

Mercosur - Unión Europea: un acuerdo estratégico que excede la dimensión comercial

DRA. MARÍA BEATRIZ NOFAL (PH.D.)



María Beatriz Nofal

es experta internacional en desarrollo sustentable con una extensa experiencia en consultoría ejecutiva, y con gobiernos y organismos internacionales, en materia de comercio internacional, inversión, innovación, competitividad y sustentabilidad.

Tiene un Doctorado (Ph.D), especialidad en Desarrollo, de la Universidad de Johns Hopkins, Whiting School of Engineering y Post-gradados en Haute École de Sciences Sociales, Universidad de París, y en el Institute of Social Studies, La Haya.

Resumen ejecutivo

El Acuerdo de Asociación Mercosur - Unión Europea (EMPA), cuyo pilar comercial entró en vigor provisional el 1° de mayo de 2026 a través del Acuerdo Comercial Interino (iTA), constituye el mayor acuerdo de libre comercio (ALC) negociado por el Mercosur y uno de los más grandes suscriptos por la Unión Europea (UE).

Este artículo analiza la estructura del pilar comercial (aranceles, cuotas, reglas de origen, barreras no arancelarias, defensa comercial, y disciplinas sobre servicios, inversiones y compras públicas), evalúa el impacto macroeconómico y el desvío de comercio en base un modelo de Equilibrio General Computable del IPEA de Brasil, y propone una agenda estratégica para que Argentina y el Mercosur maximicen los beneficios dinámicos del Acuerdo.

La medida del éxito del ALC Mercosur - UE no será sólo el incremento del comercio bilateral, sino la contribución de este proceso de liberalización preferencial a la convergencia de ingresos per cápita, a la transformación productiva y aumento de la complejidad exportadora, y al cierre de la brecha de desarrollo entre ambas regiones. El desafío estratégico es evitar una especialización excesiva en materias primas, y aprovechar la ampliación de mercado del ALC para diversificar exportaciones de bienes y servicios, atraer inversión y financiamiento, mejorar

la productividad, avanzar en la especialización intraindustrial e integrarse en cadenas globales de valor como proveedor de bienes de valor agregado, servicios y tecnologías.

La condición necesaria para maximizar los beneficios del ALC es la certidumbre del acceso preferencial al mercado del socio. Sin embargo, dos resoluciones recientes de la UE impusieron limitaciones a importaciones a pocos días de la entrada en vigencia del iTA. La decisión 2026/2080 de la Comisión Europea calificó a la soja de alto riesgo ILUC (de cambio indirecto de uso del suelo), impidiendo la importación de biodiesel de soja. El Parlamento Europeo rechazó esa medida el 08/07/2026, pero mantiene la normativa en discusión, por lo que el acceso al mercado europeo se repone en modo no definitivo. En paralelo, la UE modificó el 27/05/26 su norma de salvaguarda al acero, con significativa reducción de los cupos y aumento de los aranceles, lo que en la práctica altera unilateralmente las condiciones pactadas en el iTA. Estos casos de modificación al acceso preferencial en las condiciones negociadas generan incertidumbres de acceso al mercado de la UE más allá de los productos afectados, lo que podrá tener impacto negativo en el comercio, las inversiones y las estrategias de integración industrial en cadenas globales de valor.

1. Introducción

El 6 de diciembre de 2024, en Montevideo, se anunció la conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Mercosur- Unión Europea (EMPA), iniciadas formalmente en 1999. El Acuerdo fue suscripto el 18 de enero de 2026 en Asunción, Paraguay. Argentina lo incorporó al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley 27.800, y el pilar comercial fue implementado por la UE a través del Acuerdo Comercial Interino (iTA), comenzando a aplicarse en forma provisional el 1° de mayo de 2026. Esto sin necesidad de ratificación parlamentaria individual en los veintisiete Estados miembros de la UE, como sí lo requiere la aprobación del Acuerdo

“ Los bloques signatarios reúnen más de 700 millones de personas y un PIB combinado de aproximadamente US\$ 25 billones (trillones en inglés), cerca del 25% del PIB mundial ”.

(EMPA), que incluye los otros dos pilares de diálogo político y de cooperación.

El iTA consta de veintitrés capítulos que regulan acceso a mercados de bienes, reglas de origen, facilitación aduanera, barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, defensa comercial y salvaguardias (globales y bilaterales), comercio de servicios, compras públicas, propiedad intelectual, PYMES, defensa de la competencia, subvenciones, empresas estatales, comercio y desarrollo sostenible.

Los bloques signatarios reúnen más de 700 millones de personas y un PIB combinado de aproximadamente US\$ 25 billones (trillones en inglés), cerca del 25% del PIB mundial. La UE como región es el segundo más importante socio comercial del Mercosur, representando cerca del 17% del comercio internacional de bienes del Mercosur en 2024, mientras que el Mercosur es el 10º socio en el comercio internacional de bienes para la UE. El comercio bilateral de bienes entre la UE y Mercosur alcanzó en 2024 un total de EUR \$111.000 millones, siendo equilibrado: EUR\$ 56.000 millones en exportaciones del Mercosur a la UE, y EUR\$ 55.200 millones en importaciones de la UE desde Mercosur.

La participación de Brasil en ese flujo de comercio de bienes fue más del 80% y la de Argentina 15%. El comercio bilateral de servicios en 2023 fue más de EUR\$ 42.000 millones de euros: la UE

70.000

MILLONES DE US\$

Es la inversión
extranjera directa
de la UE en Argentina
y Brasil.

exportó más de EUR\$ 29.000 al Mercosur e importó EUR\$ 13.400 millones en servicios del Mercosur (Consilium EU, 2026). La UE, como región, es la principal fuente de inversión extranjera directa (IED) en las economías de Argentina y Brasil: cerca del 40% de la IED en Argentina en 2025 (con un stock acumulado de casi US\$ 70.000 millones, Cancillería 2026) y 31,6% de la IED en Brasil en 2023 (con un stock acumulado de US\$ 321.400 millones, CNI 2026).

111.000

MILLONES DE €

es el comercio
bilateral Unión
Europea - Mercosur.

En un mundo en transformación, con bloques en pugna, dominancia de la geopolítica, fragmentación del comercio mundial, demanda urgente de seguridad energética, desafíos de la transición energética, climática y de la revolución tecnológica de la inteligencia artificial, el Acuerdo Mercosur - UE no es sólo un tratado comercial. En el contexto internacional actual, el Acuerdo es un anclaje estratégico que contribuye a diversificar la inserción internacional, ampliar los márgenes de autonomía, y fortalecer el multilateralismo.

Ahora bien, la condición necesaria para la maximización de los beneficios del ALC es la certidumbre del acceso a mercado. Sin embargo, dos resoluciones recientes unilaterales de la UE amenazan poner nuevas limitaciones a las exportaciones de biodiesel de soja y del sector siderúrgico del Mercosur por razones injustificadas, de carácter ambiental en el primer caso y, en el segundo caso, para defenderse de problemas de sobrecapacidad global no atribuibles a Mercosur. En el caso del biodiesel de soja, el Parlamento Europeo rechazó, el 08/07/26, la decisión de la Comisión Europea 2026/2080 modificando el Reglamento 807 de 2019, la cual calificaba a la soja como cultivo de alto riesgo por cambio indirecto del uso del suelo (ILUC, por sus siglas en inglés), e impedía la importación del biodiesel de soja y su utilización como biocombustible. La incertidumbre de acceso a mercado en estos casos, de no mantenerse el acceso preferencial en las condiciones negociadas, no sólo podrá tener impacto negativo en el comercio sino en las inversiones. El gobierno de Argentina y en Mercosur

están negociando el mantenimiento de las condiciones acordadas de acceso preferencial al mercado de la UE en ambos casos, pero el proceso está en curso de discusión y de evolución. Los resultados de acceso al mercado de la UE en el caso de las exportaciones de la industria siderúrgica de Argentina no parecen ser auspiciosos. Mas adelante, en el análisis de sectores ganadores y sensibles (punto 8.2), brindamos un análisis detallado de ambos casos.

La presente nota se concentra en examinar el iTA o Pilar Comercial del ALC: los principios generales del comercio de bienes del iTA y el cronograma de desgravación de ambas Partes; las cuotas tarifarias, los requisitos de cumplimiento en el comercio de bienes y la apertura negociada en servicios y compras públicas, el balance de concesiones, el ALC en la teoría económica, su impacto macroeconómico y en el desvío de comercio, sectores ganadores y sensibles, y las implicancias estratégicas y recomendaciones para Argentina y Mercosur en el contexto mundial actual.

