Documentos de Trabajo 113 / 2026 (2ª época)

Acuerdo Mercosur-Unión Europea:
primeros compases, agenda pendiente y orientación estratégica

Matías Kulfas
Profesor de Estructura Económica y Social Argentina en la Universidad de Buenos Aires y Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de San Martín
mkulfas@unsam.edu.ar

Resumen

El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur entró en aplicación provisional el 1 de mayo de 2026, tras veintisiete años de negociación. Este documento analiza sus primeros compases, entre enero y septiembre de ese año, sobre la base de un relevamiento propio y de las estadísticas de comercio disponibles. El acuerdo se firmó partido en dos, con el pilar comercial vigente y los de cooperación y diálogo político suspendidos. Su valor reside menos en su impacto comercial que en su dimensión geopolítica, como cobertura frente a un orden multilateral en erosión. El desafío principal del lado del Mercosur es la construcción de capacidad institucional que permita monitorear adecuadamente la marcha del acuerdo, asumir nuevos desafíos en materia de complementación productiva y fortalecimiento de cadenas de valor regionales, así como fortalecer los eslabones productivos más desafiados, para lo cual serán importantes los mecanismos de cooperación que la UE pueda poner a disposición.

Palabras clave

Acuerdo UE-Mercosur; política comercial; inserción periférica; geopolítica; política industrial.

fundación carolina
AGENDA 2030
cooperación española

Abstract

The European Union-Mercosur Agreement entered into provisional application on 1 May 2026, after twenty-seven years of negotiation. This paper examines its early stages, between January and September of that year, drawing on an original dataset and on available trade statistics. The agreement was signed split in two, with the commercial pillar in force and the cooperation and political dialogue pillars suspended. Its value lies less in its commercial impact than in its geopolitical dimension, as a hedge against an eroding multilateral order. The main challenge on the Mercosur side is to build the institutional capacity required to monitor the agreement's implementation adequately, to take on new tasks in productive complementation and the strengthening of regional value chains, and to support the most exposed productive segments, drawing on whatever cooperation mechanisms the EU may make available.

Keywords

EU-Mercosur agreement; trade policy; peripheral integration; geopolitics; industrial policy.

Matías Kulfas

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires) y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Es profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de San Martín, donde dirige el doctorado en Ciencias Económicas. Ha desempeñado diferentes funciones gubernamentales, entre ellas las de subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (2006-2007), director del Banco de la Nación Argentina (2008-2012), gerente general del Banco Central de la República Argentina (2012-2013) y ministro de Desarrollo Productivo de Argentina (2019-2022). Es autor de más de cien trabajos académicos. Su último libro se titula *Producir en la nueva globalización* (Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina, 2025).

Introducción

Cuando la Unión Europea y el Mercosur iniciaron formalmente sus negociaciones, en 1999, China aún no había ingresado a la Organización Mundial del Comercio y su participación en las exportaciones mundiales de bienes apenas superaba el 3%. El acuerdo que ambos bloques comenzaban a negociar pertenecía a la familia de instrumentos que caracterizó a esa década: acceso recíproco a mercados, consolidación de reformas de apertura y vinculación de dos espacios económicos que se percibían complementarios. La lógica era la del regionalismo abierto en un sistema multilateral en expansión cuyas reglas se daban por estables.

Veintisiete años después, el mundo que dio origen a ese diseño ya no existe. La consolidación de China como fábrica global, la pandemia, la guerra en Ucrania, la fragmentación de las cadenas de suministro y la competencia abierta entre Estados Unidos y China transformaron aquello que era un acuerdo comercial en un instrumento de posicionamiento geopolítico. La Unión Europea llega a la firma buscando seguridad de abastecimiento en materias primas críticas, diversificación frente a proveedores no alineados y socios más previsibles en un orden multilateral en crisis. El Mercosur llega en el marco de una crisis interna, buscando anclaje externo, previsibilidad regulatoria y, al menos en el plano declarativo, inversiones que le permitan agregar valor a su base de recursos naturales. Los objetivos cambiaron sustancialmente, aunque buena parte del articulado conserva la arquitectura con que fue concebido a comienzos de siglo.

Por otra parte, el acuerdo firmado en Asunción el 17 de enero de 2026 no es un instrumento único. El Acuerdo de Asociación combina diálogo político, cooperación y comercio, y por su carácter mixto requiere la ratificación de los veintisiete parlamentos nacionales de la Unión. El Acuerdo Interino de Comercio recoge exclusivamente el pilar comercial, de competencia exclusiva europea, lo que habilitó su aplicación provisional a partir del 1 de mayo de 2026. Esa división (conocida como *splitting*) aceleró la entrada en vigor del componente comercial al precio de dejar fuera, por tiempo indeterminado, los pilares político y de cooperación.

La escisión es problemática en cuanto el acuerdo se impulsó sobre la base de que vincula a dos regiones que comparten valores en materia de democracia, derechos humanos y desarrollo social, y lo que efectivamente rige es la única de sus tres patas que no necesitaba de ese argumento. Esto hace que el acuerdo nazca rengo, lo cual es un problema para el Mercosur, y particularmente para Brasil y Argentina, que son las economías con mayor presencia de valor agregado industrial y tecnológico.

El objetivo de este documento es analizar los primeros compases de esa puesta en marcha, en el período comprendido entre el 1 de enero y el 1 de septiembre de 2026. El interrogante no es si el acuerdo resulta beneficioso o perjudicial en abstracto, sino en qué medida un instrumento con este historial puede ser aprovechado, qué obstáculos enfrenta su implementación y qué decisiones condicionan su

resultado. Ese interrogante se despliega en tres planos. El primero es institucional, en cuanto la puesta en marcha revela un conjunto de capacidades faltantes (tanto de monitoreo como de coordinación intrabloque e infraestructura regulatoria) sin las cuales las preferencias arancelarias no se traducen en acceso efectivo. El segundo es económico: los primeros datos de comercio e inversión permiten contrastar las proyecciones optimistas con la evidencia disponible y distinguir lo que corresponde al acuerdo de lo que responde a otros factores. El tercero es estratégico en el sentido de que apunta a que el modo en que el Mercosur participe de las nuevas cadenas de valor asociadas a la transición energética definirá si el acuerdo consolida su condición de proveedor de materias primas o habilita un patrón de inserción más complejo.

Vale aclarar al lector que este documento está escrito por un *mercosuriano* que adopta una perspectiva centrada en el impacto que tendrá el Acuerdo en el desarrollo productivo del Mercosur, lo cual no implica desconocer la importancia que debe asumir el Acuerdo para todas las partes en cuestión.

El análisis se apoya en una base de datos de elaboración propia denominada Base de Implementación del Acuerdo Mercosur-Unión Europea (BIMeUE), que registró 119 eventos (operaciones comerciales, anuncios de inversión, actos de gobierno, normas, tomas de posición sectorial y encuentros institucionales), clasificados según tipo, actor, sector, país, grado de concreción y marco jurídico. La base fue construida mediante el relevamiento sistemático de fuentes periodísticas y especializadas de los cuatro países del Mercosur y de siete de la Unión Europea, complementadas con documentación oficial de la Comisión Europea, el Consejo, los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales de la región. Su descripción metodológica se presenta en la Sección 4 y sus eventos serán citados de manera numerada.

El documento se organiza en ocho secciones. La primera reconstruye la trayectoria negociadora y la arquitectura jurídica. La segunda desarrolla la dimensión geopolítica y los riesgos que conlleva para el patrón de inserción del Mercosur. La tercera y la cuarta constituyen el núcleo empírico del proceso de implementación y los primeros efectos económicos. La quinta identifica los desafíos institucionales pendientes. La sexta discute los instrumentos de cooperación y formula una agenda propositiva. La séptima presenta tres escenarios de mediano plazo y en la octava se sintetizan las conclusiones.

1. Antecedentes y arquitectura del acuerdo

1.1. Veintisiete años de negociación

La relación birregional reconoce un punto de partida formal en el Acuerdo Marco suscripto en Madrid en diciembre de 1995, pero las negociaciones propiamente dichas se iniciaron en 1999, en un momento de expansión del Mercosur y de percepción generalizada de que la integración regional constituía una tendencia estructural del sistema internacional. El primer intento de cierre fracasó en 2004 por la resistencia del sector agrícola europeo a abrir su mercado y de sectores manufactureros del Mercosur a exponerse a la competencia europea en bienes de capital, automotores y productos químicos. A esa simetría de proteccionismos se sumó la caída del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas, que había operado como incentivo europeo para acelerar (Malamud y Schenoni, 2025; Rodríguez Díaz y Luciano, 2025).

