
El TLC UE-MERCOSUR: Preocupaciones y preguntas para Uruguay

Viviana Barreto y Natalia Carrau

Septiembre 2025

Introducción

El presente análisis repasa algunas de las aristas del tratado de libre comercio (TLC) entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR marcando las preocupaciones y potenciales riesgos para Uruguay y para la apuesta a una integración regional real y potente.

La apuesta por el MERCOSUR es una apuesta estratégica y estructural. Uruguay es viable en y con la región. Las vías bilaterales no solo son extremadamente riesgosas para la construcción de región sino también para el proyecto de transformación social del país que ha sido y sigue siendo la apuesta de la izquierda política y social en Uruguay. Reconocemos que el MERCOSUR se encuentra en un punto de inflexión y que se han agotado los discursos grandilocuentes de dinamización del bloque. Coincidimos en la lectura de que hace falta más que un alineamiento político-ideológico de los gobiernos de los países para avanzar en profundizar la integración regional. De igual modo, subrayamos la importancia de tender puentes con otros países de la región que no son parte del bloque y con otros procesos y/o plataformas de integración y cooperación regional como forma de insertarnos en la región y el mundo y para impulsar la dinamización del MERCOSUR.

La integración de los pueblos a la que apostamos es viable con políticas públicas regionales, con cooperación regional efectiva, con acciones que demuestren que la integración regional puede cambiarle la vida a los pueblos. Esto solo será posible desde los principios de la justicia social, ambiental, económica y de género y con el respeto a la autodeterminación de los pueblos y la promoción del internacionalismo.

Contexto

Estamos nuevamente ante un anuncio de cierre de negociaciones del TLC entre la UE y el MERCOSUR. Este nuevo anuncio con la firma del TLC en diciembre de 2024 pareciera ser más real y efectivo. ¿Qué cambió? Por un lado, estamos frente a un contexto regional y global diferente. Por otro lado, el Brasil de Lula mostró que es posible obtener mejores condiciones de un acuerdo de por sí, malo para los intereses de la región.

Respecto del contexto regional y global, presenciamos un avance claro hacia nuevas formas de proteccionismo de parte de países centrales, con el extremo de una violación abierta a todas las normas de comercio internacional por parte de EEUU y una tendencia más acentuada de guerra comercial con China. A esto hay que agregar un escenario de crisis climática pronunciada y de una política activa de países centrales, especialmente Europa, de asegurarse su “autonomía estratégica” en términos de minerales y bienes claves para su transición energética y digital y una escalada armamentista que está corriendo las prioridades de las acciones y los discursos.

En conjunto, estos cambios generan un escenario que parece más propicio para la concreción del TLC.

Esta última renegociación tuvo como resultado algunos cambios en aspectos considerados estratégicos por Brasil, como es el caso de la industria automotriz o la preservación de las compras públicas. La conclusión de las negociaciones se dio a impulso del esfuerzo negociador de Brasil, lo que explica el hecho de que muchas de las cláusulas renegociadas significaron una ganancia en términos de margen de maniobra para Brasil.

La mejora relativa en algunos compromisos específicos, no desestima los riesgos que este acuerdo sigue presentando para diferentes sectores productivos que en el caso de Uruguay se traducen en el sector lácteo y el sector automotriz y que en el caso del MERCOSUR se pueden ver reflejados en la pérdida de capacidad del bloque de mejorar las condiciones de fortalecimiento del proceso de integración regional y de construcción de políticas públicas regionales.

El TLC es denominado Acuerdo de Asociación por la UE y se compone de tres capítulos: cooperación, diálogo político y comercial. En los hechos, el pilar clave, que mayor agresividad negociadora insumió a la UE fue y sigue siendo el pilar comercial. El ímpetu negociador ha estado claramente colocado en esta área. Esto se desprende tanto de la extensión de los capítulos del pilar comercial como del hecho que la UE ha dividido el tratado (lo que se denomina split), para una aprobación más acelerada y certera por

parte de sus instituciones. En tanto la materia comercial es de competencia de la UE, dividir el tratado permitirá tramitarlo más aceleradamente. De esta manera se procedería a la aprobación por el Consejo Europeo y posterior ratificación por el Parlamento Europeo. Por su parte, los capítulos de diálogo político y cooperación deberían ser ratificados por los respectivos parlamentos nacionales de los Estados parte.

Ni durante el periodo de la última negociación, ni en estos nueve meses después de la firma, se han difundido estudios de impacto oficiales, que den cuenta de los beneficios y perjuicios esperables y alimenten la discusión y la formulación de políticas públicas frente a ello.

1. Transformación del modelo productivo

Por transformación del modelo productivo, hacemos referencia a diferentes aspectos.

En primer lugar, la necesidad de mejorar la relación productos con valor agregado vs. productos primarios. Existe amplia evidencia en la literatura especializada que apunta a que el aumento del valor agregado de la canasta exportadora está asociado a mejores indicadores en materia de desarrollo (inversión en educación, innovación, tecnología, fortalecimiento de empresas nacionales, etc).

La UE es el segundo socio comercial de MERCOSUR, perdió el primer lugar con China en el 2016. Según lo muestra el Informe MERCOSUR número 27 de BID-Intal, la canasta exportadora de MERCOSUR está fuertemente primarizada: en 2024 los primeros 5 capítulos del sistema armonizado de mercancías (corresponden a animales vivos, carne, pescados y crustáceos leche y productos lácteos, miel, huevos y otros productos de origen animal) representaron la mitad de las exportaciones del bloque.¹

Con relación al comercio bilateral con la UE, las exportaciones de MERCOSUR están compuestas en un 81,3% por productos primarios, y las importaciones del bloque son en un 86,6% por productos manufacturados. Los principales productos exportados por MERCOSUR a la UE fueron: petróleo y productos y materiales relacionados, alimentación para animales, café, té, cacao y especias, minerales metalíferos y chatarra y semillas y frutos oleaginosos. Por su parte, los principales productos europeos importados por

¹ Informe Mercosur No. 27: MERCOSUR: Negociaciones estratégicas y escenarios emergentes, BID - INTAL, junio de 2025. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/informe-mercursosur-no-27-mercursosur-negociaciones-estrategicas-y-escenarios-emergentes>

parte de MERCOSUR fueron productos medicinales y farmacéuticos, la maquinaria y el equipo industrial en general, los vehículos y dispositivos eléctricos.²

En segundo lugar, transformar el modelo productivo implica modificar la relación que existe con el ambiente reconociendo los vínculos causales entre una estructura productiva primarizada, basada en el agronegocio forestal-celulósico y sojero y cárnico con la degradación de los ecosistemas, la pérdida de biodiversidad y la afectación de las cuencas hidrográficas. Dado que el TLC profundiza la especialización primaria de los países de MERCOSUR, es altamente probable que profundice la injusticia ambiental del modelo productivo.

En tercer lugar, el trabajo digno y la distribución de ingresos son aspectos centrales de esta transformación. Es también profusa la evidencia que apunta a que el actual modelo productivo es excluyente, concentrador en términos de justicia social y ambiental y que reproduce puestos de trabajo en sectores de baja calificación y baja o media incorporación de tecnología. El TLC debe analizarse en términos de cantidad y calidad de los empleos que fomentaría o crearía.