2. Principios Generales del Comercio de Bienes (Capítulo 2)

El Capítulo 2 del iTA establece una zona de libre comercio compatible con el artículo XXIV del GATT de 1994. Sus pilares normativos son: (I) eliminación progresiva de aranceles sobre bienes originarios conforme al Anexo 2-A; (II) trato nacional; (III) no regresión, ninguna Parte puede aumentar aranceles sobre bienes originarios de la otra; (IV) aceleración opcional de la desgravación por mutuo acuerdo; (v) prohibición de restricciones cuantitativas a la importación y exportación, salvo excepciones OMC; y (VI) disciplinas sobre licencias de importación, transparentes, no discriminatorias y de trámite ágil.

→ **Cronograma de desgravación.** Toda la eliminación de aranceles por parte de la Unión Europea se completa en un período de 10 años. El Mercosur aplica un trato diferenciado según el sector y la

sensibilidad del producto, con plazos de hasta 15 años (y 30 para vehículos con nuevas tecnologías). El "año cero" cubre desde la entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 2026; el "año uno" inicia el 1° de enero de 2027; y cada reducción subsiguiente tiene efecto el 1° de enero de cada año. Las categorías de desgravación se traducen en proporciones exactas del arancel base eliminado. En el caso de la oferta del Mercosur a la UE, la canasta 4 años reduce en cuatro tramos de 20% anual; la canasta 10 en once tramos del 9,1%; la canasta 15 en quince tramos del 6,25%. La categoría especial 15V para vehículos convencionales mantiene el arancel base sin cambios durante los primeros seis años, aplica una reducción del 50% dentro de una cuota de 50.000 unidades desde el inicio, y elimina el arancel en tramos anuales del año 7 al 15 (VUCE, 2026, Guía para la lectura de ofertas).

- **Derechos de exportación.** Como regla general, no podrán imponerse ni mantenerse a partir del 1° de mayo de 2029 (tres años desde la entrada en vigor). El Mercosur negoció excepciones: soja, subproductos y biodiesel deben respetar un máximo del 18% desde enero de 2031 y del 14% desde enero de 2036; cueros, pieles y ciertos insumos petroquímicos en un plazo de seis años adicionales. Para minerales críticos (litio, cobre, manganeso), Argentina preservó el derecho a aplicar derechos de exportación condicionado a que la tarifa aplicada a la UE sea inferior a la aplicada a terceros mercados.
- El Acuerdo preserva los monopolios estatales de Brasil en petróleo, gas e hidrocarburos, y el de ANCAP, Uruguay, en combustibles derivados.

3. Rebajas Arancelarias de la Unión Europea al Mercosur

La oferta de la UE abarca 9.376 líneas tarifarias (Nomenclatura Común/NC de 2013), con cobertura superior al 99% del universo arancelario europeo y del valor del comercio bilateral. El arancel

CRONOGRAMA DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DE LA UE AL MERCOSUR (APÉNDICE 2A-1)

Cesta	Líneas (n°)	% Total	Características principales
Año 0 / Inmediata	5.090	54,3%	Maquinaria, metalurgia, informática, químicos, papel
Año 4	1.703	18,2%	Manufacturas intermedias, agroquímicos
Año 7-8	1.505	16,1%	Productos industriales de mayor sensibilidad
Año 10	589	6,3%	Química fina, electrónica avanzada
Cuotas Tarifarias (TRQ)	383	4,1%	Agropecuarios sensibles: carnes, aves, cereales, lácteos
Excluidos	106	1,0%	Productos de máxima sensibilidad
Total	9.376	100%	Cobertura 99% del universo arancelario y del comercio bilateral

TABLA 1

Fuente: Cancillería Argentina
(2026) / Siscomex Gov.br (2026).

promedio NMF (Nación más Favorecida de la OMC) es del 4,5%, aunque con picos y aranceles específicos en productos agropecuarios (por ej. hasta EUR\$ 303/100 kg en carnes bovinas deshuesadas) y agroindustriales. (TABLA 1)

El perfil de desgravación de la UE es rápido y profundo: el 54,3% de las líneas alcanza arancel cero de forma inmediata, lo que equivale al 82,7% del valor de las importaciones europeas desde Brasil en 2024 (CNI 2026). Esta concentración en la canasta Año 0 corresponde principalmente a productos industriales -maquinaria, siderurgia, metalurgia, informática, químicos y papel- en los que la UE ya tiene aranceles bajos. Los sectores con mayor impacto exportador en desgravación lineal son: maquinaria y equipos (Cap. 84–85; 15,8% de líneas con arancel cero, incluyendo compresores, bombas y turbinas); siderurgia y metalurgia (Cap. 72–73; 90,4% del valor exportado en estos dos capítulos por Brasil en 2024 con arancel cero, CNI 2026); alimentos procesados, incluidos aceites, frutas, jugos y pescados (58,1% del valor sectorial exportado por Brasil en 2024 con arancel cero, CNI 2026); y celulosa y papel (Caps. 47–48; liberalización en Años 0 y 4).

→ **Asimetría instrumental:** La sensibilidad real de la oferta europea reside en algunos productos agropecuarios y agroindustriales, canalizados a través de cuotas tarifarias (TRQ) y no de

desgravación lineal plena. Esto implica una asimetría estructural significativa: **el Mercosur finalmente liberaliza mediante plazos más largos, pero la UE no liberaliza plenamente el agro ni la agroindustria**, sino que limita cuantitativamente el acceso de ciertos productos mediante cuotas.

4. Rebajas Arancelarias del Mercosur a la Unión Europea

La oferta del Mercosur abarca 10.029 líneas (Nomenclatura Común del Mercosur/NCM de 2012). El principio rector es el trato especial y diferenciado: el Mercosur obtiene plazos más largos que la UE porque su arancel promedio de partida (11,4% en Brasil; similar en Argentina) más que duplica el europeo (4,5%), lo que justifica la asimetría en plazos negociada. (TABLA 2)

CRONOGRAMA DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DE LA UE AL MERCOSUR (APÉNDICE 2A-1)

Cesta	Líneas (n°)	% Total	Características principales
Año 0 / Inmediata	1.075	10,7%	Semillas, insumos agrícolas, equipos de precisión;
Año 4	2.225	22,2%	Bienes de capital, productos intermedios industriales
Año 8	1.370	13,7%	Equipamiento médico, electrodomésticos
Año 10	3.523	35,1%	Maquinaria industrial, químicos, farmacéuticos (canasta más grande)
Año 15	900	9,0%	Textiles, calzado, productos con alta protección
Cuotas Tarifarias (TRQ)	42	0,4%	Lácteos europeos
Excluidos	894	8,9%	Textiles sensibles, calzado, productos estratégicos
Total	10.029	100	Cobertura ~91% del universo arancelario

TABLA 2

Fuente: Cancillería Argentina (2026) /
Siscomex Gov.br (2026).

11,4%

ES EL ARANCEL PROMEDIO

del Arancel Externo
Común en Brasil.

La canasta Año 0 cubre el 10,7% de las líneas, productos ya con arancel bajo: semillas, insumos agropecuarios, máquinas de precisión, algunos químicos (cerca de 15% del valor importado por Brasil desde la UE en 2024, según CNI 2026). La mayor concentración es la canasta Año 10 (35,1% de líneas, 41,8% del valor importado por Brasil desde la UE en 2024, según CNI), que incluye maquinaria industrial, químicos y farmacéuticos. El 8,9% excluido abarca, entre otros, textiles, confecciones y calzado.

35%

ES EL ARANCEL MÁXIMO

de ciertos sectores
como maquinaria,
industria automotriz,
textiles y calzados.

→ **Sector automotriz:** máximos plazos de desgravación arancelaria negociados. La Tarifa Externa Común (TEC) del Mercosur en automóviles es del 35%. El acuerdo aplica la categoría 15V para vehículos convencionales: arancel base sin cambios durante los primeros seis años; reducción del 50% dentro de una cuota anual de 50.000 unidades desde el inicio (Argentina: 15.500 u.; Brasil: 32.000 u.; Uruguay: 1.750 u.; Paraguay: 750 u.); y liberalización total al año 15. Los vehículos eléctricos e híbridos desgravan en 18 años; a hidrógeno en 25 años (6 años de gracia); nuevas tecnologías en 30 años (6 años de gracia). Una salvaguardia bilateral específica para vehículos es activable durante los primeros 18 años de vigencia. Autopartes: reducción gradual en 10-15 años según NCM. En el sector automotriz, altamente integrado entre Argentina y Brasil en el contexto del mercado regional ampliado del Mercosur, los plazos más largos permiten un tiempo de adaptación necesario. Esto es requerido para enfrentar el riesgo de rezago tecnológico frente a la electromovilidad de la industria europea y, así, fortalecer su competitividad frente al avance de estas y otras nuevas tecnologías en la industria automotriz global. Cabe destacar, que en el caso de Argentina el modelo de especialización productiva intraindustrial e intrarregional en la producción de pick-ups le brinda una fortaleza competitiva diferencial en el marco del ALC Mercosur - UE, ya que en la UE no se fabrican pick-ups.