El relanzamiento de 2010 tampoco produjo resultados, en un contexto marcado tanto por el giro en los gobiernos del Mercosur como por la Unión Europea absorbida por la crisis del euro (Álvarez y Zelicovich, 2020). El anuncio de conclusión política en junio de 2019 no fue ratificado en tanto la agenda ambiental (y en particular el aumento de la deforestación amazónica durante la presidencia de Bolsonaro) proporcionó a los sectores europeos opuestos al acuerdo un argumento de legitimidad pública.

El contenido de aquel preacuerdo continúa vigente en lo sustancial. Alrededor del 10% de los bienes del Mercosur quedó excluido de los cronogramas de desgravaciones arancelarias, y sus canastas de desgravación constituyen el único mecanismo que contempla las brechas de productividad entre las empresas de ambos bloques. La Unión Europea protegió sus sectores sensibles mediante cuotas fijas y permanentes, que en varios casos se sitúan por debajo de los volúmenes que el Mercosur ya exportaba, sin asumir compromisos de reducción de sus subsidios agropecuarios, que ascienden a 380.000 millones de euros para el período 2021-2027 (PAC 2021-2027). El Mercosur, en cambio, aceptó disciplinas en compras públicas, derechos de exportación, empresas del Estado y propiedad intelectual (Todesca Bocco y Schapiro, 2025).

La reapertura de 2023 respondió a dos factores. Por un lado, la reconfiguración de las cadenas globales de valor y las dificultades de acceso a insumos energéticos incrementaron el valor estratégico del Mercosur para Europa. Por otro, la llegada de Lula da Silva al gobierno brasileño desactivó la objeción ambiental. Argentina y Brasil aprovecharon la apertura para introducir modificaciones tales como el tratamiento diferencial para vehículos híbridos y eléctricos, un mecanismo de rebalanceo de concesiones, una cláusula de revisión trienal y la ampliación del listado de usuarios previos en denominaciones de origen. También plantearon (sin éxito) que el bloque fuera reconocido como región de bajo riesgo ambiental y que sus propias certificaciones fueran aceptadas en el comercio birregional (Todesca Bocco y Schapiro, 2025). El acuerdo suscripto en diciembre de 2024 recogió parte de esos avances y desanduvo otros, particularmente en el caso argentino, dado que los capítulos de compras públicas y derechos de exportación se aplican de manera individual a cada socio.

1.2. El splitting y sus consecuencias

El 17 de enero de 2026, en Asunción, se firmaron dos instrumentos. Por un lado, el Acuerdo de Asociación combina diálogo político, cooperación y comercio y, por su carácter mixto, requiere la ratificación de los veintisiete parlamentos nacionales además de la aprobación del Parlamento Europeo. Por otro, el Acuerdo Interino de Comercio recoge exclusivamente el pilar comercial y de inversiones, materia de competencia exclusiva de la Unión, lo que habilitó su aplicación provisional sin aguardar esos procedimientos.

El *splitting* no constituye, en sí, una anomalía. La Unión Europea ha recurrido a este procedimiento en acuerdos previos con Singapur, Vietnam y Chile, tras el dictamen del Tribunal de Justicia que delimitó el alcance de la competencia exclusiva comunitaria en materia comercial. Desde la perspectiva europea, se trata de una técnica jurídica que permite dar vigencia a aquello que es competencia de la Unión sin quedar a la espera de calendarios parlamentarios nacionales heterogéneos. Enssle (2026) lo describe como un instrumento de aceleración que sortea el punto donde las coaliciones opositoras conservan capacidad de bloqueo. El Acuerdo Interino entró en aplicación provisional el 1 de mayo de 2026 pero sus consecuencias exceden lo procedimental.

El fundamento conceptual del Acuerdo se asentó en el vínculo entre dos regiones que comparten valores en materia de democracia, derechos humanos y desarrollo social. El *splitting* dejó ese pilar (junto con el de cooperación) en espera, y puso en aplicación la única de las tres patas que no requería de ese argumento para justificarse. Para quienes ven en la relación birregional un vínculo de naturaleza política antes que mercantil, el resultado desnaturaliza el sentido del acuerdo. Sanahuja (2025) ha analizado esta tensión en el marco más amplio del giro geopolítico europeo: la Unión ha ido desplazando su identidad de potencia normativa hacia la de actor estratégico, y en ese desplazamiento los instrumentos comerciales tienden a subordinar a los de cooperación y diálogo político en lugar de complementarlos.

Por otro lado, el Acuerdo de Asociación no ha sido abandonado sino que sigue su curso de ratificación, y la aplicación provisional del pilar comercial no lo condiciona jurídicamente. Malamud y Schenoni (2025) señalan que, dadas las dificultades de ratificación (posiciones adversas en Francia, fragilidad de las coaliciones favorables, estrecho margen en el Parlamento Europeo), poner en vigencia el componente comercial constituye la única manera de que el acuerdo produzca efectos en un horizonte previsible, y genera además los intereses domésticos que podrían sostener políticamente la ratificación posterior.

Por su parte, Laporte y Sanahuja (2026) sostienen que la racionalidad que impulsó el acuerdo fue geopolítica. Su argumento es que el verdadero promotor del entendimiento fue la política arancelaria estadounidense y la amenaza de erosión del sistema multilateral de comercio. En ese sentido, el acuerdo funciona como una estrategia de cobertura o *hedging* frente a un orden en crisis, y opera como dique de contención para quienes todavía eligen operar al amparo de reglas multilaterales. Si el valor del acuerdo reside en su capacidad de anclar a ambos bloques en el derecho internacional, dejar fuera de vigencia el pilar que contiene, precisamente, esos compromisos políticos debilita la naturaleza estratégica de la decisión adoptada. Sin embargo, los capítulos con mayor potencial de incidencia sobre la estructura productiva del Mercosur (incluidos el Protocolo de Cooperación, y el Subcomité de Desarrollo y Cooperación Internacional) carecen de fuerza vinculante durante la aplicación provisional. Todo balance de los primeros compases debe partir del reconocimiento de que lo que está operando es solo el pilar comercial.

1.3. La paradoja del impacto

Los estudios de impacto disponibles, elaborados con modelos de equilibrio general computable a ambos lados del Atlántico, coinciden en anticipar efectos económicos moderados (Cuadro 1). La evaluación encargada por la Comisión Europea a LSE Consulting (2020) estimó un incremento del producto de 0,1% para la Unión Europea (equivalente a unos 15.000 millones de euros en un plazo de doce años) y ganancias para el Mercosur que van de 0,1% en Paraguay a 0,7% en Argentina. El estudio de Latorre, Yonezawa y Olekseyuk (2021) arroja un aumento de 0,17% para el conjunto hacia el año dieciséis, con impacto más pronunciado del lado sudamericano. La actualización más reciente, elaborada por CASE (Hagemejer *et al.*, 2025) sobre el texto de 2024 y no sobre el preacuerdo de 2019, confirma el orden de magnitud: 0,1% para la Unión Europea y 0,3% para el Mercosur.

Del lado brasileño, las estimaciones del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada apuntan en la misma dirección. El modelo dinámico de Ribeiro, Betarelli y Faria (2023) proyecta para Brasil un crecimiento acumulado del producto de 0,46% entre 2024 y 2040, frente al 0,06% para la Unión Europea y 0,20% para el resto del Mercosur. La Comisión Europea estimó un incremento del producto de la Unión del orden de 0,05% hacia 2040, dato que el presidente francés invocó públicamente para argumentar que los beneficios no justificaban la exposición de sectores agrícolas sensibles (BIMeUE, E050). El Deutsche Bundesbank (2026) concluyó que el comercio adicional de la zona del euro se mantendría por debajo del 0,1% de su volumen total.

Aun así, existen cuestiones metodológicas a tomar en consideración. Los modelos de equilibrio general capturan los efectos de precios relativos y reasignación de recursos, pero no incorporan las ganancias dinámicas asociadas a la certidumbre regulatoria, la atracción de inversión extranjera directa, la transferencia tecnológica o la entrada de nuevas firmas al mercado exportador. Por otro lado, para países cuyas manufacturas de origen industrial se destinan en cerca del 40% al propio Mercosur, el riesgo relevante es el desvío de comercio dentro del bloque.

