



Julieta Zelicovich

El Mercosur frente al acuerdo Mercosur-Unión Europea

En diciembre de 2024, las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea alcanzaron un nuevo hito con un acuerdo político-diplomático sobre el pilar comercial del Acuerdo de Asociación.¹ Este nuevo acuerdo introduce una serie de enmiendas sobre el “acuerdo en principios” de 2019, dando cuenta de las transformaciones geopolíticas, ambientales y sociales acaecidas en el último lustro a nivel global.

La nueva versión incorpora un anexo al capítulo de desarrollo sostenible, y presenta modificaciones en lo referente a compras gubernamentales, aranceles para vehículos eléctricos e impulsados a hidrógeno, aranceles a las exportaciones, volumen de las cuotas en carne de cerdo y biodiesel asignadas a Paraguay, entre otros. También, contempla la creación de un mecanismo de reequilibrio de concesiones y la implementación de una cláusula de revisión.

En este documento se analizan cuáles son los efectos que este acuerdo genera sobre la dinámica regional del Mercosur. En particular, evalúa cómo este acuerdo comercial

afecta al Mercosur en su densidad como espacio económico integrado y su papel como mecanismo de coordinación para el accionar conjunto de sus miembros en el sistema internacional.

Es importante realizar dos aclaraciones: el análisis expuesto se realiza sobre el supuesto de entrada en vigor del acuerdo en los cuatro países miembros del Mercosur en forma simultánea, y no considera una entrada en vigor bilateral parcial —entre algunos miembros del Mercosur y la Unión Europea—, la cual generaría efectos centrífugos amplios.² En segundo lugar, mencionamos que el análisis se realiza en función de los documentos publicados por la Comisión Europea en el mes de diciembre de 2024, que no son la versión final del tratado ni tienen carácter vinculante. Al momento de la elaboración de este reporte, las partes se encontraban trabajando en el proceso de revisión legal (*legal scrubbing*) del tratado.

¹ El Acuerdo de Asociación se integra por dos pilares: el pilar comercial y el pilar de cooperación política. Este último concluyó su proceso de negociaciones en julio de 2020. A diferencia de lo que acontece en el pilar comercial, los contenidos del texto del acuerdo no han sido publicados.

² A la fecha, el capítulo del diseño institucional del acuerdo no se encuentra publicado. Sin embargo, la información trascendida indica que contemplaría la entrada en vigor por separado de cada uno de los miembros del Mercosur, como lo hacen otros acuerdos de libre comercio de Mercosur. Este escenario generaría efectos de desvío de comercio sustanciales en el funcionamiento del bloque y erosionaría la cohesión regional.

Punto de partida

El diagnóstico sobre el impacto del acuerdo sobre el funcionamiento del Mercosur como bloque regional requiere reconocer, en primer término, cuál es el estado de situación. El acuerdo Mercosur-Unión Europea acontece dentro de un proceso de definiciones del bloque regional en curso y no sobre una *tabula rasa*. Actúa sobre dinámicas ya existentes.

Con más de treinta años de historia, el Mercosur se encuentra en un punto de inflexión. El proyecto establecido en los pilares del Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto permitieron una expansión significativa del comercio en los años 90,³ junto con el tendido de numerosas líneas de cooperación política, social y de infraestructura. Los cambios en los patrones de especialización de las economías nacionales, crecientemente primarizadas, y la polarización política en ascenso en la región han llevado, sin embargo, a un *impasse* y a una pérdida del dinamismo regional, al punto de emerger propuestas de rupturas —“Mercoexit”.

El comercio intrazona representó el 11,7 % de las exportaciones de 2024. Los intercambios intrazona, especialmente en los casos de Argentina y Brasil, se caracterizaron por presentar un mayor nivel de complejidad tecnológica que el comercio extrazona. El arancel externo común —principal instrumento de la unión aduanera— mantiene un promedio de 12,3 % con una cobertura de 10.504 productos del universo de bienes.⁴ Hay importantes marcos regulatorios aprobados por el bloque pero, dada la estructura jurídica del proceso regional, muchos de estos no están en vigor debido a demoras en los procesos de internalización nacionales.

En términos de la agenda de negociaciones externas, Mercosur tiene firmados 12 acuerdos de libre comercio y/o preferencias arancelarias —11 de los cuales están en vigor— y tiene 14 acuerdos adicionales en proceso de negociación. Existe un debate en curso respecto de la cohesión del bloque y hay propuestas que pugnan por abandonar la figura de Unión Aduanera y adoptar en cambio la de Zona de Libre Comercio, “flexibilizando” el proceso de integración regional (Barrenengoa & Barceló, 2021; Zelicovich & Park, 2025).

Si bien en los últimos años se produjeron hitos importantes como la entrada en vigor de nuevas normas de origen, el ingreso de Bolivia como miembro pleno y la reactivación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), persiste una tendencia decreciente en el volumen de comercio intrazona, barreras a los intercambios intrazona y un interés declinante del valor del Mercosur como proyecto colectivo de inserción internacional en parte de las elites nacionales.