¿Nuestro país tiene claro qué cantidad y tipo de puestos de trabajo crearía este TLC? ¿En qué sectores se estima que se crearían? Por otro lado, ¿sabemos qué cantidad y tipo de puestos de trabajo estarían en riesgo? Es clave evaluar los potenciales impactos del TLC en términos de trabajo decente.

En cuarto lugar, el modelo debe también transformar la mirada sobre la inserción internacional para pasar a negociar más en términos de mercados y oportunidades y menos en términos de instrumentos de liberalización comercial. Los TLC tal como los conocemos ahora (fuertemente dominados por las lógicas que promueve EEUU y la UE) son el máximo exponente de liberalización comercial y económica en el mundo de la negociación comercial que comprometen profundamente, y a muy largo plazo y que cuentan con capacidad de incidir en la toma de decisiones de los países respecto a sus estrategias de desarrollo.

Los TLC, incluido este, deben leerse en estos términos. Hace falta analizar transversalmente los compromisos asumidos por el país y la región no solo en liberalización o desgravación arancelaria de bienes, sino también en cuanto a

² Datos de la oficina de estadísticas de la UE, EUROSTAT, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250620-3>

compromisos no arancelarias más estáticos y progresivos que aparecen en capítulos como Servicios, Compras Gubernamentales, Monopolios y Empresas del Estado o Propiedad Intelectual. Asimismo, es imprescindible identificar qué mecanismos diferenciales se reconocen para países de menor desarrollo económico o con mayores restricciones para su desarrollo (compromisos diferenciados, salvaguardas diferenciales, reversión de compromisos). En términos de estrategia de industrialización y complementación productiva, ¿el TLC prevé mecanismos de transferencia de tecnología, protección de la legislación nacional y protección del derecho al desarrollo? Del análisis realizado, pareciera que no existen tales mecanismos.

Asimismo, algunos sectores productivos de nuestro país tienen potencial de crecimiento a partir de la complementariedad e inserción en cadenas productivas regionales o a partir de acuerdos regionales estratégicos que consideren las asimetrías entre países. La escala para un país como Uruguay es central y la región puede ofrecer esa escala, en particular Argentina y Brasil como socios mayores del bloque. ¿Cómo beneficiaría el TLC la concreción o fortalecimiento de cadenas productivas regionales existentes?

A continuación, se presentan algunas líneas de análisis en bienes, poniendo el acento en dos sectores sensibles para Uruguay como lo son el automotriz y el lácteo.

Bienes

El texto firmado confirma que el acceso al mercado europeo para los productos de la canasta exportadora del MERCOSUR no se ha ampliado. Con excepción del sector automotriz y algunas concesiones particulares a Paraguay, **el texto firmado en 2024 es idéntico al firmado en 2019 cuando la oferta de la UE para el acceso de carne vacuna del MERCOSUR ya era de 99.000 toneladas.**

El comercio agrícola, en particular las exportaciones de carne, constituyen el principal interés ofensivo del MERCOSUR. En otras palabras, el texto firmado en 2024 no mejora en cuanto a cantidad el acceso de carne vacuna del MERCOSUR a la UE: se reitera el otorgamiento de 99 mil toneladas con arancel intracuota del 7,5% y cero arancel para la “cuota Hilton³” que correspondería a 10 mil toneladas de carne de alta calidad.

³ La cuota Hilton es una cuota de importación de carne de alta calidad que establece la UE, desde 1979, para el control de las compras de carne fuera de la zona.

El dato es significativo para entender las posibles ganancias del MERCOSUR y compararlo con los costos. También es importante verlo en términos de que es lo que realmente cedió la UE para firmar este TLC y cuanto es que está dispuesto el bloque europeo a hacer honor a su bandera de promover y mejorar el desarrollo de regiones consideradas socios estratégicos.

Los principales productos de exportación del MERCOSUR (carne, arroz, azúcar, miel, etanol, jugo de naranja) siguen estando sujetos a cuotas de importación para ingresar al mercado europeo.

Por otro lado, se mantiene el mismo esquema de 2019 en cuanto a fijar la obligación de no introducir o eliminar los derechos, impuestos u otras cargas a las exportaciones. Se establece una lista con períodos para la eliminación para Argentina (incluye soja y derivados, harinas de trigo, minerales e hidrocarburos, cueros, corcho, papel o cartón, acero, productos químicos, entre otros), para Uruguay (para cueros). En el caso de Brasil se permite la aplicación de derechos a las exportaciones de minerales y tierras raras, aunque introduciendo un límite de 25% para su gravamen y asegurando un tratamiento preferencial para las exportaciones a la UE frente a terceros destinos. En el resumen del acuerdo elaborado por la UE (el mismo que publicaron todos los países al anunciar la firma en 2024), se destaca en particular que Brasil fijó en cero los impuestos a la exportación de materias primas identificadas como claves para la diversificación de la UE (transición energética y digital): níquel, cobre, aluminio, materias primas siderúrgicas, acero, titanio.

Estas disposiciones constituyen una limitación a la posibilidad de políticas para el procesamiento productivo a nivel nacional, así como la limitación de este tipo de impuestos con objetivos de control de precios o de recaudación.

Sector Lácteos

En este sector se mantienen las condiciones negociadas en 2019. El comercio recíproco se organiza a partir de cuotas de importación que valen tanto para la UE como para el MERCOSUR. En concreto se otorgan cuotas para el comercio de quesos -excepto mozzarella- (de hasta 30 mil toneladas), leche en polvo (de hasta 10 mil toneladas) y fórmula infantil (de hasta 5 mil toneladas). Dentro de los contingentes está prevista una liberalización gradual de aranceles a diez años, momento en que los productos ingresarán con arancel cero.

La industria láctea es uno de los sectores que se benefician con subsidios y otras ayudas internas en la UE. La potencial competencia con productos europeos, subsidiados y altamente competitivos, ha generado preocupación en el MERCOSUR. En particular en Uruguay, más del 70% de la producción láctea se destina a la exportación, y el MERCOSUR es el primer mercado de exportación con entre 30 y 40 por ciento de las ventas⁴. La eventualidad de competir con productos europeos por el mercado brasileño genera mucha preocupación por parte de una industria que ya atraviesa por una crisis.⁵

¿Qué salvaguardias va a implementar Uruguay para proteger este sector que ya atraviesa por una crisis? ¿Qué estimaciones existen de pérdida del mercado brasileño con la entrada de lácteos europeos?

Salvaguardia agrícola de la UE: restricción reforzada para las exportaciones de MERCOSUR

Al momento de inicio del trámite de aprobación por parte de la Unión Europea, el 3 de setiembre pasado, se conoció la presentación de un Reglamento por parte de la Comisión Europea que introduce la implementación de una salvaguardia agrícola unilateral con el fin de agregar una protección adicional a su producción agrícola. El texto, trascendió entre tomadores de decisión a inicios de setiembre, fue reciente publicado en comunicado de prensa de la UE, del pasado 7 de octubre⁶.

Un Reglamento opera como una ley interna en la UE. La Comisión Europea tiene iniciativa legislativa y debe elevar su propuesta al Parlamento y Consejo Europeo que lo consideran y aprueban el texto, a partir de un proceso que se conoce como de "codecisión".

