de producción que conducen al uso intensivo de la tierra y el capital, creando un exceso de oferta laboral, desempleo y la explotación, en muchos casos, de trabajadores socialmente vulnerables, como los inmigrantes. Por lo tanto, el apoyo basado en la superficie cultivable debería sustituirse por un apoyo a la renta básica para los agricultores (Peeters et al., 2020). Al mismo tiempo, debería aplicarse otro principio fundamental de la política económica: que el dinero público debe utilizarse para producir bienes públicos, como, en la agricultura, la descarbonización de los suelos agrícolas, la restauración de la biodiversidad y el desarrollo

de redes ecológicas. Este objetivo puede lograrse subvencionando principalmente a las empresas que emplean buenas prácticas ambientales, una meta vinculada al primer principio mencionado anteriormente, a saber, poner fin, o al menos limitar, a las subvenciones del primer pilar a las empresas que hacen un uso intensivo de fertilizantes y pesticidas.

Como puede observarse, la consecución de los objetivos del Pacto Verde choca significativamente con la práctica establecida de la PAC, y no sorprende que se enfrente a una fuerte oposición del sector agrícola, como lo demuestran las manifestaciones de los agricultores de los últimos meses. Es fácil ver el paralelismo entre la oposición de la agricultura europea a la nueva PAC y al Pacto Verde, por un lado, y al Acuerdo UE-Mercosur, por otro. En ambos casos, el sector agrícola busca mantener el apoyo que ha recibido en el pasado, identificando los cambios propuestos a la PAC —para buscar, aunque de forma muy limitada, la coherencia con los objetivos del Pacto Verde— como un cambio que no está dispuesto a aceptar. Además, la reciente propuesta de la Comisión Europea de aumentar la financiación de la PAC en 45 000 millones de euros es una clara señal de que el problema es principalmente de naturaleza proteccionista. La sustitución de aranceles por subvenciones a la producción agrícola también es coherente con la política económica ortodoxa, que prioriza las herramientas de intervención directa (subvenciones) sobre las indirectas (aranceles) para apoyar los ingresos de los productores agrícolas.

Se han realizado numerosos estudios en esta dirección. Los más radicales, pero también los más atentos a los objetivos del Pacto Verde, sugieren reformas de la PAC decididamente complejas y revolucionarias, que, por lo tanto, han encontrado poco apoyo, si no hostilidad, por parte de la comunidad agrícola. De hecho, la estructura actual de la PAC, que condiciona el apoyo financiero a la superficie de tierra utilizada para cultivos y pastoreo (Pilar I), incentiva a los agricultores a utilizar insumos más mecanizados y a expandir la infraestructura (Pilar II) y, por lo tanto, no es neutral con respecto a la gestión de los recursos naturales (Peeters et al., 2020). De esta manera, señalan los autores, el Pilar I funciona como un acelerador de la degradación ambiental, mientras que el Pilar II actúa como un freno. La última versión de la PAC intenta abordar estas cuestiones incrementando el uso de las normas de condicionalidad e introduciendo el concepto de ecoesquemas, es decir, apoyo financiero a los agricultores que se comprometen voluntariamente a adoptar prácticas agrícolas más sostenibles destinadas a proteger el clima, el medio ambiente, la biodiversidad y el bienestar animal. Estos compromisos incluyen la rotación de cultivos, la protección de los polinizadores, la reducción del uso de antibióticos y la gestión de olivares paisajísticos.

La UE presenta esta reforma de la condicionalidad como esencial para alcanzar los objetivos descritos anteriormente. Sin embargo, los autores señalan que se trata de medidas individuales y específicas, no de un enfoque holístico, por lo que aún no podemos crear ni mantener sistemas agroecológicos. Para lograrlo, parecen necesarias medidas revolucionarias en comparación con la PAC actual, incluso si se reforman parcialmente. Una reforma eficaz debería referirse al concepto de agroecología, tal como lo definió la FAO en 2018 y 2019. Este enfoque, en esencia, busca rediseñar el sistema agrícola tradicional y se basa en la idea fundamental de que la contribución de los insumos externos debe

reducirse sustancialmente mediante procesos ecológicos, manteniendo al mismo tiempo los niveles de producción.