Es en ese contexto que tiene lugar la conclusión del pilar comercial de las negociaciones Mercosur-Unión Europea y que, eventualmente, acontecerá la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación. Clasificamos los efectos previstos en función de su orientación y de acuerdo a la intensidad esperada. Referimos como efectos positivos aquellos que incrementan el *affectio societatis* entre los países del bloque regional Mercosur y su proyección internacional. En cambio, son negativos los que erosionan la coherencia y densidad regional. La intensidad refiere a cuán grande es esperable que sea el impacto.

Efectos positivos e intensos

Capital simbólico y reputacional

El acuerdo Mercosur-Unión Europea tiene para los miembros del Mercosur un efecto positivo e intenso en la imagen del bloque y su reputación.

La complejidad de la negociación, la importancia del mercado y la convergencia particular de valores y vínculos históricos entre ambas regiones hicieron de esta negociación un pilar clave en la conformación identitaria del Mercosur —distinto a cualquier otro frente negociador de la agenda externa— (Álvarez & Zelicovich, 2020). Otorgó reconocimiento externo al bloque, tuvo efectos sobre la conformación de la agenda regulatoria y en sus capacidades institucionales.

En la historia del bloque regional, el dinamismo de la agenda exterior tuvo un rol compensador frente a la falta de progresos en el plano interno (Oelsner, 2013). En ese marco, las negociaciones con la UE fueron uno de los procesos externos más importantes para la formación de su identidad Mercosur. Mientras que los progresos en la negociación fueron asociados a una capacidad del Mercosur como plataforma para el accionar conjunto de sus miembros, los *impasses* fueron recurrentemente interpretados como un reflejo de la falta de aptitud del bloque regional.

Ya en 2019 la conclusión del acuerdo “en principios” otorgó impulso al Mercosur como plataforma para sus miembros, reflejándose esto en una mayor atención pública y un fuerte activismo de la agenda externa. Desde entonces, se concluyeron las negociaciones con Singapur, la EFTA (European Free Trade Association, por su sigla en inglés) y Panamá, y se lanzaron negociaciones con El Salvador, República Dominicana, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Japón, Líbano y Vietnam.

La conclusión de la revisión de las negociaciones en 2024 tuvo un efecto semejante: le dio visibilidad al proceso de integración regional en la prensa y en el debate público, y sirvió para que los poderes ejecutivos de los países miembro

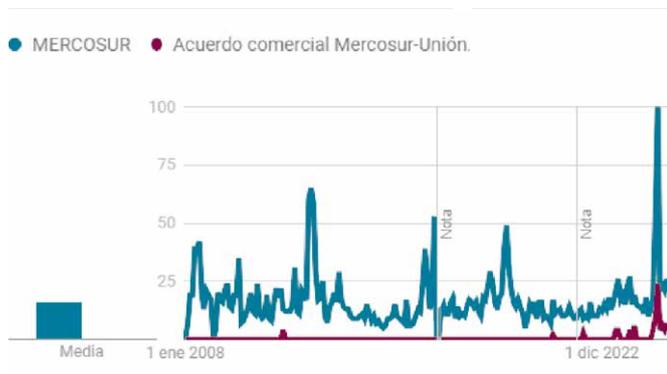
³ Las exportaciones intrazona crecieron a una tasa anual promedio del 22 % los primeros seis años (Costa, Bianco y Bembi, 2019), encontrando tope con la crisis del real de 1998. Desde entonces su evolución ha sido espasmódica.

⁴ Existen 17 niveles arancelarios: 0 %, 3,6 %, 5,4 %, 6 %, 7,2 %, 8 %, 9 %, 10 %, 10,8 %, 12 %, 12,6 %, 14 %, 16 %, 18 %, 20 %, 26 % y 35 %.

podrían exhibir logros derivados del accionar conjunto. La figura 1 muestra, por ejemplo, cómo incrementó el interés en las búsquedas web respecto del Mercosur en correlación con los episodios claves de las negociaciones del acuerdo Mercosur-Unión Europea. Por su parte, en el Congreso de la Nación, en Argentina, se registran cuatro pedidos de informes sobre el acuerdo en 2024 en Diputados en los últimos seis meses. Las menciones en la prensa, tanto en noticias de opinión como en el reporte de eventos asociados al bloque, también se incrementaron.

En vistas de estas consideraciones conceptuales y antecedentes, resulta esperable que la firma y ratificación del acuerdo tengan un efecto positivo en la imagen externa del proceso de integración regional y en el modo en el que los gobiernos de los estados parte ponderan la importancia estratégica del Mercosur. El acuerdo Mercosur-Unión Europea tiene un efecto demostración positivo sobre las capacidades, relevancia e identidad del bloque Mercosur. Por el contrario, la suspensión de la firma del acuerdo podría tener un efecto negativo sobre la reputación del bloque, catalizando movimientos de fragmentación y/o de flexibilización del proceso.