Cuadro 1. Evaluaciones sobre el posible impacto del Acuerdo UE-Mercosur

Estudio	Institución	Metodología	Impacto en PIB	Impacto en comercio
LSE Consulting (2020)	London School of Economics, para la Comisión Europea	CGE, competencia perfecta	UE +0,1% (€15.000 M en 12 años); Mercosur de +0,1% (Paraguay) a +0,7% (Argentina)	Beneficio Mercosur US$ 9.000 M; UE US$ 4.000 M
Latorre, Yonezawa y Olekseyuk (2021)	Univ. Complutense de Madrid / GTAP-Purdue	CGE con competencia imperfecta	UE-Mercosur +0,17% (año 16); mayor en el lado latinoamericano	Efectos comerciales más pronunciados por competencia imperfecta
Hagemejer *et al.* / CASE (2024) y actualizado 2025	CASE (Varsovia)	CGE, evaluación del texto final 2024	UE +0,1%; Mercosur +0,3%	UE gana en maquinaria, transporte y químicos; Mercosur en agroalimentos; pérdidas sectoriales UE <1%
Ribeiro, Betarelli y Faria	IPEA (Brasil)	CGE dinámico recursivo GTAP-GDyn	Brasil +0,46% (2024-2040, ≈US$ 9.300 M); UE +0,06%; resto Mercosur +0,20%	Brasil exportaciones e importaciones +3,0%; UE exportaciones +0,12%

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, lo que en buena medida señala este documento es que el valor central del acuerdo no reside en sus efectos comerciales directos. Como señalan Malamud y Schenoni (2025), su relevancia deriva de la seguridad de abastecimiento, el posicionamiento estratégico y la construcción de alianzas en un orden multilateral en erosión, dimensiones que los modelos de comercio no capturan porque no están diseñados para hacerlo. El nuevo escenario geopolítico ha sido determinante para entender por qué este acuerdo, finalmente, ha entrado en vigencia. La pregunta central dejó de ser cuánto crece el comercio bilateral y se trasladó a analizar quién captura el valor estratégico que el acuerdo genera, en qué condiciones y con qué consecuencias sobre la estructura productiva de cada parte.

1.4. El acuerdo llega en un momento de debilidad del Mercosur

El acuerdo encuentra al Mercosur en una situación de fragilidad. La región, en términos de integración económica y política, pasó "de la efervescencia al vaciamiento", en palabras de Rodríguez Pinzón (2022). El bloque atraviesa un proceso de prolongada erosión, tanto en términos objetivos (reducción del comercio intrarregional) como de la subjetividad política de sus dirigencias. Uruguay llegó a anunciar negociaciones bilaterales al margen de la normativa interna, incluidas conversaciones para un tratado de libre comercio con China; Brasil, bajo la presidencia de Bolsonaro, dispuso una reducción unilateral del arancel externo común; y las agresiones directas entre mandatarios dificultaron el diálogo al más alto nivel.

El episodio más reciente fue la agresión del presidente argentino Milei a su par brasileño que derivó en el retiro del embajador brasileño de la sede diplomática en Buenos Aires. Todesca Bocco y Schapiro (2025) observan que las burocracias de los cuatro países lograron evitar la ruptura, pero al costo de limitar la discusión estratégica, con un patrón oscilante entre microproteccionismos nacionales y aperturas indiscriminadas que deja en evidencia el desconcierto estratégico.

Malamud y Schenoni (2025) llegan a un diagnóstico convergente pero desde un marco analítico distinto. Su argumento es que el Mercosur no constituye un actor internacional en sentido propio, por cuanto carece de capacidades diplomáticas y económicas centralizadas, y su coordinación descansa en el nivel presidencial, lo que la vuelve irregular y dependiente de afinidades personales. De allí deriva una asimetría muy evidente que muestra a la Unión Europea con una maquinaria institucional consolidada para operar acuerdos comerciales, mientras que el Mercosur no ha administrado nunca un instrumento de esta naturaleza.

Actis (2026) señala que, a diferencia de Chile, los países andinos y los centroamericanos, esta es la primera experiencia del Mercosur con un acuerdo de integración profunda, y que el bloque carece de musculatura previa, y gimnasia comercial e institucional para pensar su implementación y aprovechamiento. El problema no es solamente la fragilidad política del bloque sino la ausencia de experiencia acumulada en la gestión de instrumentos de esta complejidad.

El mismo autor identifica un déficit operativo concreto. El órgano que el Mercosur dispone para administrar cupos, el Sistema de Administración y Distribución de Cupos Otorgados al Mercosur por Terceros Países, fue creado en 2010 para gestionar volúmenes muy reducidos correspondientes a los acuerdos con Colombia e Israel. En el caso colombiano, las cuotas representaron en promedio 18.300 toneladas y 35 millones de dólares; en el israelí, alrededor de 31.000 toneladas y 25 millones de dólares. La magnitud de los contingentes del acuerdo con la Unión Europea no tiene precedentes para esa estructura, lo que exigirá su fortalecimiento en coordinación con la Secretaría Técnica del bloque (Actis, 2026).

Los primeros compases ofrecen algunos ejemplos de estos desacoples. El presidente argentino se ausentó de la LXVIII Cumbre del Mercosur, celebrada en Luque el 30 de junio de 2026, para recibir en Buenos Aires al principal rival electoral del presidente brasileño. El 1 de julio, el presidente paraguayo reclamó públicamente que el criterio de reparto de los contingentes acordados con la Unión Europea consolida las desigualdades entre socios y solicitó una participación del 25%, sin obtener consenso. El 2 de septiembre, transcurridos cuatro meses de vigencia, los cancilleres del bloque concluyeron una reunión sin acuerdo sobre esa distribución.

Asimismo, un acuerdo de esta envergadura puede operar como disciplina externa capaz de forzar la convergencia regulatoria que el bloque no logró por vía interna, del mismo modo que la perspectiva de adhesión a la Unión Europea ordenó las agendas domésticas de los países de Europa central. La evidencia de los primeros meses avala parcialmente esa hipótesis, en tanto la ratificación se completó en los cuatro países en apenas cuatro semanas, y el acuerdo operó como catalizador de una apertura negociadora más amplia que incluye el tratado alcanzado con la Asociación Europea de Libre Comercio y conversaciones en curso con Japón, Corea del Sur, Canadá, India y los Emiratos Árabes Unidos.

Para el Mercosur la aprobación del acuerdo implica enormes desafíos pero también representa una bocanada de aire ante la crisis que venía atravesando (Martínez, 2026). Pero, claro está, este fortalecimiento es de proyección externa, no de densidad interna. Un bloque que negocia hacia fuera pero no se integra hacia dentro carece de la capacidad de convertir el acceso a mercados en encadenamientos productivos, que es precisamente la vía por la cual un acuerdo comercial puede estimular el desarrollo.

2. La dimensión geopolítica y el riesgo de inserción periférica

2.1. Los objetivos europeos

La política exterior económica europea responde a la articulación de tres objetivos que suelen entrar en tensión entre sí. El primero es asegurar el abastecimiento de materias primas críticas para la transición energética y digital, propósito que se formalizó en el Reglamento (UE) 2024/1252, que fija metas de capacidad propia para 2030 (extracción, procesamiento y reciclado) y establece que ningún tercer país por sí solo debería suministrar más del 65% del consumo anual de la Unión de una materia prima estratégica en ninguna fase relevante de su procesamiento (Unión Europea, 2024). Se establece que al menos el 40% del procesamiento se realice en territorio de la Unión, lo que expresa una voluntad de relocalizar las etapas de mayor valor agregado antes que de asegurar el mero acceso al recurso en bruto. El segundo objetivo es sostener la agenda regulatoria y ambiental derivada del Pacto Verde sin erosionar la competitividad de la base industrial europea, tensión que el informe Draghi (2024) sobre el futuro de la competitividad de la Unión situó entre los desafíos centrales de su economía. El tercero es preservar capacidad de acción autónoma en un sistema internacional en el que la Unión se encuentra expuesta simultáneamente a la presión estadounidense y a la competencia china. Sanahuja (2025) ha analizado la conjunción de estos objetivos como expresión de un desplazamiento de una Unión Europea que se concebía como potencia normativa hacia otra que actúa como potencia geoeconómica, en la que los instrumentos comerciales, industriales y ambientales se subordinan a fines estratégicos.

El Mercosur aparece como uno de los pocos espacios donde esos objetivos podrían reconciliarse parcialmente. La formulación de ese interés provino del comisario europeo de Comercio y Seguridad Económica, Maroš Šefčovič —responsable de la conducción final de las negociaciones—, quien describió al bloque sudamericano como una futura superpotencia en materias primas críticas, señaló que Brasil posee la segunda reserva mundial de tierras raras y anticipó que las inversiones europeas en el sector serían de gran magnitud, invocando como justificación las dependencias costosas que la Unión había acumulado durante los últimos quince años. El encuadre resulta revelador porque identifica al Mercosur por su dotación de recursos y no por sus capacidades industriales (BIMeUE, E028; E031).