“ El modelo de especialización productiva intraindustrial e intrarregional en la producción de pick-ups le brinda una fortaleza competitiva diferencial a la Argentina en el marco del ALC Mercosur - UE, ya que en la UE no se fabrican pick-ups ”.

5. Cuotas Arancelarias: UE para el Mercosur y Mercosur para la UE

Las cuotas tarifarias (TRQ) son el instrumento central de la UE para apertura en productos agropecuarios sensibles: dentro de la cuota se aplica un arancel reducido o nulo; fuera de ella, rige el arancel NMF de la OMC. El Mercosur también concede recíprocamente cuotas a la UE para lácteos (quesos 30.000 t, leche en polvo 10.000 t, fórmulas infantiles 5.000 t) y ajo, todos con plazos de 10 años. La tabla siguiente consolida todas las cuotas negociadas (TABLA 3)

La cuota para Mercosur de carne bovina de 99.000 toneladas (TRQ-BF1 + TRQ-BF2, peso en canal) es la mayor que la UE ha concedido en un acuerdo bilateral, siendo más del doble de las otorgadas a Canadá y cuatro veces y medias superiores a las concedidas a México. Sin embargo, el tamaño relativo de la cuota de Mercosur se modera al considerar que se reparte entre los cuatro países miembros. La Cuota Hilton-10.000 t, de cortes de alta calidad, tiene arancel cero desde el primer día de vigencia. La cuota de etanol industrial (450.000 t, arancel cero inmediato) y la de etanol combustible (200.000 t, con arancel EUR\$ 6,4/hl decreciente hasta EUR\$ 3,4/hl en 5 años) son relevantes para el sector sucro-alcoholero de Argentina y Brasil. Para la cuota recíproca de ajo del

**CUOTAS TARIFARIAS DEL ACUERDO OTORGADAS POR LA UE AL MERCOSUR Y CUOTAS RECÍPROCAS
DE UE A MERCOSUR Y DE MERCOSUR A UE (SOLO EN LÁCTEOS Y AJO)**

Producto	Volumen (t/año)	Arancel Intracuota	Plazo e implementación
Carne bovina fresca (TRQ-BF1)	54.450	7,5%	Año 5. Administración FIFO ⁽¹⁾ por trimestre
Carne bovina congelada (TRQ-BF2)	44.550	7,5%	Año 5. Subtotal bovina: 99.000 t mayor cuota bilateral de la UE
Cuota Hilton (cortes alta calidad)	10.000	0%	Año 0 (inmediata). Arancel cero desde la entrada en vigor
Carne de ave deshuesada (TRQ-PY1)	90.000	0%	Año 5
Carne de ave con hueso (TRQ-PY2)	90.000	0%	Año 5. Subtotal aves: 180.000 t
Carne porcina (TRQ-PK)	25.000	EUR\$ 83/t	Año 5
Maíz y sorgo (TRQ-ME)	1.000.000	0%	Año 5. Mayor cuota de cereales concedida por la UE
Etanol industrial (TRQ-EL ind.)	450.000	0%	Año 0 (inmediata). Clave para el sector sucro-alcoholero
Etanol combustible (TRQ-EL)	200.000	EUR\$ 6,4/hl decrec. a 3,4/hl	Año 5. Reducción gradual de la tarifa intra-cuota
Azúcar refinera Brasil (TRQ-SR)	180.000	0%	Cuota OMC existente. AR y UY excluidos de la preferencia
Azúcar Paraguay (TRQ-SR)	10.000	0%	Año 0. Por encima cuota, arancel NMF
Arroz (TRQ-RE)	60.000	0%	Año 5. FIFO
Miel (TRQ-HY)	45.000	0%	Año 0 (inmediata). FIFO
Huevos (TRQ-EG1 + EG2)	6.000	0%	Año 5. Requiere cumplimiento normas bienestar animal (AW)
Quesos/ de UE a Mercosur y Mercosur a UE (TRQ-CE)	30.000	Decrec. a 0%	10 años. Excl. mozzarella. Sensible para Argentina/Brasil
Leche en polvo/ UE a Mercosur y Mercosur a UE (TRQ-MP)	10.000	Decrec. a 0%	10 años
Fórmulas infantiles/ UE a Mercosur y Mercosur a UE (TRQ-IF)	5.000	Decrec. a 0%	10 años
Ajo/ UE a Mercosur y Mercosur a UE (TRQ-GC)	15.000	FP 30% a 0%	7 años. Preferencia del 30% desde la entrada en vigor
Ron / cachaça (TRQ-RM)	2.400	0%	Año 5
Biodiesel Paraguay	50.000	0%	Año 0

TABLA 3

Fuente: Guía para la lectura de las ofertas,
VUCE (2026); Siscomex Gov.br. (2026)

⁽¹⁾ FIFO (First In, First Out) significa "primero en llegar, primero en salir" método mediante el cual se asignan los cupos de exportación hasta agotar el cupo disponible cuando no se llega a un acuerdo de distribución entre países del Mercosur.

Mercosur y la UE (TRQ-GC), la Guía oficial indica una preferencia del 30% del arancel base (categoría FP30%) desde la entrada en vigor, creciente hasta cero en 7 años. Los productos lácteos europeos (TRQ-MP, TRQ-2, TRQ-3) acceden al Mercosur con arancel cero al final del período de 10 años, con crecimiento gradual de volumen.

Cabe señalar que **Mercosur obtiene en agricultura y agroindustria, sector con gran ventaja comparativa, un acceso a mercado parcial a través de cuotas arancelarias mientras que la UE recibe una liberalización amplia en industria y servicios -sectores en los que tiene grandes ventajas comparativas.**

Los subsidios agrícolas internos de la UE y algunas barreras al comercio en el sector agroalimentario (como aranceles efectivos en alimentos, por encima de los nominales, por ej. según el contenido de azúcar o de grasa butirosa) no se eliminarán plenamente de forma bilateral; sino que quedarán diferidos al proceso de reforma multilateral de la OMC y al cumplimiento del Artículo 20 del Acuerdo de Agricultura del GATT de 1995, compromiso que lleva tres décadas incumplido (Nofal, 2016; 2017). La falta de cumplimiento del Acuerdo de Agricultura en la OMC y, por ende, de avance en la liberalización multilateral del comercio en el agro, ha sido un factor que históricamente ha limitado la capacidad de Argentina y del Mercosur de insertarse y escalar en las cadenas globales de valor agroalimentarias y, por ende, un obstáculo para su desarrollo (Nofal, 2017).

En materia de indicaciones geográficas (IGs) -Cap. 13-, el Mercosur consigue el reconocimiento de 220 IGs en la UE (104 argentinas, incluyendo Mendoza, Valle de Uco, Patagonia, Cafayate, Codero Patagónico, Salame de Tandil y Yerba Mate Argentina), y la UE protege 355 IGs europeas en el Mercosur.

6. Requisitos de Cumplimiento y Apertura en Servicios y Compras Públicas

- **Normas de Origen y Autocertificación** (Cap. 3). El acuerdo introduce la autocertificación por propio exportador (en Argentina, instrumentada vía la plataforma TAD) con mantenimiento optativo de los certificados de origen por tres años (prorrogables por otros dos). Se incorpora la acumulación bilateral de origen: los insumos originarios del socio cuentan para el cálculo de transformación suficiente, facilitando la integración de cadenas de valor intra-Mercosur orientadas a la exportación a la UE.
- **Obstáculos Técnicos al Comercio** (Cap. 5). Promueve normas internacionales (ISO, IEC, Codex Alimentarius) como base de los reglamentos técnicos y mecanismos de consulta previa ante nuevas regulaciones. El Anexo 5-B establece disciplinas específicas para vehículos de motor y electrónica, con compromisos de convergencia hacia estándares UNECE.
- **Medidas Sanitarias y Fitosanitarias** (Cap. 6). El mecanismo de “pre-listing” (reconocimiento del sistema de inspección sanitaria del Mercosur como equivalente al europeo para categorías enteras de productos) es de alto impacto para las exportaciones de carnes y pescados. Evita la habilitación establecimiento por establecimiento y es condición sine qua non para aprovechar las cuotas de carne bovina y aviar.
- **Defensa Comercial y Salvaguardias Globales** (Cap. 8). Preserva el derecho de cada Parte a aplicar medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia global conforme a las normas de la OMC. Sin embargo, se incorporan disciplinas de transparencia adicionales y mecanismos de consulta previa que deben agotarse antes de activar una medida. Esto busca reducir el uso político o discrecional de instrumentos de defensa comercial entre socios del acuerdo.

