Economía

UE aplica un reglamento de salvaguardias agrícolas más estricto para el Acuerdo Mercosur - UE

Patricia Bergero – Guido D'Angelo - Julio Calzada

La UE endurece el control en el acuerdo, reduce los umbrales para investigar y activar salvaguardias y activa el monitoreo constante. La respuesta de Brasil ante la aplicación provisoria del acuerdo, sus similitudes y diferencias con UE.

La Aplicación Provisional

Una vez firmado el acuerdo entre los dos bloques, el interés político por la concreción rápida del acuerdo desde Mercosur se reflejó claramente en el proceso de ratificación legislativa. En el transcurso de cuatro semanas, la última de febrero y las tres primeras de marzo, los Congresos de Uruguay, Argentina, Brasil y Paraguay sancionaron el Acuerdo Interino de Comercio. Con la promulgación de la ley a fin de marzo, Paraguay fue el último que completó este proceso. Ya con la notificación de Argentina y Uruguay de haber seguido los procedimientos legales en la última semana de febrero, el Mercosur activó el mecanismo para la aplicación provisoria del Acuerdo Interino de Comercio, el cual incluye las reducciones de aranceles, el acceso a nuevos mercados y las mejores condiciones comerciales.

También resultó evidente la postura política del bloque europeo de agilizar la aprobación del tratado, al menos desde sus autoridades ejecutivas. Sin embargo, con la incertidumbre que generó el Parlamento al requerir un dictamen de legalidad al Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) antes de cerrar el proceso de ratificación del acuerdo, se constatan las persistentes presiones para obstaculizar su concreción. Aun así, la decisión política a nivel ejecutivo es clara cuando la Comisión Europea y el Comité Europeo, haciendo uso de sus mecanismos legales, cristalizaron la activación del acuerdo provisorio[1], que comenzará el 1 de mayo.

Además del Parlamento Europeo -pedido de dictamen al TJUE, declaraciones de eurodiputados de que bloquearán la ratificación parlamentaria, etc.-, de varios países miembros del Consejo –oportunamente recurrieron a la minoría de bloqueo-, de organizaciones relacionadas con el sector agropecuario y ambientalistas, entre los actores claves, fueron desarrollando distintas acciones de oposición al acuerdo a lo largo de los últimos meses.

Con la aplicación provisoria, el Parlamento perdió su capacidad de bloquear el acuerdo anticipadamente, pero no la capacidad de hacerlo posteriormente. Por ejemplo, puede negar la ratificación cuando tenga el dictamen del TJUE o puede pedir salvaguardias adicionales. Por ende, es evidente que el Comité y el Parlamento se adelantaron al publicar un

Dirección de Informaciones y Estudios Económicos
BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO

PROPIETARIO: Bolsa de Comercio de Rosario
DIRECTOR: Dr. Julio A. Calzada
Córdoba 1402 | S2000AWV Rosario | ARG
Tel: (54 341) 5258300 / 4102600 Int. 1330
iyee@bcr.com.ar | www.bcr.com.ar
@BCRmercados

Este material, que se encuentra inscripto en el Registro de la propiedad Intelectual bajo el N° 112165763, puede ser reproducido de manera total o parcial citando como fuente Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario. ISSN 2796-7824

reglamento "superador" del borrador sobre salvaguardias bilaterales agrícolas, presentado en octubre de 2025, y asegurarse que las reglas de juego están vigentes para proteger a los sectores que más vocalizaron su oposición.

En el caso de los países miembros de la UE, perdieron la capacidad de bloquear preventivamente en el Consejo, pero pueden influir en la negociación del acuerdo de asociación completo (acuerdo interino comercial más el acuerdo de asociación), en suspensiones o denuncias o en la ratificación a nivel nacional, o presionar para activar las cláusulas de salvaguardia. Por lo tanto, aquí también el reglamento de salvaguardias –y su modificación respecto del borrador original, habría sido el mecanismo para aplacar inquietudes en el frente interno. Sobre la propuesta original se escribió en el Informativo Semanal en La propuesta de salvaguardia para productos agrícolas de la UE: una medida contra el espíritu del acuerdo.

¿Qué cambió entre el borrador y el texto aprobado de reglamento para salvaguardias?