Figura 1: Interés a lo largo del tiempo en los temas de búsqueda “Mercosur” y “Acuerdo comercial Mercosur-Unión Europea”, de acuerdo a Google Trends



Todo el mundo. 1/1/08 - 25/4/25. Búsqueda de noticias.

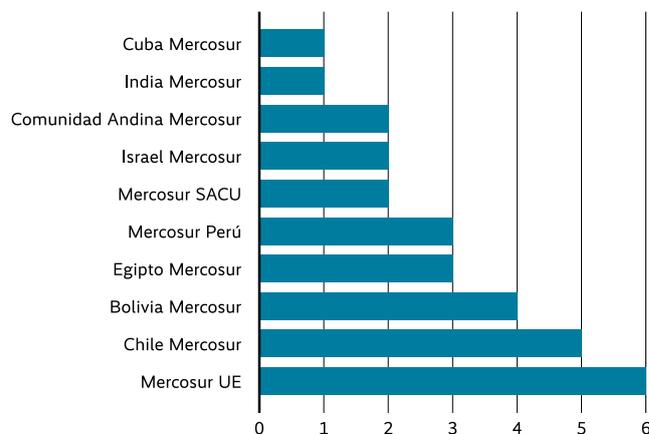
Fuente: Google Trends.

Capacidad para negociar acuerdos

El acuerdo Mercosur-Unión Europea también tiene un efecto dinamizador positivo e intenso sobre la dimensión externa del bloque y su capacidad para actuar como plataforma negociadora (*actorness*).⁵ Es preciso notar que este es el primer acuerdo considerado “profundo” o de “nuevo tipo” concluido por el Mercosur con un socio de extrazona⁶ (Dür et al., 2014). La mayor parte de los

acuerdos externos del Mercosur no lograban reunir niveles de ambición equivalentes a los de Mercosur-Unión Europea, hasta ahora (figura 2).

Figura 2: Acuerdos negociados por el Mercosur, según su Índice de Profundidad



Fuente: Elaboración propia en base a DESTA Database (Dür et al., 2014).

Al incorporar disciplinas OMC+ —es decir, con compromisos más profundos que la Organización Mundial del Comercio (OMC)— y OMCX —compromisos en áreas no cubiertas por la OMC—, la negociación con la Unión Europea dotó al Mercosur de una gimnasia institucional y *know how* que resultan trasladables a otras mesas de negociaciones. Esta “capacidad negociadora” radica tanto en la habilidad de las burocracias técnicas al interior de cada país para identificar intereses y plasmar posiciones en documentos técnicos, como en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación regionales entre los países miembros a la hora de conformar la propuesta negociadora del bloque Mercosur.

Asimismo, es preciso reconocer que, de acuerdo a la literatura económica, la liberalización de comercio establecida en Mercosur-Unión Europea puede facilitar la ampliación y replicación de la reducción de barreras con otros socios, efecto conocido como *juggernaut effect* (Baldwin & Robert-Nicoud, 2015). De hecho, entre 2019 y 2024 el Mercosur concluyó las negociaciones de acuerdos de comercio profundos con Singapur y el EFTA y se encuentra en una instancia avanzada de negociaciones con Emiratos Árabes Unidos. Existen además posicionamientos que sugieren que el hecho de que otros países latinoamericanos hayan firmado con la Unión Europea acuerdos semejante al del Mercosur, podría facilitar avances en la integración latinoamericana —como la “Hoja de Ruta de Convergencia en la Diversidad” entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2018; Grynspan, 2018).

⁵ El concepto de *actorness* remite a la capacidad de los procesos de integración para celebrar negociaciones comerciales externas conjuntas con otros Estados y organismos internacionales. Incluye tanto a sus capacidades materiales y jurídicas, expresadas en la autonomía y autoridad del bloque, como por su reconocimiento externo como actor. Así, “instituciones, identidad y reconocimiento externo” conforman las dimensiones centrales del concepto de *actorness* (Zelicovich, 2021).

⁶ Este índice valora los acuerdos de 1 a 7 según el abordaje que realizan de las siguientes disciplinas y compromisos: liberalización del comercio completa, comercio de servicios, las inversiones, las normas, la contratación pública, la competencia y los derechos de propiedad intelectual.

Asimismo, el hecho de que el pilar comercial del acuerdo, en su versión de diciembre de 2024, haya incorporado una cláusula de revisión puede contribuir a que el Mercosur se vea obligado a sostener en el tiempo sus capacidades de negociación conjunta para mantener la vigencia y valor del acuerdo Mercosur-Unión Europea. Según el documento publicado en 2024, dentro del acuerdo se establece un consejo que, tres años después de la entrada en vigor, y cada cinco años a partir de entonces, deberá realizar un proceso de revisión del acuerdo y determinar la necesidad o no de su modificación.