Malamud y Schenoni (2025) argumentan que existe una asimetría de presiones geopolíticas entre ambos bloques: la Unión Europea está considerablemente más expuesta que el Mercosur al revisionismo de Estados Unidos, la competencia de China y la amenaza de Rusia, y ello explica tanto la reactivación del acuerdo como la urgencia europea por darle vigencia.

2.2. Los objetivos del Mercosur y sus capacidades

Del lado sudamericano, los objetivos declarados son el anclaje externo, la previsibilidad regulatoria y la atracción de inversiones que permitan agregar valor a la base de recursos naturales. La negociación de 2023 y 2024 reflejó ese propósito en instrumentos concretos como el tratamiento diferencial para vehículos híbridos y eléctricos, con cronogramas de desgravación orientados a preservar la industria automotriz y de autopartes; el memorando de entendimiento sobre cadenas de valor sostenibles en materias primas y energía suscrito por Argentina con la Unión Europea en junio de 2023; y un texto adicional sobre nuevas cadenas de valor, planteado como contrapartida del documento ambiental que había introducido la parte europea (Todesca Bocco y Schapiro, 2025). El resultado de esos esfuerzos fue parcial. Se obtuvieron mejoras en el capítulo de electromovilidad, pero el interés europeo dominante continuó orientado a asegurar el acceso a minerales estratégicos antes que a localizar manufacturas en el Mercosur.

A ello se suma una muy relevante asimetría de capacidades operativas. La Unión Europea administra más de cuarenta acuerdos comerciales y dispone de una maquinaria institucional consolidada para monitorearlos y activar sus mecanismos de defensa comercial. El Mercosur, en cambio, no ha administrado nunca un acuerdo de esta naturaleza y su esquema de defensa comercial permanece anclado en instrumentos puramente arancelarios, alejado de las prácticas internacionales de fomento de la transformación productiva.

La brecha se manifiesta también en el plano regulatorio. El Mercosur presenta la mayor distancia regulatoria interna entre los esquemas de integración de América Latina, y la divergencia de medidas técnicas respecto de la Unión Europea alcanza cerca del 75% (Actis, 2026). Zelicovich (2025) ha señalado que, en los acuerdos de nueva generación, la capacidad de aprovechamiento depende menos de la reducción arancelaria que de la aptitud institucional para cumplir con estándares regulatorios crecientes, lo que desplaza el eje competitivo hacia las capacidades estatales.

2.3. El riesgo de inserción periférica verde

Denominamos *inserción periférica verde* a la posibilidad de que el Mercosur consolide su participación en las nuevas cadenas globales asociadas a la transición energética y digital como proveedor de minerales críticos, energía limpia y biomasa certificada, sin desarrollar capacidades industriales en los segmentos de mayor valor agregado de esas mismas cadenas. Se trata de la reproducción del patrón histórico de especialización primaria, esta vez legitimada por la agenda ambiental y con productos de mayor sofisticación aparente, pero teniendo en cuenta que dos países del Mercosur son naciones semiindustrializadas que aún intentan preservar, al menos desde algunos sectores de la dirigencia política y la sociedad, espacios para su propio desarrollo.

CEPAL (2026) advierte explícitamente que el principal desafío que enfrenta el Mercosur en la implementación del acuerdo consiste en evitar una profundización excesiva de su especialización primaria y en utilizar el mayor acceso al mercado europeo como palanca de diversificación y sofisticación tecnológica.

En el plano de los instrumentos, es interesante analizar los proyectos que la iniciativa Global Gateway prioriza en la región. Las fuentes relevadas para este trabajo identificaron infraestructura ferroviaria destinada a conectar zonas mineras con puertos, plantas piloto de procesamiento de carbonato de litio y acuerdos de compra de largo plazo con empresas europeas, es decir, el foco está puesto en asegurar el suministro y la reducción de costos logísticos de exportación. No se ha identificado iniciativa europea alguna de cooperación orientada al desarrollo de segmentos industriales o de servicios de mayor valor agregado en las cadenas de minerales críticos.

Por otra parte, CEPAL (2024) señala que el transporte de concentrados minerales tiene una huella de carbono aproximadamente un 45% más alta que la producción de cátodos, y que además los sistemas eléctricos de Chile, Perú y Brasil son menos intensivos en carbono que los de los países asiáticos que hoy concentran la refinación. Procesar en origen no solo agregaría valor sino que también permitiría reducir emisiones, de modo que la propia lógica ambiental europea ofrece fundamentos para apoyar la industrialización en origen pero, sin embargo, los instrumentos disponibles no se orientan en esa dirección.

No obstante, hay algunos elementos a favor de la producción industrial. Según la Confederación Nacional de la Industria de Brasil (2026), alrededor del 93% de los productos que accedieron a arancel cero desde el inicio del acuerdo son bienes industriales, y en el rubro de máquinas y equipos la cober-

tura alcanza al 96% de las exportaciones brasileñas (E065). Por otra parte, el acuerdo incorporó, por iniciativa de Argentina y Brasil, un mecanismo de rebalanceo de concesiones y una cláusula de revisión trienal, instrumentos diseñados para corregir desequilibrios durante la implementación.

2.4. El Acuerdo en el marco de la competencia entre potencias

La consolidación de China como uno de los principales socios comerciales de los países del Mercosur modificó las condiciones de la relación, otorgando al bloque sudamericano un poder de negociación mayor que el que efectivamente ejerció (Zelicovich, Zanetto y Schapiro, 2024).

La participación de los vehículos eléctricos de origen chino en las importaciones brasileñas del rubro pasó de 6,4% a 20% entre 2019 y 2025 (CEPAL, 2026), mostrando que el avance chino alcanza a bienes manufacturados de las cadenas que el acuerdo con la UE pretende desarrollar. En este contexto, la asimetría de escala en los instrumentos de cooperación es otro de los aspectos que deben ser analizados. Malamud y Schenoni (2025) señalan que los recursos comprometidos por la Unión Europea en el marco del Global Gateway resultan modestos frente a los que China ha ofrecido a la región, y que esa brecha limita la capacidad europea de traducir su interés en influencia efectiva.

Desde la perspectiva del Mercosur, se observa, por un lado, la oportunidad que se desprende de la competencia entre potencias por el acceso a recursos estratégicos, lo cual mejora la posición negociadora de quien los posee. Por otro, se advierte el riesgo de proveer insumos estratégicos a todos los polos de la competencia global sin capturar valor en ninguna de esas relaciones, lo cual constituye una forma de subordinación.

3. El proceso de implementación

3.1. Dos velocidades de ratificación

El Consejo aprobó la firma del Acuerdo el 9 de enero de 2026 por mayoría cualificada, con los votos en contra de Polonia, Francia, Irlanda, Hungría y Austria, y la abstención de Bélgica. Ese resultado fue posible por el cambio de posición de Italia, ocurrido dos días antes tras obtener concesiones en el reglamento de la Política Agrícola Común. Sin ese giro, el grupo opositor habría alcanzado los cuatro Estados y el 35% de la población necesarios para constituir una minoría de bloqueo. La votación se produjo mientras centenares de tractores se manifestaban en Varsovia y otras capitales europeas (BIMeUE, E090; E091).

El Mercosur, en cambio, completó la ratificación del Acuerdo Interino en apenas cuatro semanas. La Comisión Europea notificó formalmente el inicio de la aplicación provisional el 23 de marzo, y el acuerdo entró en vigencia el 1 de mayo.

3.2. La judicialización del pilar político

Mientras el componente comercial avanzaba, el Acuerdo de Asociación quedó sometido a un doble cuestionamiento judicial. El 21 de enero de 2026, el Parlamento Europeo aprobó por 334 votos contra 324 una moción que remitió el acuerdo al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que se pronuncie sobre su compatibilidad con los tratados comunitarios. La cuestión de fondo es si el instrumento requiere unanimidad de los Estados miembros o si basta con la aprobación del Consejo y del Parlamento. El estrecho margen de votos ilustra la fragilidad de las mayorías obtenidas.