“ Las salvaguardias bilaterales permiten suspender temporalmente las preferencias arancelarias cuando un aumento súbito de las importaciones causa o amenaza causar un perjuicio grave a los productores domésticos ”.

→ **Salvaguardias Bilaterales** (Cap. 9). Para proteger el sector agrícola de la UE, así como determinados productos agrícolas sensibles que puedan verse expuestos a la competencia de los productos importados, la UE adoptó un Reglamento específico de salvaguardias relativas al Mercosur, que traspone al Derecho de la UE las disposiciones del Acuerdo relativas a las salvaguardias para los productos agrícolas. El 5 de marzo de 2026, el Consejo adoptó formalmente este Reglamento (Consilium EU, 2026)

Las salvaguardias bilaterales permiten suspender temporalmente las preferencias arancelarias cuando un aumento súbito de las importaciones causa o amenaza causar un perjuicio grave a los productores domésticos. El acuerdo fija umbrales de activación por producto y establece que las medidas deben ser proporcionales y temporales. Para el sector automotriz del Mercosur se negoció una salvaguardia específica de activación más flexible que la salvaguardia bilateral general (Anexo 9 A).

→ **Comercio de Servicios y Establecimiento** (Cap. 10). Regula el acceso al mercado de servicios mediante los cuatro modos de suministro del GATS: suministro transfronterizo, consumo en el exterior, presencia comercial y presencia de personas físicas. El acuerdo utiliza un enfoque de lista negativa (todo está liberalizado salvo lo que se excluya explícitamente), lo que lo hace más ambicioso que el GATS. Cubre sectores como servicios financieros, telecomunicaciones, transporte, energía, servicios profesionales

y servicios ambientales. Las empresas de la UE ganan mayor predictibilidad para invertir y operar en el Mercosur y viceversa.

- **Contrataciones Públicas** (Cap.12). Es uno de los capítulos más complejos y objeto de renegociación en el Paquete de Brasilia. Por primera vez, las empresas europeas podrán participar en licitaciones del Estado en Argentina, Brasil y Uruguay en igualdad de condiciones, y viceversa. El capítulo establece umbrales de valor por encima de los cuales las licitaciones deben abrirse a proveedores del socio, con principios de trato nacional, transparencia y no discriminación. Brasil negoció exclusiones relevantes: se excluyeron completamente las compras del Sistema Único de Salud (SUS), se preservó la posibilidad de contrataciones tecnológicas como instrumento de política industrial, y se mantuvieron márgenes de preferencia para micro y pequeñas empresas y agricultura familiar. Los países del Mercosur también retuvieron flexibilidades para el uso de “offsets” tecnológicos y comerciales.
- **Comercio y Desarrollo Sostenible** (Cap. 18) y EUDR. El Capítulo 18 y el Programa de Acción en Sostenibilidad (Paquete de Brasilia, 2024) exigen el respeto de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA), incluyendo el Acuerdo de París, la no regresión de estándares laborales y ambientales, y compromisos de trazabilidad forestal. El Reglamento Europeo de Deforestación (EUDR), aplicable desde diciembre de 2025, prohíbe la importación de soja, carne bovina, cacao, café, aceite de palma, caucho y madera procedentes de superficies deforestadas después del 31 de diciembre de 2020, exigiendo trazabilidad georreferenciada a nivel de predio. Su cumplimiento es un prerrequisito para el aprovechamiento efectivo de las cuotas y preferencias arancelarias negociadas. El acuerdo incorpora un mecanismo de reequilibrio que permite medidas compensatorias ante regulaciones unilaterales que afecten desproporcionadamente al socio.

10

AÑOS

Máximo de tiempo en el que desgravaría la UE.

15/30

AÑOS

el Mercosur desgravaría en hasta quince para la mayoría de los bienes y hasta treinta para vehículos con nuevas tecnologías.

7. Balance de Concesiones e Impacto Macroeconómico

7.1. Intercambio de Concesiones: ¿Especialización Interindustrial o Intraindustrial?

El intercambio de concesiones refleja dos diferencias de plazo y cobertura, reconocidas como trato especial y diferenciado, y una asimetría estructural: (I) plazos: la UE desgravaría en máximo diez años; el Mercosur en hasta quince para la mayoría de los bienes y hasta treinta para vehículos con nuevas tecnologías; (II) de cobertura: la UE desgrava en el Año 0 con arancel cero el 54,3% de posiciones arancelarias (82,7% del valor de las importaciones de la UE desde Brasil en 2024, CNI 2026); el Mercosur el 10,7% de las posiciones arancelarias (15,1% del valor de las importaciones de Brasil desde la UE, CNI 2026); y (III) asimetría estructural: el Mercosur finalmente liberaliza toda su oferta mediante plazos, mientras la UE no liberaliza plenamente el agro, sino que lo administra mediante cuotas que limitan cuantitativamente el acceso. Esta asimetría es la más significativa a fin de evaluar el acceso real al mercado europeo para los productos agropecuarios y agroindustriales del Mercosur.

La lógica del intercambio de concesiones parecería ser un trade-off estructural agro-industria: el Mercosur consolidando su rol de proveedor agroindustrial con acceso preferencial (aunque acotado) a un mercado de altos ingresos, a cambio de una apertura gradual de su sector industrial, donde el diferencial de productividad frente a los fabricantes europeos requiere tiempo de adaptación.

El acuerdo podría profundizar una especialización interindustrial Norte-Sur, en la medida que no se acompañe por una política industrial para el desarrollo productivo (World Bank 2026) y no se acceda a financiamiento competitivo para la inversión, la especialización intra-industrial y la innovación. Precisamente,

“ La teoría económica respalda ampliamente el libre comercio por sus ganancias de eficiencia y por los beneficios adicionales asociados a las economías de escala, el aprendizaje y la innovación ”.

las demandas crecientes del mundo derivadas de la transición energética, y de la inseguridad de abastecimiento energético, más la revolución de la inteligencia artificial (IA), combinadas con la escala del mercado ampliado, y las disciplinas sobre servicios e IED abren nuevas oportunidades de especialización intraindustrial, particularmente, en cadenas de valor intensivas en recursos naturales, energía y minerales críticos, donde el Mercosur tiene ventajas comparativas que van más allá de lo agropecuario, así como también en servicios basados en el conocimiento. Los minerales críticos, como el cobre y el litio, abundantes en varios países de Mercosur, son el motor clave tanto para la transición energética como para la infraestructura de la IA, incluyendo en este caso la ventaja de disponibilidad de tierras raras en la región. Como destacamos anteriormente, la certidumbre de acceso al mercado europeo, a través del cumplimiento de los compromisos y desgravaciones preferenciales asumidos en el ALC, es clave para la atracción de inversiones y el logro de estos beneficios.

7.2. Teoría Económica Vineriana Aplicada a un ALC Norte-Sur: Beneficios Estáticos versus Beneficios Dinámicos

La teoría económica respalda ampliamente el libre comercio por sus ganancias de eficiencia y por los beneficios adicionales asociados a las economías de escala, el aprendizaje y la innovación. Asimismo, destaca las ventajas de avanzar en la liberalización a través de la

negociación internacional, ya que es más fácil reducir aranceles y barreras por mutuo acuerdo que de forma unilateral, y porque contribuye a la coordinación internacional de políticas comerciales y a evitar guerras comerciales (Nofal, 2016).

Sin embargo, desde el análisis seminal de Jacob Viner en 1950, se ha establecido una distinción fundamental entre la liberalización unilateral o multilateral no discriminatoria y las áreas de libre comercio preferencial (ALC), que por definición discriminan geográficamente aranceles contra terceros países. El Acuerdo Mercosur-UE es un ALC preferencial de la variedad Norte- Sur, entre un bloque de países en desarrollo y un socio desarrollado. El marco teórico de Viner (1950) identifica dos efectos estáticos de bienestar contrapuestos:

- **Creación de comercio:** La producción doméstica ineficiente es reemplazada por importaciones más baratas del socio preferencial. El bienestar aumenta por ahorro de recursos y mayor consumo.
- **Desvío de comercio:** Proveedores eficientes de terceros países son desplazados por exportaciones del socio que resultan más baratas gracias a la reducción arancelaria preferencial, generando un costo real en eficiencia y pérdida de divisas.