Debe notarse que el fortalecimiento de las capacidades negociadoras, como acumulación de conocimiento técnico y ejercicio de coordinación, no depende de la firma final del acuerdo ni de su ratificación. Sin embargo, la legitimación de estos saberes sí resulta condicionada a la entrada en vigor del acuerdo.

En suma, estimamos un efecto positivo e intenso asociado a las capacidades para la negociación externa.

Efectos positivos y moderados

Resguardo de valores

El texto del acuerdo, especialmente en su versión revisada de 2024, resalta una lectura compartida de las transformaciones del sistema internacional y pondera una serie de principios y compromisos valorativos comunes para la cooperación internacional. Entre otros, subraya el reconocimiento conjunto de la importancia del cambio climático, la valoración positiva de un sistema de comercio internacional abierto, transparente y basado en reglas, el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria y las pautas de la Agenda 2030, el empoderamiento de las mujeres, y los derechos de los trabajadores. Además, establece como “elemento esencial” del acuerdo Mercosur-Unión Europea a los compromisos del Acuerdo de París.

Estos compromisos, más allá de reforzar las cuestiones identitarias que conforman el vínculo interregional (Álvarez & Zelicovich, 2020), tienen un potencial efecto positivo para la dinámica interna del Mercosur al actuar como un posible amortiguador de los cambios de agenda que acarrea el incremento de la polarización política, en especial con el ascenso de los populismos de derecha (Malacalza & Doval, 2024; Meislová & Chrystogelos, 2024). Resulta plausible argumentar que gobiernos nacionales moderarán sus posiciones contrarias a estos principios en contextos donde el Acuerdo Mercosur-Unión Europea tenga mayor visibilidad. De hecho, cuando el gobierno de Javier Milei retiró a la delegación Argentina de la Conferencia de las Partes (COP) de 2024, se produjo un debate en los medios públicos respecto a cómo esta medida erosionaba el cumplimiento de Argentina de lo negociado con la Unión Europea.⁷

Desde esta perspectiva, asignamos al acuerdo un efecto positivo, aunque de alcance moderado. Por un lado, porque los principios, valores y acuerdos internacionales que se incorporan en el capítulo de “Desarrollo Sostenible” del Pilar Comercial del Acuerdo Mercosur-Unión Europea no están sujetos al mecanismo de solución de controversias y tienen bajo nivel de *enforcement*. Por otro lado, porque los antecedentes en la literatura académica señalan que han sido muy limitados los casos en los que preferencias comerciales fueron suspendidas por motivos no económicos (Borchert et al., 2021).

Un escenario menos probable, pero que no debe dejar de mencionarse, es el que pudiera acontecer si en el Mercosur se arraigan opciones políticas contrarias a estos valores. En ese escenario, estos compromisos de principios y valores aquí resaltados puedan convertirse en un elemento a ser modificado en revisiones futuras del acuerdo. Eventualmente, también pueden convertirse en un elemento que impulse la denuncia del Acuerdo Mercosur-Unión Europea o la salida de un país del Mercosur.

Dinamizador de la remoción de barreras al comercio intrazona

A pesar de que el Tratado de Asunción dispuso la liberalización del comercio intrazona, en la práctica han perdurado diversos instrumentos que limitan el pleno funcionamiento de la zona de libre comercio en el bloque regional. De acuerdo a los datos de la OMC, al 31 de diciembre de 2023 había un total de 71 medidas afectando a las exportaciones de Brasil a la Argentina, mientras que eran 602 las regulaciones que impactaban en las exportaciones de Argentina a Brasil. Se incluyen en este listado subsidios a las exportaciones, cuotas, barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias tanto globales como bilaterales, y medidas antidumping.

Los compromisos contenidos en el acuerdo Mercosur-Unión Europea pueden contribuir a imprimir un mayor impulso a los lánguidos esfuerzos realizados hasta ahora, para superar esas trabas. En particular, el capítulo relativo a “Integración Regional” del Acuerdo Mercosur-Unión Europea contiene una serie de cláusulas destinadas a garantizar la circulación de los productos europeos en el territorio del bloque Mercosur. Cumplir con estas regulaciones lleva también a optimizar el funcionamiento del espacio integrado para los productos intrazonas.

Debe notarse, no obstante, que el grado de obligación de la disposición es bajo. De acuerdo al *wording* introducido en la versión 2024, se trata de una cláusula sujeta a las posibilidades del bloque y no una obligación de implementación inmediata. Sostiene:

Los Estados miembros signatarios del Mercosur revisarán periódicamente sus procedimientos aduaneros con

⁷ A momento de este reporte, Argentina no denunció ninguno de los compromisos del Acuerdo de París.

miras a facilitar el movimiento de mercancías de la Unión Europea entre sus territorios y evitar la duplicación de procedimientos y controles cuando sea factible y de acuerdo con la evolución de su proceso de integración (traducción propia).

Por lo expuesto, asignamos a este componente un efecto positivo, pero moderado, sobre el funcionamiento del bloque regional.