El 10 de mayo, Polonia presentó una demanda ante el mismo tribunal, impugnando la legalidad de las decisiones del Consejo y de la Comisión, solicitando su anulación y pidiendo la suspensión cautelar de la aplicación provisional. Ha sido el primer caso en que un Estado miembro demanda judicialmente un acuerdo comercial de la Unión Europea (BIMeUE, E097). A fines de septiembre, el vicepresidente del Tribunal de Justicia desestimó la solicitud de medidas cautelares que pretendía suspender la Decisión (UE) 2026/183 del Consejo del 9 de enero de 2026, por la que se autorizó la firma y la aplicación provisional del Acuerdo Interino. El fundamento fue la ausencia de urgencia, en cuanto Polonia no acreditó un perjuicio grave e irreparable anterior a la sentencia de fondo. La aplicación provisional continúa y el pronunciamiento sobre el fondo queda pendiente.

El componente comercial opera desde mayo de 2026 pero los componentes que podrían compensar sus efectos sobre las economías del Mercosur no tienen fecha previsible de entrada en vigor, lo que evidencia las asimetrías de implementación.

3.3. Las medidas de implementación

La puesta en marcha del acuerdo exigió a cada parte un conjunto de decisiones regulatorias internas. Del lado europeo, el instrumento central fue el Reglamento de salvaguardias bilaterales, adoptado por el Consejo y el Parlamento el 5 de marzo de 2026, el cual establece umbrales para la apertura de investigaciones sobre productos agrícolas sensibles (aumentos de importaciones o caídas de precio a partir del 5% respecto de promedios trienales) e instituye un régimen de monitoreo continuo con informes semestrales de la Comisión. Los productos alcanzados incluyen carne vacuna, porcina y aviar, miel, arroz, maíz, quesos, biodiésel, cítricos y ajos.

Del lado del Mercosur, Argentina reglamentó las condiciones de acceso a los contingentes mediante las Resoluciones 50/2026 y 53/2026 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, que cubren lácteos, arroz y carnes, y establecen el Certificado de Autorización de Cupos Mercosur. Brasil promulgó el acuerdo mediante acto del Congreso Nacional el 18 de marzo. La agencia Uruguay XXI lanzó un portal específico destinado a reducir las brechas de información de los exportadores, y complementa esa herramienta con el monitoreo de datos espejo sobre las bases de importación europeas. Sin embargo, la asimetría institucional entre ambos bloques es notable y plantea desafíos muy importantes para el Mercosur.

3.4. Un balance de la fase preparatoria

Cinco eran los desafíos de preimplementación que los países del Mercosur debían resolver: a) definir criterios de distribución de los contingentes arancelarios; b) completar la agenda legislativa de ratificación; c) actualizar los estudios sobre sectores potencialmente ganadores; d) prever el efecto de una entrada en vigor bilateral sobre el arancel externo común y el riesgo de triangulación; e) identificar las brechas regulatorias respecto de los estándares europeos.

El contraste de esa agenda con la evidencia relevada arroja un balance de dos cumplimientos y tres pendientes. La ratificación se completó, y con ella se desactivó el problema de la entrada en vigor bilateral dado que, al sancionar los cuatro países en forma casi simultánea, no fue necesario establecer un régimen transitorio de excepción. En cambio, la distribución de los contingentes permanece sin resolución. El 1 de julio el presidente de Paraguay reclamó públicamente que el criterio basado en antecedentes exportadores consolida las desigualdades entre socios y solicitó una participación del 25%, sin obtener consenso. El 2 de septiembre, transcurridos cuatro meses de vigencia, los cancilleres del bloque concluyeron una reunión sin acuerdo sobre la materia. En junio, las industrias cárnicas de Argentina, Brasil y Uruguay convinieron una

fórmula de reparto de la cuota de carne bovina basada en mitades entre antecedentes de exportación a la Unión Europea y colocaciones al resto del mundo (BIMeUE, E074).

La identificación de brechas regulatorias domésticas tampoco registró avances. El enfoque desregulatorio adoptado por Argentina desde diciembre de 2023 (basado en la aceptación de certificaciones internacionales y la eliminación de controles duplicados) tendería a ampliar antes que a reducir la distancia respecto de los estándares europeos, en la medida en que debilita las capacidades nacionales de metrología, normalización y evaluación de la conformidad.

En síntesis, la fase preparatoria resolvió aquello que dependía de decisiones políticas de corto plazo (ratificar, reglamentar cupos) y dejó pendiente lo que requiere coordinación intrabloque o construcción de capacidades estatales.

4. Los primeros efectos: comercio, cuotas, inversiones y actores

4.1. La base de datos

El análisis que sigue se apoya en un relevamiento propio de los hechos registrados entre el 1 de enero y el 1 de septiembre de 2026. Cada evento fue clasificado según dieciséis variables, entre ellas tipo, actor, naturaleza del actor, país, sector, nodo estratégico, sentido respecto del acuerdo, monto cuando corresponde, grado de concreción y marco jurídico de referencia. Los tipos de evento son seis: operaciones comerciales (COM), inversiones (INV), reacciones sectoriales (REA), actos de gobierno (GOB), normas regulatorias (REG), y encuentros institucionales o multilaterales (MUL). El grado de concreción se mide en una escala de cuatro niveles que va de la declaración de intención a la ejecución efectiva. El conjunto de datos procesados forma parte de la BIMeUE (Base de Implementación del Acuerdo Mercosur-Unión Europea), donde cada novedad está catalogada con base en eventos (E) numerados según su incorporación a la base. El período se dividió en dos subperíodos: la fase preparatoria, entre el 1 de enero y el 30 de abril, previa a la entrada en vigor; y la fase de aplicación provisional, entre el 1 de mayo y el 1 de septiembre. La comparación entre ambos permite distinguir lo que corresponde al proceso político de lo que corresponde a la implementación efectiva.

Las fuentes comprenden medios periodísticos y especializados de los cuatro países del Mercosur y de siete países de la Unión Europea (Alemania, Austria, España, Francia, Italia, Países Bajos y Polonia), complementados con documentación oficial de la Comisión Europea, el Consejo, los gobiernos nacionales y organismos multilaterales. Se incorporaron 119 eventos con fuente verificable y fecha determinada utilizando herramientas de inteligencia artificial y posterior análisis y chequeo de fuentes[1].

4.2. La actividad comercial

Los primeros datos de comercio fueron favorables y los gobiernos del Mercosur los presentaron como evidencia de un éxito temprano. El Gobierno argentino informó el agotamiento de los cupos de huevos y miel (E087), el uruguayo el aumento de las colocaciones bajo contingentes de carnes (E080) y el paraguayo formuló reclamos respecto del criterio de reparto (E077). En los siete primeros meses de 2026 las exportaciones del bloque a la Unión Europea crecieron un 11,6%, las importaciones se mantuvieron estables y el saldo bilateral se tornó positivo para el Mercosur (Cuadro 2).

[1] La base completa puede ser consultada en: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1jqdvs2Pt_ewo-b8_obzwlUxweQg_j52D/edit?usp=drive_link&ouid=110515878889376710274&rtpof=true&sd=true.

Cuadro 2. Comercio exterior entre el Mercosur y la Unión Europea: enero-julio de 2025 frente a 2026 (millones de dólares)

	Exportaciones			Importaciones		
	2025	2026	Var.	2025	2026	Var.
Argentina	4.353	5.187	19,2%	6.099	5.782	-5,2%
Brasil	28.473	31.484	10,6%	29.079	29.285	0,7%
Paraguay	210	240	13,9%	730	769	5,4%
Uruguay	674	696	3,3%	974	1.058	8,6%
MERCOSUR	33.711	37.608	11,6%	36.882	36.894	0,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC, ComexStat Brasil, Banco Central del Paraguay y Banco Central del Uruguay.

Atribuir esa evolución al acuerdo requiere un ejercicio de identificación que las cifras agregadas no permiten. El instrumento rige desde el 1 de mayo, de modo que los cuatro meses anteriores operan como período de referencia, y la Unión Europea elimina sus derechos sobre el 92% de las importaciones del Mercosur de manera progresiva y en plazos de hasta diez años, por lo que el margen de preferencia efectivamente vigente durante los primeros meses es reducido fuera de los contingentes agroalimentarios.

El ejercicio que sigue descompone la variación en tres pasos sucesivos. Se trata de un ejercicio descriptivo de identificación preliminar, no de una estimación causal del impacto del acuerdo, para lo cual se necesita un horizonte temporal más extenso.