El esquema original de Viner analizaba los beneficios estáticos y no contemplaba las ganancias dinámicas de la integración regional asociadas con las economías de escala, especialización productiva, transferencia de tecnología y mejoras organizativas. Estos beneficios dinámicos tienden a materializarse en procesos de integración más profundos, y se potencian por la proximidad geográfica y la integración en cadenas de valor (Nofal, 2016). Así, Dornbusch (1992) destaca la posibilidad de obtener beneficios dinámicos basados en economías de escala y especialización en el comercio intraindustrial.

11,4%

ES EL ARANCEL PROMEDIO

del Arancel Externo
Común en Brasil.

35%

ES EL ARANCEL MÁXIMO

de ciertos sectores
como maquinaria,
industria automotriz,
textiles y calzados.

Bhagwati y Panagariya (1997) extienden el análisis vineriano a los ALC Norte-Sur y advierten que los países no hegemónicos (en desarrollo) con alta protección arancelaria pueden incurrir en pérdidas estáticas netas de bienestar cuando liberalizan preferencialmente su comercio con un país hegemónico (desarrollado) que es en general abierto y puede ofrecer reducciones bajas de barreras. La teoría desarrollada por estos autores indica que el nivel de efectos desfavorables sobre el ingreso del país miembro no hegemónico depende del grado de acceso preferencial que otorga (nivel de preferencia arancelaria otorgado) en relación al que recibe a cambio: cuanto mayor es la preferencia arancelaria relativa otorgada por el país no hegemónico, mayor es la potencial pérdida de bienestar -incluyendo efectos adversos sobre la distribución del ingreso, al transferir recursos fiscales arancelarios desde el Tesoro nacional de países no hegemónicos hacia ganancias de exportadores del socio hegemónico.

La teoría económica -Bhagwati y Panagariya (1996), Mundel (1964)- y la evidencia empírica de investigaciones de simulación de impacto que hemos realizado (1998), nos indican que cuanto más alto es la reducción preferencial de los aranceles más grande es la mejora de los términos de intercambio a favor del país miembro beneficiado. En el mismo sentido, el Banco Mundial (2004) en el “GEP 2005: Trade, Regionalism and Development” nos alerta sobre la posibilidad de que los países en desarrollo (PED) experimenten un “shock adverso” en los términos de intercambio como consecuencia de otorgar una muy alta reducción preferencial de aranceles a favor del país desarrollado (PD) en relación a la baja reducción preferencial de aranceles que obtendrían a cambio.

Esta preocupación teórica puede aplicar a la situación del Mercosur. El arancel NMF promedio de la UE es de aproximadamente 4,5%, mientras que el arancel promedio del Mercosur es significativamente más elevado, en torno al 11,4% (arancel promedio del Arancel Externo Común en Brasil) y con un máximo de 35% en ciertos sectores industriales como maquinaria, industria automotriz, textiles y calzados.

“ Para promover un equilibrio en los resultados del ALC Mercosur - UE es necesario la obtención de los beneficios dinámicos asociados con la inversión, las economías de escala, la especialización intra-industrial, la transferencia de tecnología y la innovación ”.

Por ello, y para promover un equilibrio en los resultados del ALC Mercosur-UE es necesario la obtención de los beneficios dinámicos asociados con la inversión, las economías de escala, la especialización intra-industrial, la transferencia de tecnología y la innovación. Estos beneficios dinámicos podrán estimularse si se incluyen programas de financiamiento de la UE hacia el Mercosur para el desarrollo de infraestructura (a fin de mejorar el transporte, la capacidad portuaria y la conectividad logística y digital), y para facilitar la reasignación y reconversión de recursos, capital y trabajo, desde las actividades menos eficientes hacia las eficientes, así como para mitigar el potencial impacto sobre el empleo de estos procesos de adaptación en determinadas localidades. Asimismo, es importante contemplar programas e iniciativas concretas de cooperación birregional para el impulso a la innovación (incluyendo cooperación en programas de compras públicas de innovación como el PCP en la UE) y la transferencia de tecnología, así como para fortalecer la capacidad de cumplimiento regulatorio a los pequeños productores y las PYMES de los estrictos estándares ambientales y técnicos europeos.

En nuestra visión, la medida del éxito del ALC Mercosur - UE será la contribución de este proceso de apertura preferencial del comercio a la convergencia de ingresos per cápita entre los países de la región y al cierre de la brecha en los niveles de desarrollo. Como señalado, esto podrá lograrse si se fortalecen las posibilidades de obtener los

beneficios dinámicos de la integración por parte de los países del Mercosur, de menor desarrollo relativo, y de esta manera acelerar el crecimiento de su ingreso per cápita en relación a sus socios desarrollados.

7.3. Modelo de Equilibrio General de IPEA Brasil: Impacto Macroeconómico y Desvío de Comercio

El estudio de referencia fue elaborado por el IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) de Brasil en 2024 con un modelo Equilibrio General Computable (EGC) con dinámica recursiva y una base de datos “Global Trade Analysis Project” (GDyn versión 10), que contiene información de matrices de insumo producto, comercio bilateral, márgenes de transporte y de comercio para 141 países, 65 sectores, 5 factores de producción, calibrado con datos de 2014). Los resultados obtenidos fueron proyectados hasta el año 2040 considerando que la desgravación arancelaria comienza en el año de la entrada en vigencia del acuerdo.

El estudio de impacto de IPEA es el más reciente publicado por algunos de los países de la región o de los bloques signatarios. La siguiente tabla muestra los principales resultados macroeconómicos de la simulación de impacto. (TABLA 4)

TABLA 4

Fuente: Ribeiro, Betarelli Junior y Faria, IPEA (2024).

EFFECTOS MACROECONÓMICOS ACUMULADOS 2024-2040

Variable (desvío acumulado 2024-2040 vs. escenario base)	Brasil	UE	Resto Mercosur
PIB (%)	0,46%	0,06%	0,20%
PIB (US\$ miles de millones)	9,3	11,3	1,5
Inversión (%)	1,49%	0,12%	0,41%
Salario real (%)	0,41%	0,10%	0,16%
Exportaciones- quantum (%)	3,00%	0,12%	0,97%
Importaciones- quantum (%)	3,00%	0,16%	0,92%
Bienestar- utilidad (%)	0,18%	0,07%	0,07%
Saldo comercial (US\$ miles de mill.)	+302,6	-3.435,5	+169,2

1,49%

**ES EL AUMENTO
ESTIMADO**

de inversiones
2024-2040 en Brasil.

Brasil obtiene la mayor ganancia relativa estimada acumulada 2024- 2040 del PIB entre los signatarios (0,46%), muy superior a la de la UE (0,06%) y al resto del Mercosur (0,20%). En valores absolutos la ganancia estimada acumulada 2024- 2040 del PIB de la UE es US\$ 11,3 miles de millones, superando a la de Brasil de US\$ 9,3 miles de millones, por la mayor escala de su economía. El resto de los países del Mercosur tendría una ganancia acumulada 2024-2040 del PIB menor de US\$ 1,5 miles de millones. El aumento estimado de inversiones 2024-2040 en Brasil (1,49%) refleja tanto la atraktividad de su mercado como el abaratamiento de bienes de capital europeos. Este aumento estimado de inversiones en Brasil es bastante mayor que el de la UE (0,12%) o el de los demás países de Mercosur (0,41%).

0,41%

**ES EL AUMENTO
ESTIMADO**

de inversiones
2024-2040 en el
resto de los países
del Mercosur.

Los flujos de comercio de Brasil crecerían también de forma más significativa. El aumento estimado de exportaciones 2024-2040 sería de Brasil de 3,0% (con un crecimiento monotónico hasta alcanzar una ganancia acumulada de US\$ 11,6 miles de millones en 2040), frente a 0,12% de la UE y 0,97% en los demás países del Mercosur. Las importaciones de Brasil crecerían también un 3,0% (con un crecimiento mayor en los primeros diez años y luego disminuyendo algo hasta alcanzar un monto acumulado de US\$11,3 miles de millones en 2040), frente a un 0,16% de la UE y un 0,92% del Resto de Mercosur. El saldo comercial estimado acumulado en 2024-2040 aumentaría en Brasil en US\$ 302,6 miles de millones, frente a un aumento acumulado de US\$ 169,2 miles de millones en el Resto de Mercosur y una caída de US\$ 3,44 miles de millones en la UE.

0,12%

**ES EL AUMENTO
ESTIMADO**

de inversiones
2024-2040 en la UE.