Sostenimiento de las dinámicas de coordinación institucionales

El acuerdo Mercosur-Unión Europea prevé la creación de una serie de comités y mecanismos de reuniones regulares que pueden contribuir al fortalecimiento institucional del Mercosur. Estos mecanismos obligan a los países miembros a sostener sus diálogos de carácter técnico, incluso en contextos de baja sintonía política en la región. La regularidad de las reuniones también puede suponer una oportunidad para continuar mejorando las distintas instancias de coordinación del Mercosur.

A finales de 2023, la Secretaría del bloque Mercosur daba cuenta de la existencia de 292 foros del proceso de integración en 74 temas distintos, que incluyen áreas como: salud, educación, laboral, agricultura, derechos humanos, fiscalización, delitos, seguridad, económicos, género, entre otros. El Mercosur es en este sentido un proceso con vitalidad y buena dinámica de funcionamiento. Entendemos que los compromisos del Acuerdo Mercosur-Unión Europea refuerzan esta dinámica, y que —eventualmente ante un contexto adverso de afinidad entre los países miembros— podría convertirse en un amortiguador de *shocks* externos.

Consideramos, entonces, que el acuerdo puede tener un efecto positivo y moderado para el sostenimiento de las dinámicas de coordinación institucionales del Mercosur.

Fortalecimiento del papel de la integración regional en nuevos temas

El Acuerdo Mercosur-Unión Europea ha dado lugar a la incorporación de nuevos temas, como el de la transición energética, dentro de la agenda de integración regional. Algo semejante acontece con el abordaje de minerales críticos.

Estos temas, si bien ya estaban presentes en el Mercosur, no tenían un peso equivalente a las cuestiones comerciales tradicionales. En el bloque, la integración energética había sido abordada dentro del SGT 9 (Energía), con la Comisión de Integración Eléctrica y Gasífera, y dentro del SGT 7 (Industria e Integración productiva), en la Comisión

de Energía Renovable. En 2023 se creó el Grupo Ad Hoc sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (GAHCDS), que se centró en el intercambio de prácticas aplicadas entre los países miembros y en la elaboración de propuestas conjuntas para las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales.

En el texto del acuerdo Mercosur-Unión Europea se fortalecen las obligaciones de los miembros a cooperar en materia energética, la preservación de la biodiversidad, el combate a la deforestación, y el desarrollo de cadenas sostenibles en minerales críticos. Desde la agenda externa este instrumento genera sinergias positivas con los desarrollos paulatinos que ha ido teniendo el Mercosur en dichas áreas.

Es interesante notar que el Acuerdo Mercosur-Unión Europea contiene disposiciones relativas a fortalecer la cooperación mediante asistencia técnica, transferencia de tecnología y financiamiento en estas áreas. Si bien los mecanismos están presentes tanto para los miembros de forma individual como para el bloque regional, su efecto, estimamos que será positivo para el bloque.

Al ampliar la agenda de cuestiones relativas a la integración regional, el acuerdo hace que el Mercosur cobre valor como instrumento de cooperación entre los países, más allá de las cuestiones aduaneras. En este sentido, sostenemos que fortalece la integración regional. Por su parte, si la creación de capacidades se canaliza mediante el propio bloque regional, esto también tendría efectos positivos sobre el *affectio societatis* del Mercosur. Sin embargo, dado que esta no es una condición necesaria, concluimos que el impacto es moderado.

Efectos negativos e intensos

Intensidad del comercio intrarregional

El Acuerdo Mercosur-Unión Europea supone la eliminación del 91 % de los aranceles a las importaciones por parte del Mercosur en un plazo de hasta 15 años, y del 92 % de los aranceles de la Unión Europea en 10 años. Como hemos mencionado, requiere además la incorporación de disciplinas de diversa índole tendientes a la creación de un espacio integrado entre ambas regiones. Según los distintos estudios de impacto, se espera un incremento del comercio en ambas regiones y un incremento del PBI.

El estudio de London School of Economics estima un incremento de 0,4 puntos porcentuales de las exportaciones de la UE al Mercosur y de entre 4,5 a 0,5 en Mercosur, siendo Brasil el actor que más incrementa sus ventas, y Paraguay el que menos. En el conjunto se estima un incremento del PBI de 10,9 billones de euros para la UE y de 7,4 billones para

Mercosur⁸ (European Commission & LSE, 2020). Estimaciones del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para 2040, sugieren un incremento del 0,12 % para las exportaciones de la UE, del 3 % para las de Brasil y de 0,97 % para el resto de los miembros del Mercosur, y una variación del PBI de 0,06 % para la UE, 0,46 % para Brasil y 0,20 % para el resto (Ribeiro *et al.*, 2023).