Partiendo de este concepto, la reforma de la PAC para una agricultura sostenible debe fundamentarse en los principios mencionados: apoyo a las personas, no a las hectáreas, y el principio de "dinero público-bienes públicos". Esto representa un cambio trascendental, dado que un principio fundamental de la economía pública es que la producción de bienes públicos no puede estar sujeta a las fuerzas del mercado. Se trata de un proyecto muy ambicioso, pero también muy difícil de implementar, especialmente en términos de lograr el consenso de las partes interesadas, los costos de las fases iniciales y la reducción de los ingresos. Por lo tanto, se necesitan intervenciones para cubrir los costos de la transformación de la agricultura industrial a la agroecológica, especialmente intervenciones diseñadas para brindar asistencia concreta mediante capacitación e información a los agricultores interesados en emprender caminos agroecológicos.

PAC, Pacto Verde y el Acuerdo UE-Mercosur

Un artículo reciente de Emilio Del Pupo (2025) ilustra bien la situación actual, identificando una nueva estrategia de "apropiación" del objetivo de sostenibilidad para oponerse a la conclusión del Acuerdo UE-Mercosur con claros fines proteccionistas. Dicho de otro modo, el objetivo de sostenibilidad está siendo utilizado estratégicamente por los grupos de interés agrícolas para reforzar sus argumentos proteccionistas. En una época marcada por el fin de la PAC, que se basaba en la idea del sector agrícola como una excepción al funcionamiento normal de los sectores productivos y, por lo tanto, requiere una política de apoyo específica al margen de las leyes habituales del mercado, el argumento de la sostenibilidad es una herramienta útil para oponerse a la liberalización del mercado.

Junto con la sostenibilidad, se están introduciendo en el debate político otros temas que pueden resonar entre los consumidores y votantes, siempre a favor de la protección, como la soberanía alimentaria, los medios de vida de las comunidades rurales e incluso la identidad gastronómica². La sostenibilidad, y en especial las exigencias del Pacto Verde, se sitúan en el centro de las demandas de protección, dado que los costos necesarios para cumplir los objetivos del Pacto Verde no pueden ser asumidos por las empresas agrícolas en un contexto de mayor presión competitiva de los mercados internacionales, especialmente del Mercosur.

De hecho, las presiones de los grupos de interés agrícolas han llevado a la Comisión Europea a adoptar posturas muy firmes en las negociaciones con el Mercosur. Esto ha ocurrido particularmente en relación con la adopción de las normas europeas de producción y la protección de las Indicaciones Geográficas (IG). La Comisión ha defendido durante mucho tiempo la idea de que la exportación de sus normas al mercado internacional debería lograrse mediante instrumentos de política comercial como los Acuerdos Interregionales, aunque se le ha acusado de no ser lo suficientemente agresiva como para convencer a los países socios de los acuerdos de que acepten sus normas. Sin embargo, es interesante

² En Italia, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Bosques ha pasado a llamarse Ministerio de Agricultura, Soberanía Alimentaria y Bosques.

observar que es precisamente el interés de los exportadores brasileños por restablecer la confianza en su producción de carne de vacuno lo que ha subrayado la necesidad de un capítulo significativo sobre normas fitosanitarias (MSF) en el Acuerdo UE-Mercosur. Al mantener las MSF en el Acuerdo, la UE puede afirmar que protege a sus consumidores y utilizar las MSF como una barrera no arancelaria para proteger a los agricultores europeos de la competencia considerada desleal.