El estudio de IPEA muestra en el caso de Brasil un efecto de creación de comercio en exportaciones y un predominante y fuerte efecto de desvío de comercio en importaciones: cerca de dos tercios del aumento estimado acumulado de compras al 2040 de Brasil a la UE (US\$ 31,7 miles de millones) se financian con reducción de importaciones del resto del mundo (US\$ 21,1 miles de millones, incluyendo una caída de importaciones de los socios del Mercosur de US\$ 869millones),

“El ALC Mercosur - UE es uno de los instrumentos de política comercial más relevantes suscriptos por Argentina y los países miembros del MERCOSUR. Su importancia opera en tres dimensiones: (I) escala de mercado, (II) diversificación de la inserción internacional y (III) previsibilidad regulatoria”.

lo que preserva el saldo comercial de Brasil. El significativo desvío de comercio estimado a favor de importaciones de la UE en el mercado de Brasil es un hallazgo clave del estudio de IPEA (2024).

Para Argentina, las proyecciones de Cancillería son más optimistas que las del estudio de IPEA ya que estiman exportaciones hacia la UE creciendo 76% en cinco años (de US\$ 8.641 millones en 2025 a US\$ 15.166 millones en 2030) y 122% en diez años (US\$ 19.165 millones en 2035), con un impacto de aumento del PIB de entre 1% y 4% y creación de aproximadamente 15.000 empleos netos (Cancillería Argentina, 2026 b).

8. Análisis Estratégico para Argentina

8.1. Importancia Económica del Acuerdo

El ALC Mercosur-UE es uno de los instrumentos de política comercial más relevantes suscriptos por Argentina y los países miembros del Mercosur. Su importancia opera en tres dimensiones: (I) escala de mercado: acceso preferencial a 450 millones de consumidores con ingreso per cápita promedio de alrededor US\$ 41.600; (II) diversificación de la inserción internacional: según Cancillería (2026), el acuerdo triplica la proporción del PIB global con el que Argentina y Mercosur mantienen acuerdos

preferenciales: del 10% a cerca del 30%); y (III) previsibilidad regulatoria: el iTA, debería reducir la incertidumbre sobre el acceso al mercado europeo y, viceversa, mejorando la tasa de retorno esperada de proyectos de inversión exportadora. Esto, en la medida que lo negociado en el ALC se cumpla y no se frenen o limiten importaciones con nuevas regulaciones.

8.2. Sectores Ganadores y Sensibles

→ **Sectores potencialmente ganadores.** Con mayor probabilidad de expansión exportadora: (I) agroindustria proteica: carnes bovinas (99.000 t/año), aviar (180.000 t/año), porcina (25.000 t); (II) economías regionales: miel (45.000 t, arancel cero), frutas frescas (arándanos, cerezas, kiwi, cítricos, peras, manzanas), maní, legumbres, tabaco; (III) vinos e indicaciones geográficas, 96 IGs vinícolas reconocidas en la UE; (IV) pesca y acuicultura, langostino patagónico y merluza con arancel cero inmediato; (V) aluminio y, potencialmente, siderurgia integrada, con arancel cero concedido en el acuerdo sobre la mayoría de sus productos exportados a la UE, pero sólo en la medida que este acceso preferencial al mercado de la UE se mantenga; (VI) energía y minerales críticos: litio, cobre, manganeso, con posicionamiento como proveedor estratégico para la transición energética europea y la revolución digital de la IA; y (VII) servicios basados en el conocimiento.

Sin embargo, a continuación, se destaca el caso de dos sectores potencialmente ganadores de Argentina y Mercosur afectados por recientes Resoluciones de la UE, post- firma del ALC, que imponen nuevas limitaciones a las importaciones europeas de estos productos.

En el caso del sector siderúrgico la reciente Regulación PE-CONS 23/26 aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo de UE (con fecha del 27/5/26, luego de la entrada en vigor del ALC el 1/5/26) reduce sustancialmente los beneficios y el valor económico de las preferencias arancelarias negociadas en el Acuerdo para el sector, con el argumento de que es para enfrentar los efectos comerciales negativos de la sobrecapacidad global en el mercado siderúrgico

europeo. La norma sustituye el régimen de salvaguardia sobre el acero vigente desde 2019 (con un cupo de 33 millones de toneladas y un arancel de 25% extra-cupo) por un nuevo esquema permanente basado en cuotas arancelarias (TRQ), por un volumen total anual de 18,35 millones de toneladas (distribuido por categorías de productos siderúrgicos), y más un arancel del 50% ad-valorem aplicable a las importaciones que excedan dicha cuota. Esto implica una reducción del 47% de acceso al mercado de la UE. La medida restrictiva afecta a una amplia gama de productos de los capítulos 72 y 73 del Sistema Armonizado, incluyendo aceros planos laminados en caliente y en frío, chapas galvanizadas, tubos soldados y tubos sin costura. Según el texto de dicha regulación, la entrada en aplicación es a partir del 1 de julio de 2026. (Consilium EU (2026). PE-CONS 23/26).

El gobierno de Argentina ha estado en proceso de negociación con la UE para minimizar el impacto de dicha medida. En el reglamento de ejecución No. 1457, del 29/6/2026, la Comisión Europea UE ha asignado a países con ALC o TLC cupos diferenciales. En el caso de Argentina, el cupo TLC para tubería SMLS (“seamless steel tubes”) o tubos de acero sin costura es de 5000 toneladas. Este cupo está fijado por el volumen histórico 2022-24 de importación de la UE desde Argentina que ya venía limitado y distorsionado por el impacto de la salvaguardia entonces vigente. Además, Argentina tiene posibilidad de acceso a un cupo residual global MFN para tubería SML de 39 mil toneladas. (Diario oficial de la UE (2026/1457).

Claramente, la UE no reestablece plena ni mayormente para Argentina las condiciones preferenciales de acceso a su mercado negociadas en el ALC con Mercosur. La cuota preferencial país específica para Argentina no es significativa y limita la recomposición y el crecimiento de dichas exportaciones al mercado de la UE. Tampoco se obtuvo un reconocimiento de "no contribución a la sobrecapacidad global". Quizás, en el futuro, se pudiera invocar el artículo 8.5 del iTA a fin que la aplicación de la cuota preferencial sea

menos restrictiva para el comercio bilateral y se preserven en mayor medida las concesiones negociadas.

Otro sector potencialmente ganador es el biodiesel de soja, cuyo principal mercado de exportación para Argentina es la UE. Pero después de la firma y puesta en vigencia del acuerdo de libre comercio, también enfrenta un escenario de gran incertidumbre de acceso al mercado de la UE, por un cambio normativo que con argumentos ambientales pone restricciones al comercio. En abril 2026, a través del Acto Delegado 2026/2680, la Comisión Europea (CE), modificó el Reglamento 2019/807 sobre las materias primas utilizadas para producir biocombustibles. Dicha modificación normativa clasifica a la soja como de alto riesgo ambiental por cambio indirecto del uso del suelo (ILUC por sus siglas en inglés), por lo que la excluía como materia prima elegible y, consecuentemente, el biodiesel de soja no podría ser importado ni utilizado en la UE para biodiesel a partir de 2030. Sólo el aceite de colza producido en la UE sería autorizado. Según la Cámara del sector CIARA esta es una medida injustificada, que de haberse aprobado originaría pérdidas estimadas de exportaciones de Argentina por USD 350 millones anuales (el valor de las exportaciones a la UE en 2025), con el agravante que la UE es prácticamente el único destino de exportación del biodiesel de soja de Argentina. Las exportaciones de Brasil y de EEUU a la UE también hubieran quedado afectadas de aprobarse este proyecto. (Clarín, 2026), (Comisión Europea COM (2026) 36 final).

El Parlamento Europeo rechazó, el 08/7/26, la decisión de la CE 2026/2680 que calificaba a la soja como cultivo de alto riesgo ILUC, e impedía la importación del biodiesel de soja. El Parlamento Europeo ejerció su derecho a objetar e impidió que la modificación y la exclusión entrara en vigor. Esto le devuelve a la Argentina el acceso a mercado, pero no concede una autorización definitiva a la soja. La CE deberá redactar nuevamente la norma teniendo en cuenta la objeción del Parlamento y es, en estas instancias,

“ Cabe señalar la similitud de fundamentación desplegada por la UE en base a variables globales para imponer nuevas restricciones a la importación tanto en el caso del biodiesel de soja como en la industria siderúrgica, vulnerando lo acordado en el ALC con Mercosur ”.

donde se definirá si la nueva norma reabre de forma cierta el acceso al mercado de la UE para el biodiesel de soja.