Según lo reconoce la UE, este Reglamento de salvaguardias agrícolas que implementaría el acuerdo de salvaguardias del TLC UE – MERCOSUR "En la práctica, proporcionan un nivel adicional de seguridad a los agricultores de la UE más allá de la introducción gradual cuidadosamente calibrada de cuotas específicas que se han acordado con Mercosur para las importaciones en sectores sensibles. En el improbable caso de un

⁴ Instituto Nacional de la Leche, ver: <https://www.inale.org/informes/situacion-2023-y-perspectivas-2024-de-la-lecheria-uruguaya/>

⁵ Portal Lechero, ver: <https://portalechero.com/uruguay-crisis-en-la-industria-lactea-ya-afecta-a-casi-300-puestos-de-trabajo/>

⁶ Comunicado de prensa de la UE, 7 de octubre de 2025: [La Comisión propone salvaguardias para reforzar la protección de los agricultores de la UE en el acuerdo UE-Mercosur](#)

aumento imprevisto y perjudicial de las importaciones procedentes del Mercosur o una disminución indebida de los precios para los productores de la UE, se pondrían en marcha protecciones rápidas y eficaces.”.

El Reglamento establece plazos más acelerados que el mecanismo de salvaguardias estándar contenidos en el Tratado (plazo máximo de 21 días para activar las medidas provisionales y cuatro meses – en lugar de doce- para concluir las investigaciones que permitan la aplicación definitiva de la media de protección). Además, incorpora incluye disposiciones específicas relativas a determinados productos agrícolas sensibles, que se enumeran en su anexo e incluyen productos como: carne de vacuno, de cerdo, las aves de corral, el arroz, queso, fórmula infantil, la miel, los huevos, el ajo, el etanol y el azúcar.

Es decir que los principales productos de exportación agrícola del MERCOSUR están sujetos a cuotas, se implementan mecanismos de salvaguardias tradicionales a partir del texto del Tratado, están expuestos a la competencia con productos europeos que reciben subsidios y ayudas internas y serán, además, sujetos a una salvaguardia reforzada implementada a partir de un Reglamento interno de la UE, que operará como un mecanismo de barrera de entrada adicional al mercado europeo.

Finalmente, el hecho que esta Salvaguarda sea introducida como una decisión unilateral de la UE, luego del inicio del proceso de ratificación, y que pueda modificar sustancialmente las condiciones de acceso y competencia de los productos mercosureños en el mercado europeo, puede implicar una violación a la obligación de cumplir de buena fe los compromisos del Tratado (“pacta sunt servanda”, establecida en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969).

Sector Automotriz

Nada cambia para los automóviles con motores a combustión interna: la liberalización total tendrá lugar a lo largo de 15 años incluyendo una cuota temporal para importaciones existentes con tarifas bajas.

En el caso de vehículos eléctricos e híbridos, el periodo para la liberalización total (es decir alcanzar arancel cero) es de 18 años (3 más que los automóviles a combustión interna). Este aumento en el plazo para la liberalización se contrapesa en parte con la fuerte reducción del arancel en el período inicial que pasa de la actual protección de 35% a 25% en el día uno. Para los vehículos movidos por hidrógeno y otras nuevas tecnologías el período de liberalización es de 25 y 30 años respectivamente y en ambos

casos la reducción tarifaria inicial comienza en el año 7 de la vigencia del tratado y alcanza en ambos casos un 28.6% del arancel aplicado.

Aunque fueron negociadas algunas mejoras respecto a las condiciones establecidas en el acuerdo del 2019, dada la potencia competitiva de la industria europea, es posible mencionar que el acuerdo representa un beneficio claro neto para las exportaciones europeas. De hecho, en audiencia pública del Comité de Comercio Internacional del Parlamento Europeo, la representante de la Asociación de Fabricantes Europeos de Automóviles (ACEA) afirmó que tienen la expectativa de triplicar sus exportaciones para los próximos 15 años.⁷

Por otra parte, se establece un mecanismo de salvaguarda específico para el sector automotriz, que se activa con la determinación de la existencia de un perjuicio, no necesariamente un perjuicio grave. La salvaguarda se puede activar si el perjuicio está vinculado directamente con el aumento de las importaciones, es decir como consecuencia del TLC. Este es un mecanismo interesante e importante que refleja la preocupación por proteger la industria que persiste en algunos países y en la región y que podría verse afectada por la entrada de la industria automotriz europea.

Las medidas de salvaguarda están topeadas para un máximo de 5 años (un período inicial de 3 años con posibilidad de extender por dos años más). Una vez finalizado el período de vigencia de la medida, se restablecen las importaciones con el margen de preferencia previsto en el calendario de desgravación acordado originalmente.

2. Compras Públicas

Este es uno de los temas centrales abiertos a la renegociación por parte del gobierno de Lula en Brasil por considerarse una herramienta de política pública estratégica para el desarrollo nacional. En muchos países las compras gubernamentales representan una proporción significativa del gasto público y, los Estados tienen la posibilidad de estimular la demanda interna de bienes y servicios y de determinados sectores estratégicos para el desarrollo nacional. A través de las compras públicas, los Estados tienen posibilidad de desarrollar mecanismos y estándares de producción sensibles como por ejemplo ambientales, sociales o de género, o estimular la innovación en sectores específicos.

⁷ Disponible en el streaming del INTA, en el siguiente link: <https://control.eup.glcloud.eu/content-manager/content-page/20250624-1430-COMMITTEE-INTA?audio=en&lang=en&logo=true&multicast=true>

En 2024 el gasto público de Uruguay (medido como gastos del gobierno central más gastos del BPS) representó aproximadamente el 30% del PBI. Las compras públicas representan entre un 11 y un 13% del PBI, según un informe de la Agencia Reguladora de Compras del Estado.⁸

Los compromisos de este capítulo aplican a las compras con fines de desarrollo de la actividad del Estado. Aquí entran bienes y servicios especificados en los Anexos correspondientes a cada parte del acuerdo. Cada país determina los compromisos en sus anexos, es decir los sectores y niveles que liberaliza dentro del TLC y los que excluye del mismo.

En el texto firmado en 2024 las partes se obligan a ofrecer a los proveedores y a los bienes y servicios de los Estados parte, un trato no menos favorable al otorgado a bienes, servicios y proveedores nacionales. El principio de no discriminación equipara proveedores de compras públicas nacionales con los extranjeros, restringiendo la posibilidad de que Uruguay acote la provisión de compras públicas a empresas nacionales.

El texto también especifica con detalle los procedimientos de las licitaciones y el reconocimiento de la licitación transparente, competitiva y abierta al desarrollo económico con definiciones que no necesariamente contemplan la función social de las licitaciones públicas.