La parte del Acuerdo relativa a las Indicaciones Geográficas (IG) también puede considerarse una herramienta para proteger a los productores europeos. La UE ha adoptado una postura muy rígida respecto a las IG, amenazando con no concluir muchos acuerdos en negociación sin esta estricta regulación. El Acuerdo UE-Mercosur sobre IG ha convencido a algunos sectores agrícolas, en particular a los productores de vino y lácteos, a instar a la UE a concluir el Acuerdo, creando así una división interna. Cabe señalar, sin embargo, que los Estados miembros del sur de Europa (Francia, Italia, España, Portugal) son los que han obtenido el mayor número de IG, pero también los que más obstaculizan el Acuerdo.

Las IG son otro ejemplo de la politización de la política comercial, en particular en el sector agrícola. Un estudio sociológico (De Saucey, 2010, reimpresso por Huysmans, 2020) introduce el término gastronacionalismo para indicar la exigencia de combatir la homogeneización de la producción alimentaria derivada de la globalización. De hecho, es evidente que el libre comercio favorece a las grandes empresas con precios más competitivos. En otras palabras, esta tendencia cultural apoya la demanda de protección y está presente en la política comercial de muchos países, incluso fuera de la UE. En el caso de la UE, el éxito alcanzado en diversas negociaciones comerciales, incluida la de Mercosur, para el reconocimiento de sus IG es innegable. Sin embargo, Huysmans señala que el énfasis en las IG probablemente solo se evidencia en los acuerdos bilaterales, mientras que la capacidad política para aumentar su capacidad de exportación de normas a nivel multilateral está disminuyendo, aunque Bradford (2020) propone su idea del «Efecto Bruselas», especialmente en el ámbito de la seguridad alimentaria. Bradford señala que, en este ámbito, se dan dos condiciones que permiten a la UE exportar sus normas:

a) la capacidad de regulación, consolidada durante muchos años desde que la responsabilidad de elaborar normativas alimentarias se transfirió a la Comisión Europea y se creó una importante institución, la EFSA (Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria), con amplios poderes de intervención;

b) el hecho de que la regulación de la seguridad alimentaria se enmarca en la legislación de protección del consumidor y, por lo tanto, es inelástica, lo que significa que la autoridad de la UE no puede eludirse transfiriendo los objetivos de la regulación a otra jurisdicción. No está tan claro si se cumplen las otras dos condiciones:

c) de hecho, la UE no es el mercado de exportación más importante para los productos alimenticios; e) incluso en este caso, el hecho de que varios países no europeos estén emulando la legislación europea de seguridad alimentaria, por ejemplo, en lo que respecta a los OMG (Australia, Brasil, China y Japón están siguiendo el ejemplo europeo y

adoptando modelos de etiquetado obligatorio para productos que contienen OGM), lleva a plantear la hipótesis de que el efecto Bruselas también podría estar presente por esta razón.

d) Incluso en lo que respecta a la indivisibilidad de la producción, no está claro si el efecto Bruselas siempre puede verificarse. En cualquier caso, existen ejemplos muy claros de empresas que, a pesar de poder organizar la producción según diferentes procedimientos para los distintos países de destino, prefieren, por razones económicas, adoptar la normativa europea, generalmente la más estricta, como único estándar global. Bradford (2020) reporta numerosos ejemplos de este fenómeno, que probablemente llevó a muchos países a adoptar la normativa europea no solo de facto, sino también de iure. Entre ellos, cita a Brasil en relación con la regulación de la industria cárnica, que también incluye la prohibición de la administración de hormonas de crecimiento, a pesar de que la UE no es el principal mercado de exportación de la carne brasileña, o el caso de las exportaciones de miel, donde, tras la suspensión de las importaciones en 2006 debido a residuos nocivos y contaminantes, se llevó a cabo una reforma legislativa que incluyó la creación de una nueva institución, la «Cámara de la Miel», destinada a garantizar el cumplimiento de las nuevas normas de seguridad. Tras esta reforma, la UE levantó el embargo a las importaciones de miel brasileña en 2007.

Es evidente que estos ejemplos son limitados y no pueden establecer una dirección vinculante para el intento de la UE de exportar sus normas. Sin embargo, sí indican que los países miembros del Mercosur no se oponen prejuizgativamente a fortalecer sus propios sistemas de protección de la seguridad alimentaria.