Cabe destacar que la clasificación de la soja como alto riesgo ILUC por la CE se fundamenta a partir de variables globales: que la expansión anual promedio del área mundial del cultivo de soja supere ciertos umbrales y que una parte significativa de esa expansión ocurra sobre tierras con alto stock de carbono. La CE toma así el cultivo de soja como un agregado mundial y lo aplica a todo el aceite de soja sin diferenciar de donde proviene. El principal cuestionamiento de Argentina reside en dicha clasificación en base a variables globales. No obstante, en el país la superficie sembrada de soja no solo no se extiende, sino que retrocede hace más de una década, y sin expansión no puede inferirse alto riesgo ILUC o de desplazamiento indirecto hacia tierras de alto stock de carbono. Probablemente, las negociaciones en curso se orienten a diferenciar la soja o el biodiesel de soja mediante origen, trazabilidad y certificación, pero no resulten en una completa vuelta a la situación previa de habilitación lisa y llana para el acceso al mercado de la UE (BioEconomía.info, 2026).

Cabe señalar la similitud de fundamentación desplegada por la UE en base a variables globales para imponer nuevas restricciones a la

37%

PORCENTAJE DEL STOCK

equivalente
de IED europea
en la Argentina.

importación tanto en el caso del biodiesel de soja como en la industria siderúrgica, vulnerando lo acordado en el ALC con Mercosur.

- **Sectores sensibles.** Con mayor presión competitiva importada: (I) industria automotriz y autopartes, aunque protegida en vehículos convencionales con plazos de 15 años y cuota en Argentina de 15.500 unidades, y con hasta 30 años para nuevas tecnologías; (II) PyMEs metal-mecánicas (plazos de 10-15 años; requieren reconversión y modernización tecnológica); (III) industria química y farmacéutica (canastas Año 4 y Año 10); (IV) textiles y confecciones (canasta Año 15 o excluidos); y (V) lácteos (cuotas de quesos 30.000 t y leche en polvo 10.000 t, a 10 años).

31,6%

PORCENTAJE DEL STOCK

equivalente
de la IED europea
en Brasil.

- **Atracción de IED y previsibilidad regulatoria de acceso a mercado:** La UE, como región, es el principal inversor externo en Argentina con un stock equivalente al 37% del total recibido (alrededor de US\$ 70.000 millones) y en Brasil con una participación de 31,6% en el total de la IED en 2023 (alcanzando un stock de US\$ 321.400 millones). El acuerdo tiene el potencial de estimular la inversión y la atracción de IED, por la suma de cuatro tipos de efectos: (I) inversión de plataforma exportadora (“tariff-jumping investment”) en agroindustria, energía, minerales críticos, para producir en Mercosur y exportar a la UE con preferencias; (II) integración regional, posicionando a Argentina como base para empresas europeas que abastezcan el conjunto del Mercosur aprovechando la acumulación de origen; (III) integración en ciertas cadenas industriales de valor europeas en segmentos donde el bajo costo energético de Argentina es un factor clave competitivo; y (IV) certidumbre regulatoria como ancla de previsibilidad para inversiones de largo plazo. La materialización de los efectos (I) (II) y (III) en el caso de Argentina depende, sin embargo, de condiciones domésticas: de estabilidad macroeconómica, seguridad jurídica, acceso a financiamiento competitivo, infraestructura logística, que el acuerdo no garantiza, pero cuyo marco contribuye a mejorar. Por otra parte, la materialización del efecto (IV) de certidumbre de

“El ALC contribuye a una arquitectura de inserción internacional comercial diversificada, lo que amplía los márgenes de autonomía estratégica”.

acceso a mercado depende que dicho acceso no se afecte con nuevas regulaciones de la UE que impongan restricciones al comercio con argumentos de carácter ambiental en base a datos globales, como en el caso del biodiesel de soja, o aludiendo a problemas globales como la sobrecapacidad global de producción en la industria siderúrgica China.

8.3. Importancia Geopolítica

El Acuerdo opera para Mercosur y la UE como instrumento de política exterior de primera magnitud en el mundo actual de fragmentación de cadenas de valor y creciente geo-politización de los flujos comerciales. Esto sumado a la incertidumbre y conflictos crecientes por: la pugna entre bloques, guerra de aranceles y el debilitamiento del sistema multilateral, la invasión de Rusia a Ucrania, y el desenlace de la guerra en Medio Oriente y de la navegación en el estrecho de Ormuz aun habiéndose firmado el principio de un Acuerdo de Paz entre EEUU e Irán el 19/6/26.

Argentina fortalece su vínculo económico con Europa, equilibrando relaciones con Estados Unidos (principal alineamiento geopolítico e inversor, socio en el acuerdo negociado ARTI). El ALC contribuye a una arquitectura de inserción internacional comercial diversificada, lo que amplía los márgenes de autonomía estratégica. El acuerdo refuerza también la importancia de Brasil como socio y principal mercado de destino para las exportaciones industriales -no obstante los desafíos de desvío de comercio a favor de la UE en ese

mercado- y el papel del Mercosur como plataforma de negociación internacional creíble. Asimismo, la convergencia hacia estándares regulatorios europeos (ambientales, sanitarios, laborales y de transparencia) funciona como señal de calidad diferenciadora frente a competidores de menor exigencia.

A su vez, a la UE el Acuerdo le permite diversificar cadenas de valor, mejorar el acceso a materias primas críticas, reducir la dependencia de China, y fortalecer un multilateralismo basado en reglas.

8.4. Oportunidades y Desafíos

La principal oportunidad resulta de la ampliación de mercado del Mercosur a un mercado de 450 millones de habitantes, de ingresos altos, y un PIB en 2025 de US\$ 19,4 billones (trillones en inglés). Ya Adam Smith (1776), el padre del liberalismo económico, en su celebre libro “La Riqueza de las Naciones”, nos enseñaba como la ampliación del mercado estimula la división del trabajo y la productividad, la expansión del comercio y de la producción, lo que aumenta el ingreso real e incrementa la riqueza.

Otras oportunidades derivadas del acuerdo son: (I) cuotas agropecuarias y agroindustriales significativas; (II) atracción de IED europea en energía, minería e industrias intensivas en recursos naturales; (III) integración en cadenas de valor productivas industriales europeas en segmentos donde el bajo costo energético de Argentina es un factor clave competitivo; (IV) abaratamiento de bienes de capital europeos con efecto de productividad transversal; (v) reconocimiento de 104 IGs argentinas en la UE.; y (VI) exportación de servicios basados en el conocimiento.

El principal desafío no es sólo maximizar los flujos de comercio sino los de inversión, fortaleciendo nuestras capacidades productivas y de innovación y si el balance neto en términos de empleo es positivo (si hay mayor creación que destrucción de empleo) y si,

“El principal desafío no es sólo maximizar los flujos de comercio sino los de inversión, fortaleciendo nuestras capacidades productivas y de innovación”.

consecuentemente, el ALC contribuye a aumentar la complejidad exportadora (Hidalgo & Hausmann, 2009) y mejorar nuestro perfil de integración al mundo, de modo de encaminarnos en un sendero de convergencia hacia los niveles de ingreso y bienestar de la UE. Este desafío requiere aprovechar la ampliación de mercado para capturar más valor agregado, atraer inversiones, mejorar la productividad, desarrollar nuevas cadenas industriales y posicionarse como proveedor de bienes, servicios y tecnologías para un mundo en transición (energética, digital y climática), y no únicamente como exportador de recursos naturales.

Otros desafíos principales derivados del Acuerdo son: (I) la reconversión y modernización tecnológica de algunos sectores industriales, en particular el metal-mecánico y automotriz; (II) el acceso a financiamiento a costo competitivo para la inversión y la exportación, (III) el acceso a fondos de cooperación de la UE para la modernización tecnológica de las PYMES, el cumplimiento de los estándares ambientales y laborales, y la capacitación/reentrenamiento de la mano de obra; (IV) el desvío de comercio (y licuación de preferencias arancelarias) en el mercado de Brasil a favor de importaciones de la UE; (v) el EUDR, requisito crítico (o barrera no arancelaria?) para carnes, soja y madera; (VI) habilitaciones sanitarias (pre-listing) como condición de acceso para carnes y pescados; y (VII) la distribución interna de cuotas en el Mercosur.

“El iTA del Acuerdo Mercosur - UE, vigente desde el 1° de mayo de 2026, es el instrumento de política comercial más ambicioso suscripto por el Mercosur”.

Asimismo, Argentina y el Mercosur enfrentan ahora, ya puesto en vigencia el iTA, el desafío de la negociación para reestablecer las condiciones preferenciales negociadas de acceso al mercado de la UE para las exportaciones de biodiesel de soja y del sector siderúrgico. Esto es clave para el logro de los beneficios previstos del Acuerdo en materia de comercio e inversión, que requieren mantener la previsibilidad de las reglas de juego.

9. Conclusión: La medida del éxito será la convergencia de ingresos

El iTA del Acuerdo Mercosur - UE, vigente desde el 1° de mayo de 2026, es el instrumento de política comercial más ambicioso suscripto por el Mercosur. Su evaluación requiere mirar más allá del balance de beneficios estáticos de creación y desvío de comercio, efectos cuantificados por el modelo del IPEA como positivos pero moderados en el mediano plazo, y reconocer su dimensión estructural de ampliación de mercado e importancia geopolítica.