Los textos firmados en 2024 confirman que, en el Anexo correspondiente, Uruguay preservó la principal política de compras públicas existente: el Programa de Compras Públicas para el Desarrollo. El programa incluye industria farmacéutica, desarrollo científico tecnológico, industria textil, calzado, pequeños productores agropecuarios coordinados por el MGAP. También se aclara que la adquisición de bienes y servicios de Presidencia no incluye el Plan Juntos de solución habitacional. Uruguay abre las compras gubernamentales de Presidencia, Ministerios (salvo excepciones de determinadas compras en el Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa Nacional), del Poder Legislativo, del Poder Judicial⁹, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas y del

⁸ Semanario Búsqueda, 20 de febrero de 2025: <https://www.busqueda.com.uy/economia/las-compras-y-las-contrataciones-del-estado-significan-11-y-13-del-pib-n5396026>

⁹ Incluye: Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Apelaciones, Juzgados Letrados de Primera Instancia, de Paz Departamentales de la Capital, del Interior, Rurales, de Ciudades, Villas y

Tribunal de lo Contencioso Administrativo. También están comprendidas otras entidades como la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Banco Central del Uruguay (BCU), el Banco de la República (BROU), el Banco de Seguros del Estado (BSE), el CODICEN, el Instituto Nacional de Colonización (INC), la Universidad de la República (UdelaR) y la Universidad Tecnológica (UTEC), así como servicios descentralizados (Correos e INUMET). Las exclusiones que hace Uruguay tienen que ver con adquisiciones de petróleo y derivados, energía, adquisiciones de ganado, contratación de servicios financieros, contratación de delegación de servicios, contrataciones en el marco del Programa de Compras Públicas para el Desarrollo y las leyes de agricultura familiar y pesca artesanal.

En los mismos textos, Uruguay también incorpora y mantiene el requisito de mano de obra nacional en los contratos de obra pública. El Apéndice X-E-2, el país **se compromete a realizar consultas internas con los gobiernos departamentales 2 años después de vigencia del acuerdo, para ampliar la cobertura del acuerdo al nivel subnacional** con compromisos de todas las entidades bajo los gobiernos departamentales y que el alcance de la cobertura que se considera satisfactoria deberá ascender al 65% del PBI del país.

Para entender los potenciales riesgos de los compromisos asumidos por Uruguay, debemos ampliar las preguntas: ¿Qué tipo de empresas hoy suministran bienes y servicios a estos poderes en nuestro país? ¿Son empresas nacionales? ¿Son PyMEs? Aquellas que están comprendidas dentro del Programa de Compras Públicas para el Desarrollo estarían resguardadas en el acuerdo, pero ¿qué pasa con el resto? Como parámetro para interpretar las posibles respuestas a esas preguntas, cabe señalar que Uruguay se compromete a abrir las compras públicas a las empresas europeas, en el caso de aquellas compras cuyo valor supere los 290 mil dólares hasta el décimo año en el caso de compra de bienes y contratación de servicios (valor que baja progresivamente para llegar a 178 mil dólares a partir del año dieciséis) y 7.7 millones de dólares a partir de la vigencia del tratado para la contratación de servicios de construcción¹⁰.

Pueblos del Interior y de Faltas.

¹⁰ Los umbrales de precios se presentan en Derechos Especiales de Giro. En este texto se toma la cotización al día de hoy: 1DEG = 1.37USD. Los valores de cada umbral corresponden al valor de cada licitación por cada entidad estatal referida.

Según el resumen del acuerdo presentado en diciembre de 2024 con el anuncio de la firma, los compromisos de este capítulo facilitan el acceso de las empresas europeas al mercado del MERCOSUR. Este capítulo sería el primero de estas características que el MERCOSUR firma con un socio comercial del tamaño de la UE y por tanto genera la pregunta sobre ¿qué otras salvaguardas tomó el país para proteger sus intereses en este sector estratégico?. La pregunta es particularmente importante si observamos las salvaguardas que Brasil procuró en la renegociación del acuerdo (exclusión del sistema único de salud - SUS y Programas de Agricultura Familiar).

Es importante tener en cuenta que, a diferencia de la UE, ningún país del MERCOSUR forma parte del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que no es un acuerdo amparado en las reglas generales de la OMC sino un acuerdo plurilateral al que están adheridos sólo algunos países. Esto implica que no existen compromisos multilaterales de liberalización expresa del sector y por tanto Uruguay no tiene esa “línea base” de partida para otras negociaciones.

El MERCOSUR cuenta con una política regional en relación a las compras públicas. Uruguay aprobó el Protocolo en mayo de 2022. Si bien no cuenta con vigencia para el bloque en su conjunto, sí está vigente entre Brasil y Uruguay desde agosto 2024¹¹. El protocolo cubre las compras de bienes o servicios que superen los 95.000 dólares. Este protocolo puede transformarse en una herramienta formidable para el desarrollo de integración regional y complementación productiva que sería un gran impulso para Uruguay en su inserción en la región. La postura de Brasil en la renegociación de los compromisos de este capítulo, preocupado por su potencial para el desarrollo nacional, puede ser una oportunidad para instalar la agenda regional sobre las compras públicas.

3. Propiedad intelectual

El Capítulo de Propiedad Intelectual y los Anexos correspondientes fueron modificados en las negociaciones que precedieron a la firma del texto en diciembre de 2024. Abarca una variedad de aspectos relacionados a los derechos de propiedad intelectual (DPI)

¹¹ Al respecto ver: <https://www.mercosur.int/protocolo-de-compras-publicas-del-mercosur-entre-brasil-y-uruguay-en-vigencia-desde-el-04-de-agosto/#:~:text=El%20Protocolo%20de%20Compras%20P%C3%ABlicas,agrega%20el%20MEF%20de%20Uruguay.>

como derechos de autor, patentes, marcas, diseños industriales e indicaciones geográficas (IG).

El resumen del acuerdo firmado en diciembre de 2024 difundido por los gobiernos plantea mejoras significativas para los productores europeos de productos con IG: *“Más de 350 denominaciones de indicaciones geográficas de la UE de productos alimenticios, vinos y bebidas espirituosas estarán protegidas en el MERCOSUR a un nivel comparable al de la UE. Debido a los vínculos históricos y culturales entre nuestros pueblos, los productos protegidos por indicaciones geográficas de la UE son apreciados por los consumidores del MERCOSUR y se venden a precios entre dos y tres veces superiores a los de los productos normales.”* Es decir, la UE incluyó la protección de 355 IG referidas a quesos, vinos y bebidas espirituosas. También incluyó algunos plazos para adaptación de marcas en MERCOSUR. Por su parte, el MERCOSUR incluyó la protección de un poco más de 200 IG referidas a quesos, vinos, bebidas espirituosas y alimentos. En la mencionada audiencia pública del Comité de Comercio Internacional del Parlamento Europeo, el representante del Comité Europeo de las empresas vinícolas destacó el exitoso resultado de la negociación en materia de indicaciones geográficas que, según su visión, permite a la UE beneficiarse de su ventaja comparativa histórica derivada de lo arraigado y prestigioso de algunas denominaciones de origen en vinos y espirituosas.¹²

A lo largo de todo el capítulo se reconoce el marco de lo acordado en la OMC al respecto, así como de otros acuerdos multilaterales relacionados a la temática que hayan sido ratificados por las partes. Además, se plantea que los compromisos asumidos son compatibles con los objetivos y principios del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC.

Los compromisos en el marco de la OMC es solo un piso de negociación para avanzar en compromisos más agresivos y profundos en la materia. Esta ha sido históricamente la posición de los países europeos, de Estados Unidos y de otros países centrales. Las negociaciones multilaterales permiten homogeneizar y estandarizar obligaciones que después se profundizan y diversifican con acuerdos alcanzados a nivel bilateral. Acordar en el marco de la OMC requiere de mucho más poder negociador y de convencimiento de una gran cantidad de países. Factores que se reducen al mínimo cuando se pasa a un escenario de negociación bilateral sea entre regiones o entre dos países.

¹²Ídem nota al pie número 6.