En la segunda semana de marzo, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo adoptaron formalmente el Reglamento 2026/687, el cual aborda la aplicación de las cláusulas bilaterales de salvaguardias del Acuerdo de Asociación Mercosur – Unión Europea y del Acuerdo Interino sobre Comercio UE – Mercosur para los productos agrícolas. Sin embargo, en la comparación entre el borrador introducido en octubre y el reglamento definitivo se advierten varias diferencias significativas, a saber:

a) Unos umbrales mucho más estrictos para iniciar investigaciones. En el borrador original, el proceso de investigación se activaba ante un crecimiento interanual del 10% en el volumen de importaciones, una caída interanual del 10% en el producto local y ante una diferencia de precio 10% inferior entre el producto importado y el local, en diferentes combinaciones. En el reglamento finalmente promulgado, esos gatillos se reducen a 5% (la mitad), quedando por activarse cuando:

i. aumente el volumen importado más de 5% frente al promedio de 3 años y, a la vez, el precio promedio de dichas importaciones quede 5% por debajo del precio medio nacional de productos similares o competidores, o
ii. disminuya más del 5% el precio de importación frente al precio promedio de 3 años, al mismo tiempo que el precio promedio de dichas importaciones quede 5% por debajo del precio promedio nacional de productos similares o competidores;

Todo ello cambia la base de cálculo de interanual a un promedio de 3 años.

Además, en la norma definitiva se agregó que la Comisión "no se limitará a los umbrales cuantitativos" a la hora de iniciar una investigación ante "indicios claros de un deterioro de la situación económica" o una "disminución sostenida de los precios nacionales".

b) Un sistema de control mucho más rígido y ampliado. La adjetivación de rígido es porque el seguimiento pasó de ser semestral a "constante y proactivo", además que la normativa incluyó cuáles son las fuentes de observación de precios y cantidades (los mismos observatorios del mercado de la UE).

Uno de los puntos más importantes es que el artículo 17 explícitamente menciona que la Comisión puede cambiar la lista de productos sensibles del Anexo/2 del reglamento, tanto por voluntad propia como a instancias de una rama de la producción de la UE que lo requiera con justificación.

Dirección de Informaciones y Estudios Económicos
BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO
PROPIETARIO: Bolsa de Comercio de Rosario
DIRECTOR: Dr. Julio A. Calzada
Córdoba 1402 | S2000AWV Rosario | ARG
Tel: (54 341) 5258300 / 4102600 Int. 1330
iyee@bcr.com.ar | www.bcr.com.ar
@BCRmercados

Este material, que se encuentra inscripto en el Registro de la propiedad Intelectual bajo el N° 112165763, puede ser reproducido de manera total o parcial citando como fuente Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario. ISSN 2796-7824

c) La inclusión de medidas anti-elusión. Al agregar el artículo 16, el reglamento especifica que, si la Comisión detecta cambios de rutas comerciales para eludir la aplicación de salvaguardias, puede tomar medidas para reforzar el control de las Aduanas.

d) Uso de ciertos términos jurídicos para protegerse contra denuncias. Fuera de las anteriores significativas diferencias reglamentarias, el cambio de términos en el reglamento asegura que la Unión Europea se mantenga dentro de categorías jurídicas admitidas dentro de la OMC. De esta forma se anticipa a posibles denuncias de los países miembros del Mercosur ante ese organismo internacional. Es el caso de la desaparición de "la industria de la Unión" del borrador y su reemplazo por "la rama de la producción de la Unión" en el texto definitivo, más específicamente en los artículos sobre el seguimiento de productos sensibles o los procesos de investigación. Lo positivo de esta reforma es que, de alguna manera, circunscribe la investigación y la presentación de pruebas de daño a los productores de un bien específico y no lo amplía a la cadena de valor, como hubiera sido el caso de utilizar un término mucho más amplio como "industria".

Por otra parte, el reglamento establece que para pedir la salvaguardia debe existir una representatividad de la rama de la producción de "más del 50%" de la producción de todo el bloque -o un mínimo de 25% en casos excepcionales-. A todo esto, dichos porcentajes no se encuentran expresados en el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, en donde expresa que debe representar "una parte sustancial de la producción".

En definitiva, el reglamento aprobado endurece el monitoreo de las importaciones de productos agropecuarios originarios de países del Mercosur, introduce un control bien concreto frente a la evasión de medidas y si bien parece acotar los umbrales para iniciar investigaciones, en realidad da pie para la discrecionalidad de pasar por alto esos mismos umbrales.

Brasil aprobó su propia reglamentación de salvaguardias comerciales

En la segunda quincena de febrero, el gobierno brasileño publicó su propio decreto reglamentando la aplicación de salvaguardias en los "acuerdos comerciales" firmados por Brasil y Mercosur. La medida no explicita cuáles son los objetivos, pero sí manifiesta que su objetivo es regular la investigación y aplicación de medidas de salvaguardia bilaterales previstas en los acuerdos de libre comercio o que incluyan preferencias arancelarias.

Las principales diferencias con el reglamento europeo son varias, pero podrían sintetizarse en las que se enumeran a continuación.