Paradójicamente, se podría sugerir que es más fácil persuadir a los países del Mercosur para que adopten mutuamente las normas europeas que persuadir a los agricultores europeos para que acepten una PAC mucho más coherente con los objetivos del Pacto Verde. De hecho, los costes para los agricultores europeos de cumplir los objetivos del Pacto Verde, y especialmente de aceptar una PAC reformada más coherente con él, son bastante evidentes.

Sin embargo, es necesario considerar el problema en ambas partes de la negociación. Sostener los costes necesarios para cumplir con los requisitos de sostenibilidad solicitados por la UE puede requerir un mayor compromiso del que habría sido necesario al final de un proceso de toma de decisiones puramente nacional. Estos costes, sumados a los requeridos para la verificación y la certificación, también pueden reducir significativamente la ventaja competitiva de las exportaciones. Además, hemos visto la dificultad de superar otro problema político, a saber, la percepción de una actitud neocolonial por parte de la UE, materializada en la imposición de normas establecidas externamente para aceptar el Acuerdo. Lehmen y Vidical (2025) subrayan el riesgo de que las negociaciones se desarrollen "a la sombra del unilateralismo", con la consecuencia de que no se acepten los compromisos de sostenibilidad ambiental para concluir el Acuerdo o se acepten reduciendo considerablemente las expectativas de un impacto positivo del propio Acuerdo. De hecho, parece ser una responsabilidad predominante de los países avanzados, y en particular de la UE, gestionar el problema de tal manera que las relaciones comerciales permitan la adopción de estándares de producción más sostenibles a nivel mundial.

Sería un grave riesgo político y comercial para la UE ver fracasar su plan de promover estándares más sostenibles en terceros países, quizás por su renuencia a asumir sus responsabilidades en la disputa entre el Norte y el Sur globales sobre cómo asumir los costos de la revolución ambiental. El Acuerdo UE-Mercosur no es un fin en sí mismo, pero resulta crucial para el progreso de las negociaciones introducir la cuestión de la sostenibilidad en las relaciones comerciales globales. La responsabilidad de la UE reside, sobre todo, en reconocer que esta cuestión puede introducirse con éxito en las negociaciones comerciales cuando comprende el interés mutuo en garantizar que las normas necesarias para apoyar la sostenibilidad se introduzcan con consentimiento mutuo y no, precisamente, bajo la apariencia de unilateralismo. Esto puede lograrse cuando el objetivo de la negociación no es solo promover el comercio, sino también compartir objetivos de sostenibilidad, a fin de evitar que la introducción de normas ambientales no consensuadas e impracticables resulte en un desvío de exportaciones a mercados menos exigentes. Lehmen y Vidical (2025) recuerdan cómo una señal positiva, en este sentido, fue dada por la propuesta de la Comisión Europea en 2024, aprobada por el Consejo, de posponer la introducción del Acuerdo de Deforestación de la UE por un año tras una solicitud formal de Brasil, Malasia e Indonesia. El texto de 2024, que reúne estándares acordados y herramientas de implementación, es ciertamente preferible, también desde un punto de vista ambiental, a restricciones impuestas unilateralmente que podrían tener el efecto de dividir la producción agrícola en los países exportadores en dos: una parte, probablemente pequeña, que cumple con los estándares de exportación a la UE, y una mayoría destinada a mercados para los que no es necesario cumplir con los mismos estándares.