El ALC establece un intercambio de desgravaciones arancelarias diferenciado en plazos e instrumentos: el Mercosur obtiene acceso preferencial a un gran mercado de altos ingresos para sus productos agropecuarios y agroindustriales, aunque en los más sensibles mediante cuotas que limitan cuantitativamente el acceso. A cambio, abre gradualmente su mercado industrial

“ El desafío estratégico es evitar la especialización excesiva en materias primas y aprovechar el ALC para diversificar exportaciones de bienes y servicios, atraer inversión, mejorar la productividad, avanzar en la especialización intraindustrial e integrarse en cadenas globales de valor ”.

con plazos de hasta quince años y hasta treinta en vehículos con nuevas tecnologías. La UE accede con preferencias arancelarias crecientes a un mercado de 290 millones de consumidores y a una relación estratégica con la región de mayor abundancia de recursos naturales críticos para abastecer la demanda de la transición energética global y la revolución digital y de la IA.

El desafío estratégico es evitar la especialización excesiva en materias primas y aprovechar el ALC para diversificar exportaciones de bienes y servicios, atraer inversión, mejorar la productividad, avanzar en la especialización intraindustrial e integrarse en cadenas globales de valor.

La medida del éxito del ALC Mercosur-UE no será sólo el incremento del volumen de comercio bilateral, sino la contribución de este proceso de liberalización preferencial a la convergencia de ingresos per cápita, al aumento de la complejidad exportadora y al cierre de la brecha de desarrollo entre ambas regiones. Este resultado no está sólo predeterminado por el ALC: depende también del acceso a financiamiento a costo y plazos competitivos (y, en el caso de Argentina, del avance en las reformas estructurales para nivelar la cancha de juego), de las políticas de transformación productiva e innovación tecnológica, de la capacidad de inserción

en cadenas de valor como proveedor de bienes de valor agregado, servicios y tecnologías, de la gestión estratégica de los sectores sensibles, de una agenda futura amplia de acceso al mercado agrícola y agroindustrial, y de un Mercosur fortalecido institucionalmente en su capacidad de acción conjunta para maximizar los retornos en la implementación del ALC. También depende de que la UE no limite el acceso preferencial al mercado con nuevas regulaciones. Esto implica una responsabilidad compartida entre el sector público, el sector privado y el sistema científico-tecnológico de Argentina y del Mercosur, y requiere de certidumbre de acceso preferencial a mercado, diálogo fluido y cooperación efectiva con y de la Unión Europea.

Con el aporte de estas políticas y acciones complementarias, el ALC con la UE podría convertirse en un genuino acelerador de la transformación productiva, la complejidad exportadora y la convergencia de ingresos, el objetivo estratégico histórico que ha motivado la agenda externa del Mercosur.

Referencias Bibliográficas

Bhagwati, J. & Panagariya, A. (1996).

“Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes?”. January 1996. Discussion Paper Series No. 9596-04 <https://scispace.com/pdf/preferential-trading-areas-and-multilateralism-strangers-2nyzfbkaln.pdf>

BioEconomía. ninfo (2026). “Con aliados impensados, el biodiésel argentino logró un triunfo inesperado en Europa. Ahora deberá jugar la final en Bruselas”. Julio 8, 2026 <https://www.bioeconomia.info/2026/07/08/biodiesel-de-soja-iluc-palamento/>

Cancillería Argentina (2026 a). Ley 27.800. Texto del iTA y Apéndices 2A-1 y 2A-2. Buenos Aires. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/acuerdos-preferenciales-y-de-libre-comercio/ue-mercosur>.

Cancillería Argentina (2026 b). Factsheet y Guideline Paper del Acuerdo MERCOSUR–Unión Europea. Buenos Aires, marzo 2026. https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/recursos/factsheet_acuerdo_mercosur_-_union_europea_2026.pdf

Clarín (2026) “La UE cerraría las importaciones de biodiesel de soja”. Buenos Aires, 30/1/26. https://www.clarin.com/rural/union-europea-cerraria-importaciones-biodiesel-soja_0_5SnZlO6h6x.html. -CNI Brasil (2026). Manual do Acordo de Parceria MERCOSUL–União Europeia. Confederação Nacional da Indústria, Brasília. https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/11/d1/11d1dc18-c56e-42f9-b67e-e59bfb13f994/manual_do_acordo_mercosul-ue_cni_sri_geii.pdf

Comisión Europea (2026). The EU-MERCOSUR Trade Agreement. https://commission.europa.eu/topics/trade/eu-mercosur-trade-agreement_en -Comisión Europea COM (2026) 36 final: “Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions on the

status of production expansion of relevant food and feed crops worldwide”. Bruselas, 20/1/2026. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=COM:2026:36:FIN>

Consilium EU (2026). EU-MERCOSUR Trade: Facts and figures. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-mercosur-trade/>

Consilium EU (2026). PE-CONS 23/26: “Regulation of the European Parliament and of the Council addressing the negative trade-related effects of global overcapacity on the Union steel market and amending Regulation (EU) 2020/2170”. Bruselas, 27/5/26 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-23-2026-INIT/en/pdf>

Diario oficial de la UE (2026). 2026/1457: “Reglamento de ejecución (UE) 2026/1457 de la Comisión de 29 de junio de 2026”. Bruselas, 30/6/26 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202601457

Dornbusch, Rudiger (1992). “The Case for Trade Liberalization in Developing Countries”. Journal of Economic Perspectives, Volume 6, Number 1, Winter 1992 <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.6.1.69>

Hidalgo, C.A. & Hausmann, R., 2009. “The Building Blocks of Economic Complexity”. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. 106(26), 10570-10575. <https://growthlab.hks.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/06/zpq10570.pdf>

Mundell, Robert (1964). “Tariff Preferences and the Terms of Trade”. Manchester School. <https://www.semanticscholar.org/paper/Tariff-Preferences-and-the-Terms-of-Trade-Mundell/df43f02db2d45cf508f55b8e016e12ff8d8fa724>

Nofal, Beatriz (2026). “El Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea”, Presentación en Power Point para el Programa UCA (Universidad Católica Argentina)-KAS (Konrad Adenauer Stiftung), Junio 2026, Eco-Axis S.A. Buenos Aires.

Nofal, Beatriz (2026). “El Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea”, Mimeo, Marzo 2026, Eco-Axis S.A., Buenos Aires.

Nofal, Beatriz (2025). “El Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea”, Presentación en Power Point para el Programa UCA- KAS, Junio 2025, Eco-Axis S.A., Buenos Aires.

Nofal, Beatriz (2016). “Por una agenda externa y un Acuerdo Mercosur-UE orientados al desarrollo”. Eco-Axis S.A., Buenos Aires

Nofal, Beatriz (2017). “Comentarios Foro Trilateral SEGIB”. Secretaria General Iberoamericana, Madrid, Julio 2017.

Nofal, Beatriz (1998). “Análisis Cuantitativo y Cualitativo del Impacto del ALCA en el sector de Alimentos”. AAEP, Asociación Argentina de Economía Política, Conferencia Anual en Rosario.

Ribeiro, F. J.; Betarelli Junior, A. A.; Faria, W. R. (2024). “Avaliação dos impactos dos acordos de livre comércio Mercosul-União Europeia”. IPEA, Em Questão N° 25. Brasília, janeiro 2024. <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/a9808201-e17f-4a81-bbe5-8a2000e49873>

Smith, Adam (1776). The Wealth of Nations. Oxford World's Classics

Siscomex / Apêndice 2A-1: Cronograma de desgravação tarifária da União Europeia; **Apêndice 2A-2:** Cronograma de desgravação tarifária do MERCOSUL. <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/acordos-comerciais/entrada-em-vigor-mercosul-ue>

Viner, Jacob (1950). The Customs Union Issue. Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York

Ventanilla Única de Comercio Exterior/ VUCE (2026). Acuerdo MERCOSUR-UE: Guía para la lectura de las ofertas arancelarias. Buenos Aires. <https://www.vuce.gob.ar/acuerdoMercosur>

World Bank (2026). “Industrial Policy for Development: Approaches in the 21st Century”, co-autores: Ana Margarida Fernandes y Tristan Reed. Washington DC
<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b98ce474-f652-4b58-8c74-a65210da7d4c/content>

World Bank (2004). “GEP 2005: Trade, Regionalism and Development”. Washington DC
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/930291468339563307/pdf/Global-economic-prospects-2005-trade-regionalism-and-development.pdf>