El primero compara ambos subperíodos. Las exportaciones del bloque crecieron un 7,0% entre enero y abril, y un 20,6% entre mayo y agosto (Cuadro 3). La heterogeneidad entre socios, sin embargo, ya advierte contra cualquier conclusión apresurada en cuanto —de acuerdo con las estadísticas nacionales— las exportaciones brasileñas a la Unión crecieron un 6,0% en el primer cuatrimestre y un 30,7% entre mayo y septiembre, mientras que las argentinas recorrieron la secuencia inversa, con un 23,9% y un 14,9% respectivamente. Dos socios del mismo acuerdo, con la misma fecha de aplicación, presentan quiebres de signo contrario.

El segundo paso clasifica los rubros según el arancel europeo que regía con anterioridad al 1 de mayo. Los rubros cuyo arancel no se modificó, encabezados por los minerales de hierro y cobre, el complejo sojero, el oro y el aluminio en bruto, y los hidrocarburos, pasaron de crecer un 0,9% en el primer cuatrimestre a crecer un 24,8% en el segundo, y explican el 55,5% del aumento total. Los rubros donde el arancel efectivamente se redujo pasaron de un 2,9% a un 9,6% y aportan el 4,8% de la variación (Cuadro 4). La aceleración que registra el agregado proviene, en su mayor parte, de productos sobre los cuales el acuerdo no modificó condición alguna de acceso.

El tercer paso analiza lo ocurrido dentro de los rubros en los que hubo reducción arancelaria. Tres rubros concentran la totalidad de su contribución positiva y en los tres casos se observa que estuvieron

afectados por interrupciones de oferta durante el año que sirve de base de comparación. La temporada argentina de langostino 2025 permaneció paralizada por un conflicto gremial entre las cámaras pesqueras y los sindicatos marítimos, al punto de que al 31 de mayo de ese año la campaña principal no había comenzado, por primera vez en la historia, con una pérdida estimada de entre 10.000 y 20.000 toneladas de captura[2]. La zafra 2026 desembarcó 177.945 toneladas, un 43% más que en igual fecha del año anterior. En paralelo, el 16 de mayo de 2025 la Unión Europea suspendió las importaciones de carne aviar brasileña tras el brote de influenza aviar de alta patogenicidad en Rio Grande do Sul[3], restricción que se mantuvo hasta fines de septiembre de ese año y que alcanzó también a las carnes saladas y secas[4]. Las exportaciones de esos tres rubros a la Unión Europea cayeron a 145 millones de dólares entre mayo y agosto de 2025 y se recuperaron a 703 millones en el mismo período de 2026, una variación de 385,6% que no guarda relación con el tratamiento arancelario.

Cuadro 3. Exportaciones del Mercosur a la Unión Europea antes y después de la aplicación provisional del acuerdo, según tratamiento arancelario (millones de dólares)

	ene-abr 2025	ene-abr 2026	Var.	may-ago 2025	may-ago 2026	Var.
Total	**17.613**	**18.844**	**7,0%**	**18.859**	**22.735**	**20,6%**
Rubros sin modificación	11.071	11.173	0,9%	11.025	13.757	24,8%
Rubros con modificación arancelaria	1.654	1.702	2,9%	2.075	2.274	9,6%
de los cuales, afectados por interrupciones de oferta en 2025	*293*	*434*	*48,3%*	*145*	*703*	*385,6%*
de los cuales, resto	*1.362*	*1.268*	*–6,9%*	*1.930*	*1.571*	*–18,6%*
Resto de los productos	4.887	5.970	22,1%	5.759	6.704	16,4%

Nota: los rubros considerados se detallan en el Cuadro 4. Los afectados por interrupciones de oferta en 2025 son crustáceos, carne aviar, y carnes saladas o secas.
Fuente: Elaboración propia sobre datos de TradeMap, exportaciones declaradas por los países del Mercosur.

Excluidos esos tres rubros, los productos que se vieron efectivamente impactados por el acuerdo, registraron una caída del 18,6% en los cuatro meses posteriores a la entrada en vigor, pero la magnitud de ese retroceso tampoco debe atribuirse al acuerdo, sino que está determinada en lo esencial por los jugos de frutas, cuyo valor exportado descendió un 30,7% mientras los volúmenes se sostenían, como consecuencia de la corrección de precios que siguió a los máximos alcanzados durante la crisis de abastecimiento del sector citrícola brasileño[5].

[2] https://www.infobae.com/economia/2025/05/31/cinco-claves-de-un-conflicto-caro-en-dolares-por-que-se-demora-la-temporada-de-pesca-del-langostino/.
[3] https://www.infobae.com/america/agencias/2025/05/16/brasil-suspendio-sus-ventas-de-pollo-a-argentina-china-y-la-ue-por-el-caso-de-gripe-aviar/.
[4] https://www.euronews.com/2025/09/24/eu-restores-brazilian-poultry-imports-after-avian-flu-outbreak-closed-the-market.
[5] https://chilealimentos.com/jugo-de-naranja-brasil-envios-cierran-temporada-2025-26-con-caida-del-30-del-valor-pese-a-mantener-los-volumenes/.

El ejercicio deja, no obstante, dos casos en los que la atribución resulta verosímil, y corresponden a contingentes abiertos el primer día. El etanol industrial, que accedió a un contingente de 450.000 toneladas libre de derechos, aumentó sus colocaciones un 125,5% entre enero y agosto, con una trayectoria mensual que se acelera de manera sostenida a partir de mayo. La miel —cuyo arancel del 17,3% quedó eliminado dentro del contingente— registró en mayo de 2026 el mayor valor mensual de toda la serie y descendió abruptamente en julio, cuando las exportaciones argentinas agotaron el cupo del primer período, fijado en 5.000 toneladas sobre las 7.500 habilitadas para el año (E086). Esa secuencia de apertura y agotamiento constituye la característica de un contingente operativo.

Cuadro 4. Composición de la variación de las exportaciones del Mercosur a la Unión Europea, arancel europeo previo y comportamiento por subperíodo. Enero-agosto de 2026 frente a 2025

Rubro	Var. (mill. US$)	Participación en la var.	Arancel NMF europeo previo al 1/5/2026	Var. ene-abr	Var. may-ago
Sin modificación arancelaria					
Minerales de hierro, cobre y metales preciosos	1.630	31,9%	0%	66,7%	60,3%
Complejo sojero	805	15,8%	0% (habas y tortas)	9,9%	16,9%
Oro y aluminio en bruto	479	9,4%	0%	240,9%	281,6%
Hidrocarburos	199	3,9%	0% (crudo)	–22,3%	30,8%
Pasta química de madera	133	2,6%	0%	–3,2%	22,1%
Café	–413	–8,1%	0% (verde)	–10,0%	–9,1%
Subtotal	**2.833**	**55,5%**		**0,9%**	**24,8%**
Con modificación arancelaria el 1/5/2026					
Carnes	326	6,4%	12,8% más derecho	11,8%	26,3%
Pescados y mariscos	309	6,0%	7,5% a 20%	78,5%	176,4%
Etanol	113	2,2%	derecho específico	85,4%	153,5%
Miel	30	0,6%	17,3%	97,4%	62,7%
Azúcar	–35	–0,7%	derecho específico	–50,0%	7,4%
Arroz	–70	–1,4%	derecho específico	–28,3%	–83,8%
Biodiésel	–73	–1,4%	6,5%	70,6%	–50,3%
Jugos de frutas	–354	–6,9%	15,2%	–22,9%	–38,3%
Subtotal	**247**	**4,8%**		**2,9%**	**9,6%**
Resto de los productos	2.028	39,7%		22,1%	16,4%
Total	**5.108**	**100,0%**		**7,0%**	**20,6%**

Nota: las cifras pueden no sumar exactamente por redondeo. El acuerdo otorgó desde el primer día acceso libre de derechos al 80% de los pescados y mariscos frescos y congelados, contingentes al 0% para carne aviar (180.000 t), azúcar (180.000 t), arroz (60.000 t), etanol industrial (450.000 t) y miel, y un contingente de 99.000 t de carne bovina al 7,5% con eliminación del arancel intracuota de la Cuota Hilton.
Fuente: Elaboración propia sobre datos de TradeMap y del Arancel Aduanero Común de la Unión Europea.

De allí que el seguimiento del aprovechamiento de los contingentes, que la sección siguiente desarrolla, no sea un complemento del análisis de los flujos sino su sustituto necesario durante los primeros años de vigencia. Los registros administrativos observan mercadería ingresando efectivamente bajo la preferencia, mientras que las series de comercio obligan a inferir ese ingreso a partir de un agregado en el que, como acaba de mostrarse, un paro pesquero y un brote sanitario pesan más que el arancel.