Más allá de lo que el texto del capítulo plantea como objetivos y alcance, esta agenda tradicionalmente ha buscado garantizar la protección del desarrollo de conocimiento, tecnológico e industrial de los países centrales mediante mecanismos de obligan a los países firmantes a reconocer y garantizar los derechos sobre la propiedad de una variedad enorme de elementos que pueden ser desde conocimiento científico, obras literarias, material fitogenético o datos de prueba. La agenda de DPI es una de las agendas más agresivas en materia comercial que genera efectos en el mediano y en el largo plazo, imponiendo nuevas barreras a la industrialización y al derecho al desarrollo de países del sur o a la realización de derechos tan básicos como el derecho a la salud.

En los textos difundidos cuando el anuncio de la firma en 2019, los plazos de protección para obras literarias habían pasado de 50 a 70 años a demanda de la UE. En los textos firmados en diciembre de 2024, el Artículo X.15 dentro del Capítulo sobre DPI el plazo de los 70 años aparece como una opción para los casos en que los países así lo decidan y ya no un compromiso cerrado.

En cuanto a los datos de prueba -un aspecto sensible para el desarrollo de tecnologías y sobre todo para el sector de la salud- no se introducen protecciones específicas lo que sería beneficioso para el desarrollo productivo en materia de genéricos o para la industria agroquímica de los países del MERCOSUR.

Si bien en el capítulo se mencionan diferentes acuerdos y resoluciones de foros internacionales de protección de la salud como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y se señala específicamente la necesidad de reconocer estos compromisos especialmente por la experiencia global en manejo de la pandemias y epidemias, los derechos a la salud y al acceso a los medicamentos u otras herramientas médicas como las vacunas, no está salvaguardada en las negociaciones comerciales de los DPI. La experiencia de la pandemia por COVID-19 en cuanto a la accesibilidad y disponibilidad de vacunas adecuadas a un costo razonable es un claro ejemplo de que en estas disposiciones la vida no está protegida.

Sigue habiendo preguntas sin responder, ¿qué previsiones ha tomado Uruguay para adaptar la producción involucrada en las IG reconocidas e incluidas por la UE? ¿Uruguay tendrá algún tipo de impacto en algún sector? ¿Qué tipo de impactos serían estos?

4. Servicios y Establecimiento

Dentro del Artículo 1 de este capítulo se establecen algunas aclaraciones respecto al alcance de las obligaciones en relación a cuestiones sensibles. Por ejemplo, se plantea que nada de lo que está incluido en el capítulo se podrá interpretar como una exigencia de privatización de servicios públicos o la imposición de obligaciones en relación a compras públicas, o también que las disposiciones no contravienen el derecho de regular o de introducir nuevas regulaciones.

La mención de exclusión de los servicios públicos también se encuentra en el Artículo 1 y si bien no está destacada ni se mencionan los servicios públicos como tales, se utiliza la misma fórmula narrativa para la definición de los servicios que quedan excluidos: *“servicios prestados o actividades realizadas en ejercicio de facultades gubernamentales, o cualquier servicio prestado o actividad realizada sin fines comerciales ni en competencia con uno o más proveedores de servicios o inversionistas”*. Esta **fórmula es muy acotada y no excluye de manera clara a los servicios públicos puesto que todos son suministrados con algún tipo de tarifa comercial y en algunos casos cuentan con uno o más proveedores de competencia**. Esta formulación ya fue cuestionada ampliamente cuando se debatió la adhesión y posterior retiro de Uruguay de las negociaciones del Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA por su sigla en inglés).

Quedan excluidos del alcance de este capítulo los sistemas de seguridad social, los servicios de cabotaje marítimo nacional, transporte aéreo nacional e internacional y relacionados con este sector, la navegación interior y los servicios audiovisuales.

El Artículo 2 se exploya sobre las definiciones de los conceptos que se utilizan en el capítulo. Vale la pena seguir insistiendo en las formas en que se interpreta lo que es una “medida” dentro del marco del capítulo: cualquier medida adoptada por una parte y como ejemplos se plantea ley, reglamento, regla, procedimiento, decisión, acción administrativa y se agrega “o cualquier otra forma”.

En cuanto a la autoridad que emite estas medidas se incluye gobiernos y autoridades centrales, regionales o locales, es decir todos los niveles de gobierno. Asimismo, organismos no gubernamentales cuando estos ejercen competencias delegadas por gobiernos (tercerización de servicios).

El capítulo no solo refiere a Servicios a secas sino a Establecimiento que es una forma de referir a las inversiones en servicios, es decir cuando la provisión del servicio implica la

instalación de una inversión. En este sentido, el capítulo también aplica a medidas que afecten el Establecimiento del servicio por tanto se define el concepto de inversor, de actividad económica, de establecimiento y de suministro transfronterizo.

El capítulo incluye las obligaciones estándar en materia de Trato Nacional y Acceso a Mercados que aplican a los compromisos que las partes asumen que están listados en los anexos. Para los sectores que las parten comprometan:

- Se prohíbe establecer limitaciones al número de proveedores de servicios o de empresas (cuotas, monopolios, derechos exclusivos, requisitos de prueba de necesidades económicas),
- Se prohíbe establecer limitaciones al valor total de las operaciones o a la cantidad de operaciones o sobre la cantidad de la producción,
- Se prohíbe establecer limitaciones a la participación de capital extranjero, medidas de restricción o de exigencia de tipos específicos de entidades jurídicas para las empresas,
- Se prohíbe establecer limitaciones al número de personas físicas que se puedan emplear en un sector.

A pesar de incluir el establecimiento de servicios lo que en la práctica funciona como “inversiones”, no se establecen estándares de protección de inversiones o mecanismos de solución de controversias.

Dentro del capítulo se detallan subsecciones que incluyen Servicios Postales, **Servicios de Telecomunicaciones** (con referencias a autoridad reguladora, licencias, acceso a instalaciones esenciales, interconexión, servicios de itinerancia móvil internacional), **Servicios Financieros y Comercio Electrónico**.

Telecomunicaciones

La subsección 4 del Capítulo se refiere a Telecomunicaciones. El Artículo 28 refiere al acceso a instalaciones esenciales. Es decir, se establece que las partes deben garantizar el acceso a instalaciones esenciales a proveedores de servicios de telecomunicaciones y que debe ser en “términos razonables y no discriminatorios”. Tanto los términos como condiciones refieren a las tarifas, normas técnicas, calidad y mantenimiento de estas instalaciones que los países están obligados a poner a disposición de proveedores de servicios de telecomunicaciones.