Por un lado, los productos importados que pueden ser sometidos a investigación no forman parte de un anexo, sino que son todos aquellos que contemplen preferencias arancelarias en el marco de los respectivos acuerdos o que estén en acuerdos que tengan cláusulas de salvaguardia bilaterales.

En este sentido, la aplicación de medidas de salvaguardia bilaterales se ejercerá cuando las importaciones de un producto sujeto a condiciones preferenciales aumenten en cantidad –no se especifica en cuánto, pero sí que puede manifestarse en términos absolutos, en relación con la producción nacional o en relación con el consumo interno- y en

Dirección de Informaciones y Estudios Económicos
BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO
PROPIETARIO: Bolsa de Comercio de Rosario
DIRECTOR: Dr. Julio A. Calzada
Córdoba 1402 | S2000AWV Rosario | ARG
Tel: (54 341) 5258300 / 4102600 Int. 1330
iyee@bcr.com.ar | www.bcr.com.ar
@BCRmercados

Este material, que se encuentra inscripto en el Registro de la propiedad Intelectual bajo el N° 112165763, puede ser reproducido de manera total o parcial citando como fuente Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario. ISSN 2796-7824

condiciones tales –sin especificar- "que causen o amenacen con causar daño grave a la industria nacional, teniendo en cuenta las obligaciones asumidas" por Brasil.

Por otro lado, la otra gran diferencia es que Brasil habla de "industria nacional" y no de "producción". Sin embargo, la define en términos muy similares a la categorización de producción de OMC. La normativa expresa que la industria nacional son todos los productores del producto nacional similar o directamente competidor, establecidos en territorio brasileño; o el grupo de productores cuya producción combinada constituye una proporción significativa de la producción nacional total de un producto nacional similar o directamente competidor.

Ahora bien, ¿cuál sería el nivel de riesgo de activación?

La producción agropecuaria europea ha sido la más preocupada por los bienes que Mercosur puede introducir en el territorio del bloque y, de hecho, es el sector en donde el Mercosur tiene mayor potencial de crecimiento de cuota de mercado.

Si se tuviera que identificar cuáles son los sectores exportados por Argentina con mayor riesgo de enfrentar presiones u objeciones de parte de los productores europeos, podría señalarse que la carne bovina refrigerada y congelada, el biodiesel y otros combustibles a base de aceites vegetales —el biodiesel merece un análisis aparte debido a los recientes cambios propuestos por la UE para que la soja sea considerada de alto riesgo ILUC— y los cítricos. No conforme con ello, las oportunidades que el acuerdo genera para el arroz (especialmente el elaborado), los quesos y la leche en polvo también los hacen potenciales objetivos de presiones por la gran competitividad argentina y la arbitrariedad de las salvaguardas impuestas.

[1] Cabe aclarar que la aplicación provisional del Acuerdo Interino se habilitó jurídicamente por una Decisión del Consejo Europeo el 9 de enero último. Allí el Consejo autorizó a que la Comisión procediera con la aplicación de las secciones comerciales del acuerdo, sin aguardar la votación del Parlamento. Operacionalmente la Comisión procedió a dar inicio provisoriamente del acuerdo el lunes 23 de marzo por medio de una nota verbal a Paraguay, que actualmente es el custodio de los tratados del Mercosur. Notificada la aplicación provisional desde el bloque europeo, rige la cláusula que establece su inicio el primer día del segundo mes posterior; es decir, el 1° de mayo de 2026.

[2] En un primer apartado del Anexo figuran los productos objeto de contingentes arancelarios de la UE con cronograma de eliminación arancelaria: carne de vacuno fresca; carne de animales bovinos de calidad superior, fresca, refrigerada y congelada; carne de vacuno congelada; carne de porcino fresca y refrigerada, congelada y preparada; carne deshuesada de aves de corral y sin deshuesar; leche en polvo; queso; preparados para lactantes; maíz y sorgo; arroz; azúcar destinado al refinado; huevos; ovoalbúminas; miel; ron y otras aguardientes provenientes de la destilación de productos de la caña de azúcar; maíz dulce; almidón de maíz y de mandioca; derivados del almidón; ajos; etanol y biodiesel. En un segundo apartado del Anexo figuran los cítricos, como naranjas, limones y mandarinas.

Dirección de Informaciones y Estudios Económicos
BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO
PROPIETARIO: Bolsa de Comercio de Rosario
DIRECTOR: Dr. Julio A. Calzada
Córdoba 1402 | S2000AWV Rosario | ARG
Tel: (54 341) 5258300 / 4102600 Int. 1330
iyee@bcr.com.ar | www.bcr.com.ar
@BCRmercados

Este material, que se encuentra inscripto en el Registro de la propiedad Intelectual bajo el N° 112165763, puede ser reproducido de manera total o parcial citando como fuente Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario. ISSN 2796-7824