Corresponde una precisión metodológica. Los Cuadros 3 y 4 se construyeron con las exportaciones declaradas por los países del Mercosur. La medición espejo, elaborada a partir de las importaciones que declara la Unión Europea, arroja niveles sustancialmente distintos, dado que registra en la fecha de despacho a plaza y no en la de embarque, valúa CIF en lugar de FOB y presenta una cobertura más completa de los informantes. Para los crustáceos, por ejemplo, la serie espejo sitúa las exportaciones de enero a julio de 2025 en 281 millones de dólares frente a los 63 millones de la serie directa. La elección de una u otra modifica la magnitud de las variaciones pero no altera las conclusiones precedentes, que descansan en la clasificación arancelaria de los rubros y no en sus tasas de crecimiento. La divergencia entre ambas mediciones se retoma en la sección 5, porque muestra el problema de información que enfrenta el bloque.

4.3. El aprovechamiento de los contingentes

Los contingentes arancelarios son el instrumento central del acceso agroindustrial del Mercosur al mercado europeo, y su distribución entre los socios se convirtió en el principal foco de conflicto intrabloque durante los primeros meses. Su magnitud conviene establecerla con precisión. A partir de la lista de contingentes del Anexo 2A del Acuerdo Interino y del valor de mercado de los bienes comprendidos, Actis (2026) estima el potencial exportador del bloque bajo la totalidad de las cuotas en el primer año de implementación entre 400 y 500 millones de dólares, cifra que ascendería a un rango cercano a los 2.000 millones anuales a partir del quinto año, cuando se alcanzan las cantidades máximas. Son magnitudes acotadas frente al volumen del intercambio birregional, aunque significativas para sectores específicos.

En Argentina, el aprovechamiento inicial fue elevado. Hacia fines de julio las exportaciones habían absorbido la totalidad del cupo de huevos y prácticamente el de albúmina. Las ventas de miel superaron en un 88,4% el promedio de los últimos cinco años y agotaron el contingente del primer período, fijado en 5.000 toneladas sobre las 7.500 habilitadas para 2026 (E086). En carne bovina dentro de la Cuota Hilton el arancel pasó del 20% a cero, con contingentes adicionales de 6.050 toneladas de carne fresca y 4.950 de congelada para el período mayo-diciembre (E087).

Uruguay ofrece el registro más desagregado de la región. Entre el 4 de mayo y el 26 de julio, el país exportó 13,8 millones de dólares y 6.413 toneladas bajo el régimen preferencial, distribuidos en 26 posiciones arancelarias y once países de destino. La carne bovina representó el 41% de ese valor, los cítricos el 22%, la miel el 11% y el arroz el 10%. El ahorro arancelario alcanzó 2,1 millones de dólares, equivalente al 15,6% del valor exportado, y la carne concentró el 77% de ese ahorro. Del total movilizado, 8,3 millones correspondieron a operaciones dentro de contingentes y 5,5 millones al régimen preferencial general (E080). En el reparto de cuotas, el país obtuvo además el 63% del contingente regional de arroz (E074).

Brasil, cuya escala productiva lo posiciona como principal beneficiario potencial de los contingentes cárnicos, enfrenta una circunstancia particular. La cuota europea de 99.000 toneladas de carne bovina adquirió una importancia que hasta el año anterior se consideraba marginal para el negocio ganadero brasileño, a raíz de la decisión china de asignar cuotas a sus principales proveedores, que representó

un golpe considerable para el sector. El acuerdo con la Unión Europea pasó así a cumplir una función de diversificación defensiva que no estaba prevista en su diseño original.

Paraguay, finalmente, transita una situación intermedia. El Ministerio de Industria y Comercio identificó la carne y la madera como rubros de punta, pero reconoció que la diversificación hacia Europa exigirá un esfuerzo sostenido de adaptación, con nuevos requisitos de certificación de origen y trazabilidad. El propio Mercosur absorbía el 71,4% de las exportaciones paraguayas en el primer trimestre de 2026, según el Banco Central del Paraguay (E071).

La distribución de las cuotas se convirtió en el principal punto de fricción intrabloque. En junio, las industrias cárnicas de Argentina, Brasil y Uruguay acordaron una fórmula de reparto basada en mitades entre antecedentes de exportación a la Unión Europea y colocaciones al resto del mundo (E074). El entendimiento, alcanzado entre actores privados, no zanjó la discusión intergubernamental. El 1 de julio, en la Cumbre de Luque, el presidente de Paraguay objetó públicamente ese criterio al sostener que la referencia a antecedentes exportadores favorece a las economías de mayor escala y consolida las desigualdades entre socios, y reclamó una participación del 25% sin obtener consenso (E077). El 2 de septiembre, transcurridos cuatro meses de vigencia, los cancilleres del bloque concluyeron una reunión sin acuerdo sobre la materia (E115). El desenlace de esa discusión tiene consecuencias operativas que exceden lo político. Actis (2026) señala que el único consenso esbozado es adoptar un mecanismo de asignación por partes específicas para cada país, con un sistema de redistribución de cupos no utilizados, en lugar de un esquema por orden de llegada.

4.4. Inversiones

No se identificó ninguna inversión europea que haya superado la fase de anuncio declarativo o de estudio de factibilidad durante el período analizado (Cuadro 5).

Cuadro 5. Grado de concreción de los eventos de inversión

Nivel	Descripción	Inversiones
1	Declaración de intención	4
2	Estudio o negociación en curso	1
3	Acuerdo firmado o norma publicada	0
4	Ejecución efectiva	0
	Total	**5**

Fuente: Elaboración propia sobre la BIMeUE.

De los cinco eventos de inversión registrados, dos corresponden a proyecciones de una consultora privada sobre flujos futuros de inversión extranjera directa en Argentina, uno es el anuncio de prioridades del Global Gateway en materia de interconexión eléctrica regional, otro es la identificación por parte del Banco Europeo de Inversiones de proyectos de transporte urbano en Buenos Aires como candidatos a financiamiento —en fase de estudio— y el último es el anuncio de un programa de 1.400 millones de euros para América Latina y el Caribe en infraestructura, energía, digitalización y transición ecológica. En suma, por el momento, nada ha superado la etapa meramente declarativa sin muchas precisiones.

4.5. Las posiciones de los actores económicos

En el Mercosur, las posiciones favorables sobre el acuerdo superan a las adversas en una relación de más de ocho a uno pero en la Unión Europea la relación se invierte y las posiciones adversas superan a las favorables (Cuadro 6). La resistencia al acuerdo proviene del sector agrícola de Francia, Polonia, Italia, Austria y, más recientemente, España.

Cuadro 6. Posiciones públicas sobre eventos vinculados al Acuerdo Mercosur-Unión Europea, según origen del actor

Origen	Favorable	Condicional	Adverso	Neutro	Total
Mercosur	33	12	4	2	51
Unión Europea	12	13	18	5	48
Birregional	15	3	2	0	20
Total	**60**	**28**	**24**	**7**	**119**

Fuente: Elaboración propia sobre la BIMeUE.

El debate público sudamericano suele plantear el acuerdo como una concesión del Mercosur a Europa pero la evidencia sugiere que quienes se perciben perjudicados y movilizan políticamente están mayoritariamente del lado europeo. Los gobiernos nacionales son el actor más favorable, las cámaras empresariales presentan el balance más negativo, resultado que se explica casi enteramente por las organizaciones agrarias europeas. Los centros de investigación concentran la mayor proporción de posiciones condicionales, lo que sugiere que el análisis técnico tiende a matizar antes que a adherir o rechazar. Finalmente, una ausencia a destacar son los sindicatos de trabajadores.

Cuadro 7. Posiciones públicas sobre eventos vinculados al Acuerdo Mercosur-Unión Europea, según tipo de actor

Tipo de actor	Favorable	Condicional	Adverso	Neutro	Total
Gobiernos nacionales	41	8	12	5	66
Cámaras y gremios	7	3	9	0	19
Centros de investigación	3	9	1	2	15
Organismos internacionales	8	6	1	0	15
Empresas	1	2	0	0	3
Organizaciones sociales	0	0	1	0	1
Total	**60**	**28**	**24**	**7**	**119**

Fuente: Elaboración propia.

4.6. Una síntesis en cuatro puntos

1. El comercio se activó con rapidez y registra un quiebre en la fecha de entrada en vigor, pero ese quiebre proviene de rubros sobre los cuales el acuerdo no modificó el arancel. Los productos efectivamente alcanzados por una reducción arancelaria aportan menos del 5% del aumento, y la totalidad de su contribución positiva corresponde a rubros que se recuperan de interrupciones de oferta ocurridas durante el año de comparación. El efecto atribuible identificable se limita, por ahora, a contingentes abiertos el primer día.