El Artículo 29 refiere a la Interconexión: derecho a negociar la interconexión con otros proveedores de redes y servicios disponibles. Se establece que se acuerda sobre la base de una negociación comercial entre empresas interesadas. Respecto a la información que se adquiriera durante el proceso de negociación, se establece que será con el propósito para el cual fue administrada y se respetará la confidencialidad de la información transmitida o almacenada. Se menciona que la interconexión se proporcionará en términos, condiciones y tarifas no discriminatorias y en calidad no menos favorable a la proporcionada para los propios servicios del proveedor, que se hará en tiempo oportuno, en términos y condiciones transparentes, razonables, teniendo en cuenta la viabilidad económica, entre otras. **¿Qué implica esto para ANTEL y para los servicios que ofrece en competencia con otros proveedores comerciales?**

El Artículo 31 establece que las partes deben definir el tipo de obligaciones de Servicios universales que quiere mantener y que las mismas deben administrarse de manera transparente, objetiva, no discriminatoria y proporcionada. **¿Uruguay consideró el desarrollo futuro de otros tipos de servicios de Telecomunicaciones que puedan considerarse servicios universales para establecer las obligaciones a las que hace referencia este Artículo?**

Las bases programáticas del Frente Amplio para este nuevo periodo de gobierno colocan a las empresas públicas en un lugar central: “serán un pilar estratégico del modelo de desarrollo productivo para brindar servicios universales y de calidad, dinamizar los procesos científico-tecnológicos y apalancar el desarrollo del conjunto del tejido productivo, público y privado.” En particular, en Telecomunicaciones se menciona la soberanía como uno de los acentos de la Política Nacional de Telecomunicaciones, lo que implica “proteger la infraestructura nacional de telecomunicaciones [...] y jerarquías el rol de ANTEL en la implementación de la política de desarrollo en el marco de la economía digital.”

Quedan planteadas algunas preguntas respecto al alcance de los compromisos asumidos por Uruguay en esta materia y en qué medida se distancian de lo que plantea el Frente Amplio en sus bases programáticas. En un escenario regional y global donde la digitalización y el ascenso de la inteligencia artificial en todos los planos de la vida son características centrales y territorios de fuerte disputa con el capital transnacional, **Uruguay no puede permitirse restringir su margen de maniobra para implementar**

políticas públicas que garanticen la soberanía sobre las telecomunicaciones y la posibilidad de desarrollar una política industrial activa con proyección regional.

Comercio Electrónico

La subsección 6 del Capítulo se refiere a Comercio Electrónico. Cualquier mirada estratégica que analice los compromisos establecidos en la materia debe considerar que la UE es un fuerte competidor global en Comercio Electrónico. Se considera uno de los nuevos temas de las agendas de libre comercio. Para las empresas transnacionales dedicadas a los datos y la economía digital, la inclusión de este tema dentro de los contenidos de negociación comercial significa plasmar en textos vinculantes la lista de deseos de estas gigantes “big tech”.

Dentro de los tópicos que se incluyen en la Subsección se encuentra la prohibición de establecer derechos aduaneros a las transmisiones electrónicas lo que asegura el libre flujo del comercio electrónico (no habrán impuestos) y la imposibilidad de establecer salvaguardias de protección del desarrollo nacional del sector. Dentro de este punto también se aclara que no se impedirá la aplicación de impuestos internos, tasas u otros siempre y cuando éstas se impongan de forma compatible con el Tratado. Sin embargo, no se aclara cómo, con qué criterios y quienes definirán si los impuestos que una parte aplicara son compatibles con el TLC. La experiencia sobre la aplicación de este tipo de formulaciones narrativas nos muestra que los criterios que se utilizan llegado el caso, son antojadizos, poco transparentes y orientados por un interés corporativo. Los otros artículos también reflejan partes de la agenda ofensiva en este sector:

- El principio de no autorización previa que previene a los Estados de establecer una autorización a la provisión del servicio por medios electrónicos. La inclusión de este principio busca que no existan barreras adicionales a la provisión del servicio (asegurar el Acceso a Mercado) al ser por medios electrónicos, pero al mismo tiempo, restringe la competencia regulatoria de los Estados. Nuevamente aquí se aclara que no se impedirá que las partes adopten medidas con el objetivo legítimo de orden público. Como se mencionó anteriormente estas formulaciones narrativas aparecen en otros TLC y no han impedido que empresas transnacionales impongan su voluntad o amenacen a los países por políticas públicas amparadas en el derecho a regular o en objetivos de seguridad o salud pública por poner sólo algunos ejemplos.

- Celebración de contratos a través de medios electrónicos: exige que las partes aseguren que el sistema legal permita la finalización de contratos por medios electrónicos al tiempo que los requerimientos legales establecidos para los contratos no generen obstáculos para el uso de contratos electrónicos. La medida también busca liberar el sector de barreras (regulaciones, contralores) para su actividad comercial.
- Firmas electrónicas y servicios de autenticación: previene a las partes de implementar medidas que regulen las firmas electrónicas y los servicios de autenticación. Excluye a la autoridad regulatoria del establecimiento de normativas o regulaciones de transacciones por medios electrónicos.
- Comunicaciones de marketing directo no solicitadas (SPAM), protección al consumidor y otras medidas de cooperación regulatoria que en general refuerzan la tendencia a mantener débiles protecciones a la privacidad de datos y al derecho del consumidor.

No aparecen menciones al acceso al código de fuente, disposiciones relativas a restringir la exigencia de presencia local, contenido local o transferencia de tecnología, lo cual resulta positivo. Sin embargo, que no estén dentro de esta subsección, no implica que estén excluidos.

Por último, se establece la revisión de los compromisos a más tardar 3 años después de la entrada en vigencia del acuerdo o en un contexto de revisión general del acuerdo. Se debe recordar que **la revisión también constituye un proceso de negociación en sí mismo para el cual deben alcanzarse acuerdos y como todo proceso de negociación implica ceder**. Además, el principio de progresividad de este tipo de instrumentos establece que las revisiones **no podrán revertir los compromisos asumidos sino, avanzar para ampliarlos, extenderlos o incluir nuevos**.

5. Empresas públicas

El texto del tratado incluye un capítulo denominado “Empresas Estatales, Empresas con Privilegios Exclusivos o Especiales” que define como ámbito de aplicación: *“las empresas de propiedad estatal y a las empresas a las que una Parte haya concedido, formalmente o de hecho, privilegios exclusivos o especiales, dedicadas a actividades comerciales. Cuando una empresa combine actividades comerciales y no comerciales, sólo las actividades comerciales de dicha empresa estarán cubiertas por este Capítulo”*.

Se define como actividades comerciales a *“las actividades cuyo resultado final sea la producción de un bien o la prestación de un servicio, que se venderán en el mercado correspondiente en cantidades y a precios determinados por la empresa, y que se realicen con ánimo de lucro”*, excluyendo a las actividades que se realicen con fines de lucro o “de recuperación de costes”. Por otro lado, las “actividades no comerciales” son aquellas desarrolladas en *“el cumplimiento de una obligación legítima de servicio público”*.

Como es usual en las disposiciones sobre empresas estatales en los TLC, el corazón del capítulo consiste en **la obligación para las empresas estatales o “empresas concesionarias” de operar bajo consideraciones comerciales - de mercado - en sus compras o ventas de bienes y servicios**. Siempre cuando una empresa extranjera - europea en este caso - considere que las empresas mercosureñas no actuaron conforme a esta obligación pueden solicitar información sobre la operación de esa empresa que está siendo cuestionada, aunque se preserva el derecho de la empresa requerida a no revelar información sensible en términos de su interés comercial o el interés público.

El capítulo toma la definición del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios de la OMC para definir lo que se considera como servicios públicos, son aquellos desarrollados en ejercicio de “facultades gubernamentales” y que además deben cumplir con las condiciones de ser prestados sin ánimos de lucro y en condiciones de no competencia. Es una formulación muy similar a la que está planteada en el Capítulo de Servicios, por tanto, se plantean las mismas interrogantes y preocupaciones. Además, el texto del acuerdo aclara que la actividad de los bancos públicos, de bancos o agencias hipotecarios o de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas y agricultores, son comprendidas como actividades con finalidad pública.