Sin embargo, compartir estándares de sostenibilidad en lugar de imponerlos requiere decisiones importantes para la UE. Los acuerdos internacionales de la UE probablemente adolecen del mismo problema que sus políticas internas: la dificultad de conciliar diferentes objetivos y políticas, como el objetivo de crecimiento económico, que debe implementarse mediante la liberalización comercial, y los objetivos de sostenibilidad. En otras palabras, las dificultades encontradas para conciliar la PAC con el Pacto Verde también se encuentran en el Acuerdo UE-Mercosur entre liberalización comercial y políticas de sostenibilidad. Harrison y Paulini (2025) señalan a este respecto que el concepto que parece sustentar el Acuerdo, a saber, el de desarrollo sostenible, que debe implementarse mediante políticas comerciales y ambientales, solo puede abordarse si se consideran seriamente dos aspectos cruciales para el éxito de la operación: identificar adecuadamente a los actores operativos que deben asumir responsabilidades en la política de desarrollo sostenible y, al mismo tiempo, definir cómo esta última debe respaldar las obligaciones comerciales que cada parte debe asumir.

En este contexto, parece importante que la UE no solo destaque las responsabilidades de los países del Mercosur, como en el caso de la deforestación observada en la Amazonia, y establezca los instrumentos y obligaciones necesarios para abordar el problema, como el Joint Instrument acordado a finales de 2024, sino que también reconozca la responsabilidad de los actores europeos por las consecuencias ambientales del comercio entre ambas partes. Harrison y Paulini citan un estudio de 2022 que estima que más de tres cuartas

partes del consumo de bienes producidos en países de bajos ingresos que excede los límites considerados compatibles con la protección ambiental se debe a las importaciones de países ricos, y que al menos una cuarta parte de esta privación de recursos ambientales es atribuible a los países de la UE³.

En este contexto, la solicitud de participar en la financiación de los costes necesarios para garantizar que la producción de bienes comercializables cumpla con el objetivo de sostenibilidad parece comprensible. Desde esta perspectiva, el capítulo sobre el TDS no parece contener soluciones al problema de la redistribución de los costes de sostenibilidad, y una vez más se hace evidente la separación entre los aspectos comerciales, sociales y ambientales; es decir, la brecha de comunicación que señalamos anteriormente entre la política agrícola, el Pacto Verde y la política comercial de la UE. También parece evidente que una implementación sustancial del Acuerdo requiere ir más allá del marco comercial tradicional e identificar las formas adecuadas de distribuir los costes y las cargas de la sostenibilidad entre los actores clave, una vez reconocidos y evaluados.

Una primera referencia, siempre sugerida por Harrison y Paulini (2025), es la propuesta por los estudios de ecología, es decir, la de los «límites planetarios», es decir, la indicación de los límites de la actividad humana que no deben sobrepasarse para evitar que el medio ambiente deje de ser capaz de autorregularse⁴. Esta es una referencia importante para numerosos ámbitos de la actividad humana y debería también serlo en el contexto del comercio internacional para superar el prolongado conflicto entre el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental.

Esta consideración podría contribuir a alejarse de las evaluaciones puramente mercantilistas del Acuerdo y a construir un modelo de relaciones comerciales basado en la cooperación mutua para impulsar una transformación ecológica de ambos sistemas económicos. Sin embargo, esto solo parece posible si también se tiene en cuenta la reducción de las disparidades socioeconómicas entre ambas partes.

Este enfoque podría contribuir a una cooperación eficaz basada en las directrices de las Naciones Unidas, que establecen el objetivo de «reducir las desigualdades entre los países y dentro de ellos» (ONU, 2024)⁵. Si bien se trata de un objetivo muy difícil de alcanzar, el Acuerdo podría al menos permitir considerar la necesidad de que el comercio no incremente las pérdidas ambientales para los países involucrados. Este compromiso exige la negociación de una distribución aceptable de los costos de sostenibilidad dentro de la AUEM.

Podría ser útil considerar cómo la AEUM debería abordar tanto la cuestión de la corresponsabilidad en materia de protección ambiental como la gestión de la política comercial en relación con el objetivo de sostenibilidad. Un caso típico es el de la industria

³ Jason Hickel, Daniel W. O'Neill et al., 'National Responsibility for Ecological Breakdown: A Fair-shares Assessment of Resource Use, 1970–2017' (2022) 6 *Lancet Planetary Health* 342–4

⁴ Véase, por ejemplo, Rockström, J. et al., 2009. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society* 14(2): 32.

⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/inequality>

automotriz. En Europa, la política ambiental aboga por la necesidad de eliminar gradualmente la producción de vehículos de combustión y sustituirlos por eléctricos, pero al mismo tiempo, la política comercial, a través de la AEUM, aboga por la reducción de los aranceles del Mercosur a la exportación de vehículos de combustión. Es evidente que la aplicación del principio de "límites planetarios" en el Acuerdo debería tener en cuenta esta inconsistencia.

De igual manera, volviendo al tema agrícola, Harrison y Paulini (2025) señalan otra inconsistencia: la UE, con razón, pretende impedir la importación a Europa de productos agrícolas producidos con pesticidas prohibidos para los agricultores europeos; sin embargo, al mismo tiempo, estos pesticidas prohibidos son producidos y exportados al Mercosur por empresas químicas europeas y se beneficiarán de la eliminación de las barreras a la importación solicitada al Mercosur. En este caso, considerar las "fronteras globales" significa, por lo tanto, crear barreras, no eliminarlas, para este tipo de productos, incluso mediante una prohibición de exportación, además, por supuesto, de la cooperación entre las partes para identificar conjuntamente las mejores prácticas para abordar la sustitución de productos nocivos.

Por lo tanto, respaldar la necesidad de una distribución justa de los costos de sostenibilidad implica considerar concretamente las cuestiones comerciales, ambientales y sociales de forma conjunta dentro de la AUEM. Esto es precisamente lo que no se ha hecho en la UE. Pero esto también implica evaluar las responsabilidades de cada parte, como en los casos que mencionamos de los automóviles o los pesticidas. Uno de los intereses fundamentales del sector económico de la UEA, a saber, mejorar el acceso a materias primas estratégicas como el litio, la bauxita y el hierro, requiere el mismo razonamiento. No podemos limitarnos a debatir el interés de Europa en diversificar las fuentes de suministro de estos minerales y en tener un acceso privilegiado a ellos. También debemos, de acuerdo con el principio de los "límites planetarios" y la igualdad socioeconómica, debatir la participación europea en la formulación de políticas para garantizar, ante todo, una extracción ambientalmente responsable, pero también un reequilibrio de la cadena de valor global entre las empresas dominantes y las que suministran las materias primas. Este debate involucra no solo a la UE, sino también a los Estados miembros y a las propias empresas.

Numerosos estudios sugieren que las cuestiones de sostenibilidad deberían incluirse en la AUEM. Además, esta es una preocupación que la UE aborda en todos los acuerdos comerciales que está negociando. Por ejemplo: el Acuerdo de Comercio y Cooperación (TCA) de diciembre de 2020 con el Reino Unido, que buscaba abordar posibles divergencias regulatorias y el interés de la UE en mantener la igualdad de condiciones, incluso con respecto a las normas laborales y ambientales que generalmente abordan los capítulos del TSD. El TCA permite una serie de medidas de "reequilibrio" (sanciones) que pueden imponerse unilateralmente y con bastante rapidez. Algunos comentaristas consideran esto como una ruptura fundamental con el enfoque tradicional de la UE para hacer cumplir las obligaciones de sostenibilidad, que no ha incluido la resolución de disputas ni las sanciones.

En nuestra opinión, sin embargo, los acuerdos comerciales europeos, y en particular el Mercosur, siguen construyéndose bajo la idea de que las cuestiones sociales, económicas y ambientales pertenecen a sistemas diferentes y deben ser abordadas por diferentes actores e instrumentos de gobernanza, con normas diferentes que, sin embargo, pueden entrar en conflicto entre sí. De ahí la necesidad de superar la división entre el componente comercial y el componente ambiental y de sostenibilidad en los diferentes acuerdos regidos por diferentes autoridades gubernamentales. Superar esta división, sin embargo, implica superar el conflicto entre el objetivo de crecimiento que debe alcanzarse mediante la liberalización comercial y el objetivo de sostenibilidad. Este conflicto, además, refleja el conflicto que encontramos dentro de la UE entre los objetivos de la PAC y los del Pacto Verde descritos anteriormente.