Al poner el foco en la composición de estos flujos surge un efecto preocupante para el funcionamiento del Mercosur: se estima que la UE incrementa sus ventas a la región en bienes que, hasta ahora, estructuran los intercambios intrazona. Se estiman pérdidas para el Mercosur en lo que hace vehículos y autopartes, metales ferrosos, prendas de vestir y accesorios, productos metálicos, textiles, productos farmacéuticos, maquinarias y equipos, y equipos electrónicos. Algunos de estos son rubros donde destaca el comercio intrazona: por ejemplo, vehículos y autopartes son el 25 % del comercio intrazona; y maquinarias y equipos, el 3 % (International Trade Center, 2025).

De acuerdo a las estimaciones de impacto realizadas por la CEPAL (2020) resulta esperable una reducción del comercio intrazona del sector autopartista y, eventualmente, una concentración del mismo en Brasil. Este estudio advierte que, por las estrategias de las terminales, es improbable que el bloque europeo reemplace a la producción regional de autos terminados, pero sí que tenga un efecto negativo en alguna de las cadenas de aprovisionamiento y en la relocalización de algunas terminales. Por su parte, el mencionado reporte también advierte respecto de la sustitución de fuentes locales en el sector de agroquímicos una vez entrado en vigor el acuerdo, así como en la metalmecánica. En este último se señala que los diferenciales tecnológicos y de competitividad favorecen la sustitución de productos regionales por europeos.

Esta reasignación de recursos y sectores refuerza una tendencia sostenida en el Mercosur, cual es la de la reducción de la importancia relativa de los intercambios intrazona y la paulatina primarización de la canasta exportadora (Pena *et al.*, 2023). Si nos concentramos en los últimos 20 años, el comercio intrarregional tuvo su mejor performance en 2007, explicando el 16,7 % de las exportaciones totales, para luego caer hasta un 10,5 % en 2023. Este valor resulta bajo en comparación con las regiones europeas y asiáticas donde el comercio intrazona suele superar el 50 % del total comercializado, pero está a tono con los procesos latinoamericanos, donde por ejemplo el comercio intrazona de la Alianza del Pacífico es de 2,5 % y de la CAN es 5,7 %.

Si consideramos que los flujos comerciales son parte sustantiva de los intereses mutuos que sostienen en el largo plazo a la integración comercial, el efecto del acuerdo es, en este sentido, negativo. Reduce los intercambios mutuos

de los miembros del Mercosur, en función de un cambio en el patrón de especialización que termina fortaleciendo los lazos con los socios extrazona. Aquello que pudiera ser bueno en términos de la proyección internacional del bloque tiene una contracara en la disminución de la interdependencia regional. No se identifica en la literatura previa ni en los estudios de impacto referencias a la generación de eslabonamientos productivos intra-Mercosur a partir del acuerdo que pudiera significar un salto en la integración productiva regional. Por el contrario, se refuerzan los patrones de inserción internacional basados en las ventajas comparativas existentes, tendientes a la primarización de las exportaciones de Mercosur.

En tanto que el efecto del acuerdo amplifica la tendencia en curso, se considera que su impacto puede ser significativo.

Efectos negativos y moderados

Fragmentación normativa y doble estándar regulatorio

El acuerdo Mercosur-Unión Europea, al ser un acuerdo profundo, introduce novedades regulatorias en el Mercosur. Investigaciones previas han advertido respecto de los efectos que estas innovaciones generan en la coherencia del bloque regional (Maduro *et al.*, 2020). Se plantea una situación paradójica en la cual los miembros del bloque Mercosur les otorgan un trato más favorable a socios extrarregionales que lo que ellos se dan entre sí. Se produce así, en algunas áreas, un doble estándar regulatorio que tiende a la fragmentación de las normas del Mercosur. Este efecto se entiende al menos hasta el momento en el que el bloque regional decida homogeneizar estas regulaciones y ajustar el acervo normativo Mercosur a lo pautado en el acuerdo internacional; un proceso que presenta avances parciales.

Maduro *et al.* (2020) identificaron algunos de los núcleos claves con regulaciones diferentes entre las normas intra-Mercosur y los textos del acuerdo Mercosur-Unión Europea en su versión de 2019. Tomando de base dicho análisis identificamos los siguientes aspectos como algunos nodos regulatorios potencialmente conflictivos en 2025:

- Sector automotriz y sector azucarero: Mientras que en el Mercosur estos dos sectores están excluidos de la zona de libre comercio, teniendo un tratamiento especial, ambos forman parte de los cronogramas de desgravación arancelaria del pilar comercial del Mercosur-Unión Europea. Al finalizar el período estos dos sectores tendrían libre comercio con la Unión Europea pero no entre los miembros del Mercosur.
- Aranceles a las exportaciones: El acuerdo Mercosur-Unión Europea estipula un mecanismo de eliminación de aranceles

⁸ El ejercicio considera un escenario conservador, es decir que mantenga algunas restricciones al comercio como efectivamente sugieren los textos publicados. Se realizan los cálculos para 2032, tomando 2015 como año de base.

a las exportaciones, disposición que no tiene una regulación equivalente en el Mercosur. Si bien el Tratado de Asunción dispone la eliminación de las barreras al comercio, el uso de aranceles a las exportaciones en el comercio intrazona lleva más de dos décadas.