Brasil y Argentina negociaron la excepción de las empresas de carácter sub federal de las obligaciones de este capítulo. Además, en el caso de Argentina se dejan por fuera a una lista taxativa de empresas que incluyen empresas de energías, satélites y banca. No se conoce ninguna excepción específica por parte de Uruguay.

Por otro lado, el texto del tratado aclara que se preserva el derecho de las partes de establecer o mantener empresas estatales y monopolios estatales. Sin embargo, y tal como fuera discutido en nuestro país en ocasión de la participación de Uruguay en el TISA, es necesario reconocer que obligaciones como las contenidas en este capítulo, **presentan una presión pro mercado a la actividad de las empresas públicas y operan en detrimento de una concepción amplia de su función pública al servicio**

del interés general y del desarrollo nacional. Dada la vigorosidad de las empresas estatales uruguayas en la prestación de servicios públicos estratégicos, que son concebidos como derechos elementales para el pleno ejercicio de la ciudadanía, como el de telecomunicaciones, de energía, de agua potable, no es menor mantener una alerta sobre la pulsión pro privatizadora que puede derivarse de la implementación de este tratado.

6. Transparencia y regulación doméstica

Los capítulos de transparencia también se han tendido a estandarizar en las negociaciones de TLC. Estas disposiciones establecen la obligación a los Estados de atender y responder las consultas y solicitudes de actores - personas físicas o jurídicas- que se consideren afectadas por una medida administrativa o legal del Estado. Si bien en el caso del texto del tratado con la UE se remite a las vías judiciales y administrativas de los Estados para que las personas interesadas puedan recurrir formalmente la medida en cuestión, se establece una especie de ámbito especial de recurso previo para las personas físicas o jurídicas extranjeras.

La Regulación Doméstica se encuentra dentro del capítulo de Servicios, busca regular las medidas de los Estados en la implementación de su política. Por “medida” se entiende requisitos y procedimientos para obtener licencias, requisitos de calificación y procedimientos establecidos por las partes. Al igual que en el TiSA, se incorpora la exigencia de que las medidas sean razonables, objetivas e impartidas de manera imparcial. El Artículo 12 del capítulo refiere a requisitos sobre Transparencia en donde se hace referencia a la publicación de las medidas de aplicación general que puedan afectar el acuerdo. Establece la necesidad de que estas medidas sean expuestas públicamente, estén disponibles en sitios web, se actualicen periódicamente y que las partes responderán con celeridad a las consultas específicas de las otras partes. Estas disposiciones podrían operar como una suerte de filtro a la política pública y la necesidad de una rendición de cuentas a la medida de intereses específicos, agregando una instancia especial más allá de los mecanismos y procedimientos legales previstos en cada jurisdicción para los actores nacionales.

7. Comercio y desarrollo sostenible

Este Capítulo plantea el objetivo de mejorar la inclusión del desarrollo sostenible en el comercio de las partes y propone el establecimiento de principios y acciones relativas

específicamente a aspectos laborales y ambientales. Se reconoce la interdependencia que existe entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales y la incidencia en el desarrollo. Las palabras que más destacan a lo largo del capítulo son condicionales: “las partes deberían”, “cada parte se esforzará”. Las mismas no exigen la adhesión concreta a principios o convenciones, no están sujetas a ningún mecanismo y son por tanto voluntarias.

El Artículo 2 refiere al Derecho a regular, reafirma algo que parece obvio, que “las Partes reconocen el derecho de cada Parte a determinar sus políticas y prioridades de desarrollo sostenible, a establecer los niveles de protección ambiental y laboral internos que considere apropiados y a adoptar o modificar su legislación y sus políticas.” Más concretamente plantea que las partes se esforzarán por mejorar su marco normativo para elevar la protección ambiental y laboral, no debilitarán los niveles de protección nacional para fomentar el comercio o las inversiones, no renunciarán o derogarán legislación de protección ambiental y laboral ni ofrecerán hacerlo o se abstendrán de aplicarla a cambio de inversiones, y que tampoco aplicarán la legislación como una restricción encubierta al comercio.

El Artículo 4 hace referencia a los acuerdos y estándares laborales multilaterales. Subraya la necesidad de coherencia en las políticas vinculadas al trabajo decente y asegurar altos estándares de protección laboral. Menciona a la OIT y el reconocimiento de los derechos fundamentales del trabajo. **Nunca en la historia de los TLC, los textos incluidos en estos capítulos garantizaron la protección de trabajadores/as o la prevención efectiva de la violación de los derechos fundamentales del trabajo.** Países como Perú o Colombia son claros ejemplos de que las formulaciones “pro derechos humanos” y los débiles mecanismos establecidos para presentar denuncias de violación de derechos humanos en el marco de estos acuerdos, no solo no resolvieron los problemas estructurales de violación de derechos fundamentales del trabajo, sino que, por momentos, configuraron instancias contradictorias y estériles para el ejercicio del accionar sindical.

En el Artículo 11 se aborda la “gestión responsable de las cadenas de suministro” a través de una “conducta empresarial responsable” y “prácticas de responsabilidad social” corporativa basadas en guías internacionales acordadas. Se mencionan diferentes instrumentos voluntarios de responsabilidad social empresarial. De todos los mencionados, el que tiene mayor legitimidad por estar circunscripto a un organismo tripartito de Naciones Unidas (OIT) es la Declaración Tripartita sobre Empresas

Multinacionales de la OIT. Aún así debemos subrayar **que todos los instrumentos mencionados¹³ constituyen iniciativas voluntarias sumamente débiles que no han sido efectivos hasta el momento para detener casos de violaciones de derechos humanos** que ocurren a manos de empresas transnacionales.

Esta mención va en línea con la posición que la UE está teniendo en el seno de Naciones Unidas donde se está llevando adelante una discusión sumamente importante para la creación de un instrumento jurídicamente vinculante para enfrentar violaciones de Derechos Humanos de parte de empresas transnacionales. El salto cualitativo entre este instrumento y todos los anteriores creados con propósitos similares, es poder implementar un mecanismo vinculante, obligatorio para el cumplimiento y garantía de los Derechos Humanos. A su vez la forma de abordar a las Cadenas Globales de Producción en este instrumento es mucho más integral y comprehensivo, entendiendo que existe responsabilidad de los directorios de las empresas, de los propietarios reales de las empresas (los dueños del paquete accionario) a lo largo de toda la cadena y no solo respecto a las empresas que contratan o subcontratan y los trabajadores/as que contratan y subcontratan directamente la firma.

El Capítulo también crea un Subcomité y Puntos de Contacto como espacio de facilitación y supervisión de la aplicación efectiva de los compromisos contenidos en el mismo. La UE utiliza esta fórmula endeble para controlar el cumplimiento de un Capítulo también débil. En otros TLC como por ejemplo entre la UE y Perú, los sindicatos peruanos han denunciado en diversas oportunidades lo difícil y poco efectivo que ha sido el reclamo con estos mecanismos incluso porque la UE a menudo no se responsabiliza por la situación de vulneración de los derechos laborales en el país socio del acuerdo¹⁴. La experiencia de otros países demuestra que estos mecanismos han funcionado para llamar la atención de la opinión pública y exponer la política laboral regresiva de un gobierno, pero no modificaron estructuralmente la posición de gobiernos que debilitan los derechos laborales o empresas que los vulneran.