Integrar todas estas políticas y objetivos —económicos y comerciales, sociales, en particular en lo que respecta al apoyo a la renta agrícola, y ambientales— implicaría superar las críticas a los enfoques fragmentados y descoordinados, a menudo incluso contradictorios, en favor de un enfoque holístico. Los desafíos de este enfoque son evidentes, empezando por identificar a los actores públicos y privados que deben asumir la responsabilidad, incluyendo los económicos, para posibilitar una política económica que respete los principios de la ONU de "límites planetarios" e igualdad socioeconómica dentro de las limitaciones ambientales del sistema global.

Como argumenta Sanahuja (2025), parece haberse logrado cierto progreso, en particular con la redefinición del Acuerdo en diciembre de 2024, cuando ambas partes afirmaron que este documento podría abordar mejor un escenario que señalaba la crisis de la globalización, el crecimiento de la competencia geopolítica y la fragmentación geoeconómica, junto con la crisis climática, la transición tecnológica y productiva, y nuevos conflictos sociales. Se trata de declaraciones muy optimistas, que, sin embargo, ven una nueva y muy discutida forma de intervención como su principal instrumento. De hecho, además de la tradicional Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), cada vez más reducida y menos dirigida a los países del Mercosur —dado que algunos de ellos han superado el umbral del PIB necesario para ser considerados receptores de AOD—, se ha introducido un nuevo instrumento denominado Iniciativa Global Gateway. Se trata, como es bien sabido, de un instrumento diseñado para movilizar recursos públicos y privados para impulsar la transición digital y verde en terceros países. Sin embargo, el propio Sanahuja enfatiza la dificultad práctica de este instrumento, a pesar de su potencial sin precedentes para movilizar recursos. Esta dificultad se debe principalmente a que los objetivos de transición descritos anteriormente requieren un marco regulatorio compartido con los países del Mercosur, tanto en el sector de las tecnologías de la información como en el ambiental, algo que aún estamos lejos de lograr. Esto, sin embargo, también indica claramente que la UEA debe ser mucho más que un simple acuerdo comercial, ya que debe ser capaz de definir políticas y normas comunes en estas áreas de transición. En otras palabras, un diálogo político que supere la asimetría que hasta ahora ha caracterizado a la AOD tradicional.

Sin embargo, dentro de la UE, este problema con la AUEM nos recuerda otra cuestión que ya hemos destacado, y que parece aún más significativa. Nos referimos a la dificultad política interna de la UE para conciliar, o mejor aún, integrar, la PAC y el Pacto Verde.

Resulta ciertamente difícil considerar la exportación del enfoque europeo en materia ambiental al Mercosur y vincular el componente comercial del Acuerdo al cumplimiento de la normativa europea de sostenibilidad, cuando existen dificultades dentro de la propia UE para abordar las mismas cuestiones de sostenibilidad y, al mismo tiempo, mantener el consenso sobre la PAC. No se trata de un problema aislado, sino de la necesidad de modificar el sistema de gobernanza de la UE para que, mediante la profundización de su estructura federal, sea más adecuado para afrontar los compromisos que exige la nueva situación política global.

Un paso crucial, bien descrito por Mario Draghi en su discurso del 2 de febrero en Lovaina: «Esto requiere un enfoque diferente, al que he llamado 'federalismo pragmático'. Pragmático porque debemos tomar las medidas actualmente posibles, con los socios disponibles, en áreas donde se pueda avanzar. Pero federalismo, porque el destino importa. La acción conjunta y la confianza mutua que genera deben, en última instancia, convertirse en la base de instituciones con verdadero poder de decisión, instituciones capaces de actuar con decisión en cualquier circunstancia».

En última instancia, el éxito de la AUEM depende de la capacidad de la UE para abordar los cambios radicales que requiere la situación política actual.