→ Desarrollo sostenible: Mientras que el Acuerdo Mercosur-UE hace un reconocimiento explícito entre el comercio y los requerimientos laborales, sociales y ambientales, en el Mercosur estas cuestiones han sido abordadas por carriles separados. La vinculación explícita sería una innovación regulatoria.

En otras cuestiones como facilitación de comercio, algunos aspectos del acuerdo de Servicios, o la Certificación de Origen, que en 2020 (Maduro et al., 2020) eran potencialmente conflictivas, Mercosur realizó avances regulatorios. En los últimos 5 años, se equiparó la norma regional en estos temas a los estándares del acuerdo. Algo semejante ocurrió también con el Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur cuya aprobación en 2017 fue interpretada como una “plataforma común en las negociaciones externas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2017).

Puesto que el doble estándar erosiona la coherencia del bloque entendemos que el efecto es negativo. Sin embargo, en vistas de los antecedentes concluimos que su alcance es moderado porque es acotado en la cantidad de áreas que quedan bajo el doble estándar, y porque puede revertirse de acontecer la actualización regulatoria del Mercosur.

Duplicación de estructuras de participación

Al establecer los mecanismos institucionales para la participación de la sociedad civil, el acuerdo Mercosur-Unión Europea crea sus propios mecanismos de diálogo. Estos formarían parte integral del capítulo de desarrollo sostenible. Si bien las definiciones finales no se encuentran explicitadas aún en los textos disponibles, cabe advertir que este tipo de mecanismos supone una duplicación frente a estructuras de participación de la sociedad civil ya existentes en el bloque Mercosur, cual es el Foro Consultivo Económico Social del Mercosur.

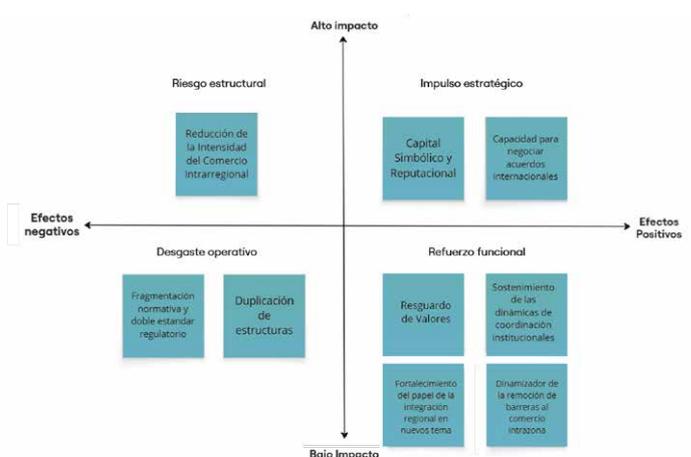
El hecho de que el acuerdo no haya incorporado al Foro como interlocutor en el capítulo de desarrollo sostenible, y proponga en cambio la conformación de otro tipo de espacios, da cuenta de la debilidad de esta instancia que no logró consolidarse en el bloque Mercosur. Al avanzar en mecanismos nuevo, erosiona su peso en las dinámicas del bloque Mercosur, profundizando la tendencia en curso.

En función de ello, se considera un impacto negativo y moderado del Acuerdo Mercosur-Unión Europea sobre las estructuras existentes de participación de la sociedad civil en el Mercosur.

Reflexiones finales

El acuerdo Mercosur-Unión Europea constituye un hito de alto impacto para el proceso de integración regional, generando efectos simultáneamente positivos y negativos sobre la dinámica del bloque. El entrecruzamiento de los efectos observados y su intensidad permiten reconstruir una matriz de evaluación, identificando, desde la perspectiva de las dinámicas regionales, “impulsos estratégicos”, “refuerzos funcionales”, así como “riesgo estructural”, factores de “desgaste operativo” que surgen del acuerdo Mercosur-Unión Europea. La figura 3 presenta una matriz integrada de los efectos identificados.

Figura 3: Matriz de resultados de los efectos del Acuerdo Mercosur-Unión Europea sobre el bloque Mercosur



Fuente: Elaboración propia.

El impacto del acuerdo resulta ambivalente en su contribución al desarrollo de las instituciones del bloque y de su identidad, y presenta rasgos positivos en materia del reconocimiento externo —los tres factores determinantes del *actorness*—. El acuerdo ofrece una oportunidad para revitalizar la inserción internacional del Mercosur, pero plantea también tensiones que exigirán una gestión activa y estratégica para preservar y fortalecer la densidad del bloque regional en el nuevo escenario global. Se trata de un proceso en curso: las acciones de los actores y medidas de compensación pueden cambiar las dinámicas observadas, tanto durante el proceso de revisión legal como en la eventual entrada en vigor.