Este capítulo posee un Anexo ("Anexo 18-A") que surge como resultado de la renegociación impulsada por el presidente de Brasil. En el Preámbulo se hace mención a los desafíos de la actualidad: efectos de pandemias y tensiones geopolíticas que dejan

¹³ Pacto Mundial de las Naciones Unidas, los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

¹⁴ Al respecto, ver: <https://www.redge.org.pe/sites/default/files/libro%20RedGe%20TLC-UE-5%20anios.pdf>

de rehén los flujos comerciales, el cambio climático o los objetivos de desarrollo sostenible. Las referencias al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de protección ambiental se realizan con mención a los contextos medioambientales y de desarrollo al que se aplican. De alguna manera se alude al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que hace parte de los compromisos de política climática a nivel internacional.

Lo que se establece en el Anexo es el compromiso de las partes de tomar medidas para detener la deforestación para el año 2030. Recordemos que la UE, en el contexto del cierre de las negociaciones en 2019, había propuesto e incluso presentado un Protocolo Ambiental unilateral que solo aplicaría a los países del MERCOSUR algo que además de injusto constituía una clara práctica neocolonial de la UE.

Las partes se comprometen por tanto a asumir un compromiso legalmente vinculante, algo muy poco visto o no visto en secciones de este tipo en TLC o incluso en acuerdos multilaterales “suaves” como los Objetivos de desarrollo sostenible.

El Anexo también refiere a compromisos sobre comercio y empoderamiento de las mujeres, desarrollo de cadenas de suministros sostenibles (incluyendo energía y transición verde), provisiones para promover comercio y productos sostenibles y productos que ayuden a conservar la biodiversidad y los medios de vida de pueblos indígenas, reafirmación de los compromisos de la OIT con prioridad en la atención al trabajo infantil en la implementación del acuerdo, cooperación y compromisos para apoyar a los países del MERCOSUR en facilitar la implementación de la Regulación de la UE sobre Deforestación.

Por último, uno de los capítulos incorporados a partir de la renegociación del presidente de Brasil refiere a “El Acuerdo de París sobre cambio climático como un elemento esencial” y permite que el TLC sea suspendido si una de las partes se retira del Acuerdo de París. En el resumen del TLC presentado por la UE al cierre de las negociaciones en diciembre de 2024, se plantea que el resultado es comparable con lo establecido en el TLC UE-Nueva Zelanda o UE-Reino Unido. Al aprobarse, el TLC UE-MERCOSUR sería el tercer acuerdo con esta cláusula.

8. Solución de Controversias

El TLC también posee un capítulo sobre Solución de Controversias cuyo objetivo es “establecer un mecanismo eficaz y eficiente para evitar y resolver disputas” respecto a la

interpretación de lo establecido en la parte comercial y “preservar el equilibrio de las concesiones acordadas”.

El capítulo habilita que tanto los bloques como tales (UE y MERCOSUR) como sus Estados parte puedan ser parte de una disputa. Permite que la UE pueda iniciar procedimientos de disputa contra el MERCOSUR en relación con medidas concernientes a la UE o a uno o más de sus Estados miembros cuando la medida cuestionada es una medida como bloque MERCOSUR. También permite que la UE inicie procedimientos contra uno o más Estados miembros del MERCOSUR en relación a una medida de un Estado miembro del bloque del MERCOSUR. Por su parte, los Estados miembros del MERCOSUR pueden iniciar de manera individual una disputa contra la UE.

Se establece el mecanismo de consultas previas a iniciar un procedimiento de solución de controversias, es decir que se celebren consultas directas de buena fe para intentar alcanzar una solución mutuamente convenida.

Si bien se establece la posibilidad de arbitraje cuando la controversia no puede solucionarse de mutuo acuerdo y existe un procedimiento de designación de árbitros, no está establecido un tribunal internacional de arbitraje específico o típico como vemos que incluyen habitualmente los Tratados Bilaterales de Inversiones (TBI). Es decir, el capítulo no incluye Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), Cámara de Comercio Internacional (CCI) o la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), sino un mecanismo ad hoc específico para el TLC.

El Anexo de Solución de Controversias refiere al reglamento interno del procedimiento de arbitraje (laudos, notificaciones, designación de árbitros, entre otros).

Anexo

Los textos publicados en diciembre 2024 están en proceso de revisión legal y traducción a los diferentes idiomas oficiales de ambas regiones. No sería la primera vez que el resultado de la revisión legal devuelva textos ajustados o modificados. Por lo tanto, resulta necesario conocer en profundidad los contenidos del acuerdo y revisar los compromisos de Uruguay de manera integral.

En diciembre de 2024 se publicaron los archivos del TLC. Algunos de estos aparecen con la nota “revisados 2024”:

Texto	Nota
Cláusula integración regional	
Comercio de Bienes	
Anexo sobre cronograma de eliminación arancelaria	
Anexo sobre el calendario de eliminación de aranceles para la UE	
Anexo sobre cronograma de eliminación arancelaria para el MERCOSUR	
Anexo: Cambios al cronograma de eliminación arancelaria para el MERCOSUR	Nuevo
Anexo sobre derechos de exportación	Revisado 2024
Anexo sobre derechos de exportación Brasil	Revisado 2024
Anexo sobre monopolios de importación y exportación	
Anexo sobre el comercio de vinos y bebidas espirituosas	
Protocolo sobre normas de origen	
Normas de origen específicas para cada producto	Revisado 2024
Medidas específicas relativas a la gestión del trato preferencial	
Aduanas y facilitación del comercio	

Protocolo sobre asistencia administrativa mutua en materia aduanera	
Barreras técnicas al comercio	
Anexo sobre vehículos de motor, equipos y partes de los mismos	
Medidas sanitarias y fitosanitarias	
Diálogos	
Defensa comercial y salvaguardias globales	
Salvaguardias bilaterales	
Anexo a las salvaguardias bilaterales	Nuevo
Comercio de servicios y establecimiento	
Anexo: Listas de compromisos de la UE en materia de prestación transfronteriza de servicios	
Anexo: Lista de la UE de compromisos de establecimiento	
Anexo: listas de la UE de compromisos del personal clave, los becarios graduados y los vendedores de servicios empresariales	
Anexo: Lista de la UE de proveedores de servicios contractuales y profesionales independientes	
Anexo: Lista de compromisos del MERCOSUR en materia de servicios y establecimiento	
Contratación pública	Revisado 2024
Anexo: Cobertura de la UE en materia de contratación pública	Revisado 2024
Anexo: Cobertura de compras gubernamentales en Argentina	Revisado 2024
Anexo: Cobertura de Brasil en materia de compras públicas	Revisado 2024
Propiedad intelectual	Revisado

	2024
Anexos de Propiedad Intelectual	Revisado 2024
Pagos corrientes y movimientos de capital	
Competencia	
Subvenciones	
Empresas estatales, empresas a las que se conceden privilegios exclusivos o especiales	
Comercio y desarrollo sostenible	
Anexo al capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible	Nuevo
El Acuerdo de París como elemento esencial	Nuevo
Transparencia	
Pequeñas y medianas empresas	
Solución de controversias	Revisado 2024
Anexos a Solución de controversias	
Disposiciones de revisión	Nuevo
Protocolo de cooperación	Nuevo
Definición de medidas	Revisado 2024