La evaluación final del tratado requiere integrar estas observaciones con efectos sobre otras dimensiones, como la socioeconómica o la ambiental, tanto a nivel agregado como en el espacio nacional de cada uno de los países miembros. Los acuerdos comerciales resultan instrumentos complejos, cuya ponderación es necesariamente interdisciplinar.

Referencias

- Álvarez, M. V., & Zelicovich, J. (2020). El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: Un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador. *Relaciones Internacionales*, 44, Article 44. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.006>
- Baldwin, R., & Robert-Nicoud, F. (2015). A simple model of the juggernaut effect of trade liberalisation. *International Economics*, 143, 70-79. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2015.04.008>
- Barrenengoa, A. C., & Barceló, N. (2021). Las posturas en torno a la flexibilización del MERCOSUR, 30 años después: ¿armonía de voces o concierto desafinado? *Conjuntura Austral*, 12, n.º 60. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/171982>
- Borchert, I., Conconi, P., Ubaldo, M. D., & Herghelegiu, C. (2021). The Pursuit of Non-Trade Policy Objectives in EU Trade Policy. *World Trade Review*, 20(5), 623-647. <https://doi.org/10.1017/S1474745621000070>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2018). *La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/828de016-1a38-4f8c-8fca-056fb-92be033/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2020). *Los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia* (No. Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR). CEPAL - Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/30c81b50-9706-405f-875a-46e3112af94a/content>
- Dür, A., Baccini, L., & Elsig, M. (2014). The design of international trade agreements: Introducing a new dataset. *The Review of International Organizations*, 9(3), 353-375. <https://doi.org/10.1007/s11558-013-9179-8>
- European Commission & LSE. (2020). *Sustainability impact assessment in support of the association agreement negotiations between the European Union and Mercosur: Final report*. The London School of Economics and Political Science Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2781/54752>
- Grynspar, R. (2018). *Convergencia en la Diversidad. Diálogo entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico* (CAF-Banco de Desarrollo de América Latina; Secretaría General Iberoamericana; ALADI). https://repositorio.aladi.org/bitstream/handle/20.500.12909/36169/Caja_072_002.pdf?sequence=2
- Maduro, L., Veiga, P. da M., & Rios, S. P. (2020). Acordo Mercosul-União Europeia: Impactos normativos/regulatórios no Mercosul. *IDB Publications*. <https://doi.org/10.18235/0002612>
- Malacalza, B., & Doval, G. P. (2024). The disruptive effect of Western supremacist civilizationism: Why Southern Cone reactionary governments confront regionalism. *Global Discourse*, 14(4), 459-478. <https://doi.org/10.1332/20437897Y2024D000000043>
- Meislová, M. B., & Chryssogelos, A. (2024). The ambiguous impact of populist trade discourses on the international economic order. *International Affairs*, 100(5), 1941-1957. <https://doi.org/10.1093/ia/iiad296>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2017, diciembre 22). *Se aprobó el Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/se-aprobo-el-protocolo-de-contrataciones-publicas-del-mercosur>
- Oelsner, A. (2013). Institutional Identity of Regional Organizations, Or Mercosur's Identity Crisis. *International Studies Quarterly*, 57(1), 115-127. <https://doi.org/10.1111/isqu.12033>
- Pena, C., Zelicovich, J., Thorstensen, V., & Mota, C. (2023). Informe Mercosur No. 26: MERCOSUR: Divergencias estratégicas y consensos pragmáticos. *IDB Publications*. <https://doi.org/10.18235/0005314>
- Ribeiro, F. J. D. S. P., Betarelli Junior, A. A., & Faria, W. R. (2023). *Nota Técnica n. 68 (Dinte): Avaliação dos impactos do acordo de livre comércio Mercosul-União Europeia*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://doi.org/10.38116/ntdinte68-port>
- Zelicovich, J. (2021). Mercosur: Una evaluación del período 2016-2019. En *El regionalismo en América Latina después de la Post-Hegemonía*. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.
- Zelicovich, J., & Park, L. (2025). *El MERCOSUR y los desafíos de la inserción internacional*. Fundar.

Sobre la autora

Julieta Zelicovich. Dra. en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario y magíster en Relaciones Comerciales Internacionales por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Profesora e Investigadora de la UNR. Es investigadora adjunta en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina. Autora de publicaciones científicas y académicas en temas de economía política internacional y política exterior, globalización, gobernanza del comercio internacional, política comercial externa e integración regional.

Friedrich-Ebert-Stiftung

Centro Regional Sindical

Gral. Arturo Baliñas 1145, Piso 8
Montevideo, Uruguay

Responsables

Dörte Wollrad
Directora

Viviana Barreto
Directora de Proyectos

Coordinación de publicaciones
Jandira Dávila

Corrección
Laura Zavala

Diseño y diagramación
Cooperativa de Comunicación SUBTE

Más información:
www.sindical.fes.de

Contacto:
sindical@fes.de



Centro Regional Sindical