2. Las inversiones permanecen en el terreno del anuncio.

3. En el universo de eventos relevados por la BIMeUE, las posiciones adversas se concentraron principalmente en actores europeos, en particular organizaciones agrícolas. Este resultado describe la composición del relevamiento y no necesariamente la distribución de preferencias de todos los actores de ambas regiones. Los trabajadores organizados están ausentes del posicionamiento público.

4. La actividad se concentra en el pilar comercial y en instrumentos externos al acuerdo, mientras los componentes de cooperación permanecen sin vigencia y sin presencia.

5. La agenda institucional pendiente

5.1. Preferencias arancelarias, contingencias y efectividad

El Acuerdo Interino eliminó o redujo los aranceles sobre la carne bovina, la carne aviar, los huevos y la miel de origen brasileño. Doce días más tarde, el 12 de mayo, el Comité Permanente de Plantas, Animales, Alimentos y Piensos de la Unión Europea votó por unanimidad retirar a Brasil de la lista de terceros países autorizados a exportar esos mismos productos y, mediante el Reglamento de Ejecución (UE) 2026/1189, la Comisión confirmó la medida, con efecto a partir del 3 de septiembre. Brasil se convirtió en el primer país excluido de esa lista por incumplimiento de las condiciones europeas sobre uso de antimicrobianos en producción animal, establecidas en el Reglamento Delegado (UE) 2023/905. El alcance de la suspensión comprende carne bovina, aves, huevos, miel, pescado, productos de acuicultura y tripas. La Comisión auditó los controles brasileños entre el 24 de agosto y el 4 de septiembre, publicó el 28 de septiembre un informe que consideró suficientes el marco legal, los procedimientos y la formación de los inspectores, y anunció que propondrá reincorporar a Brasil a la lista de terceros países autorizados para carne aviar y miel, sujeto al voto de los Estados miembros. La carne bovina permanece excluida, dado que la Comisión requiere garantías sobre el uso de antimicrobianos a lo largo de todo el ciclo de vida del animal. Sin embargo, es interesante notar las diferentes velocidades en tanto la preferencia arancelaria quedó neutralizada doce días después de entrar en vigor, y su restitución, parcial y aún inconclusa, lleva más de cinco meses.

El relevamiento registró un crecimiento pronunciado de los eventos vinculados a instrumentos externos al acuerdo, que pasaron de tres en la fase preparatoria a veinte durante la aplicación provisional. Una parte creciente de lo que determina las condiciones efectivas de acceso al mercado europeo no proviene del texto negociado sino de normativa europea autónoma, de producción continua y sobre la cual el bloque sudamericano no tiene participación.

Cuadro 8. Instrumentos europeos externos al acuerdo con incidencia sobre el acceso al mercado

Instrumento	Naturaleza	Productos alcanzados	Estado al 1 de septiembre de 2026
Reglamento de salvaguardias bilaterales (UE) 2026/687	Defensa comercial	Carne vacuna, porcina y aviar, miel, arroz, maíz, quesos, biodiésel, cítricos, ajos	Vigente; primera solicitud de activación presentada
Reglamento de Ejecución (UE) 2026/1189	Sanitario	Carne bovina, aves, huevos, miel, pescado, acuicultura, tripas (Brasil)	Aplicable desde el 3 de septiembre
Mecanismo de ajuste en frontera por carbono	Ambiental-comercial	Acero, aluminio, cemento, fertilizantes, electricidad, hidrógeno	Comenzó, se encuentra en fase de aplicación progresiva
Reglamento sobre productos libres de deforestación	Ambiental	Carne vacuna, soja, madera, cuero, cacao, café	Aplicable desde el 30/12/26 para operadores grandes y medianos, y desde 06/27 para los pequeños, tras las prórrogas dispuestas por el Reglamento (UE) 2025/2650
Directiva de energías renovables, disposiciones sobre uso indirecto de la tierra	Ambiental-energética	Biocombustibles de origen agrícola	Vigente

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos construida para este trabajo y normativa europea publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

La acumulación de estos instrumentos configura lo que Sanahuja (2025) caracteriza como la proyección externa del Pacto Verde, entendido como una arquitectura regulatoria que opera simultáneamente como política ambiental interna y como condición de acceso para terceros. Las estimaciones disponibles indicaban que la normativa derivada del Pacto Verde podría afectar entre el 40% y el 50% de las exportaciones argentinas al bloque.

5.2. La activación de salvaguardias

El Reglamento de salvaguardias bilaterales constituye la contrapartida política que hizo posible la mayoría en el Consejo. La norma habilita la apertura de investigaciones cuando las importaciones de un producto sensible aumentan al menos un 5% respecto del promedio trienal, o cuando su precio cae al menos el 5% y el precio importado resulta un 5% inferior al equivalente europeo. Establece además un régimen de monitoreo continuo, con informes semestrales de la Comisión y obligación de los Estados miembros de reportar tendencias que pudieran requerir medidas.

El 23 de julio de 2026, la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos de España solicitó formalmente al Gobierno español la apertura de una investigación de salvaguardia sobre la carne vacuna, por cuanto las importaciones españolas de carne bovina procedente del Mercosur pasaron de

1.838 a 8.104 toneladas entre enero y mayo, un incremento del 340%, con un 69% de origen brasileño, mientras el precio del bovino vivo descendía un 13% entre las semanas 1 y 28 del año.

Sin embargo, la atribución causal no es directa. La propia organización reconoce que las importadoras aceleraron compras con anterioridad al 1 de mayo, lo que sitúa buena parte del incremento en el período previo a la vigencia. Asimismo, la Comisión Europea sostuvo que los contingentes de carne bovina equivalen a alrededor del 1,5% de la producción europea, magnitud difícilmente capaz de explicar un movimiento de precios de esa envergadura en un mercado que venía de niveles excepcionalmente altos.

El episodio muestra que el mecanismo de defensa comercial europeo es operativo, que existen actores organizados dispuestos a activarlo y que la carga de la prueba sobre la inexistencia de daño recaerá sobre los exportadores del Mercosur. Esto refuerza la necesidad de fortalecer capacidades institucionales.

5.3. Las capacidades institucionales faltantes

La evidencia reunida permite identificar cuatro déficits institucionales cuya resolución condiciona el aprovechamiento del acuerdo:

Monitoreo. La Unión Europea dispone de sistemas de seguimiento del acuerdo en tiempo real y se dotó, mediante el Reglamento 2026/687, de un régimen de monitoreo proactivo permanente con informes semestrales obligatorios. Brasil instrumentó el Decreto 12.866/2026 para regular la aplicación de las salvaguardias bilaterales en su jurisdicción, y cuenta con estructuras de inteligencia comercial establecidas. Uruguay puso en marcha un portal específico (Uruguay XXI), complementado con monitoreo de datos espejo sobre las bases de importación europeas, pero la asimetría es clara y es uno de los desafíos más relevantes para el Mercosur.

Infraestructura de la calidad. El cumplimiento de los estándares europeos exige capacidades nacionales de metrología, normalización, acreditación y evaluación de la conformidad. El enfoque desregulatorio adoptado por Argentina desde diciembre de 2023, basado en la aceptación de certificaciones internacionales y la eliminación de controles duplicados, tendería a ampliar antes que a reducir la distancia respecto de los estándares europeos, en la medida en que debilita precisamente las capacidades estatales que el acuerdo requiere. La desregulación doméstica y la capacidad de exportar a mercados altamente regulados no son objetivos convergentes.

Certificación ambiental. Durante la renegociación, el Mercosur solicitó ser reconocido como región de bajo riesgo ambiental y que sus certificaciones propias fueran aceptadas en el comercio birregional, con el propósito de evitar la obligación de adquirir las emitidas por empresas europeas (Todesca Bocco y Schapiro, 2025). El planteo no prosperó en cuanto exige una condición previa que el bloque no ha cumplido: disponer de sistemas armonizados de monitoreo, reporte y verificación con credibilidad técnica suficiente.

Coordinación intrabloque. La distribución de los contingentes permanece sin resolución cuatro meses después de la entrada en vigor, como evidenció la reunión de cancilleres del 2 de septiembre. La ausencia de una posición común frente a los instrumentos regulatorios europeos muestra a cada país negociando por separado sus condiciones sanitarias y ambientales, lo que reproduce en el plano regulatorio la fragmentación que la sección 1 señaló en el plano comercial. La divergencia interna de medidas técnicas, estimada en alrededor del 65% entre los Estados parte, es tanto causa como consecuencia de esa incapacidad.

5.4. La dimensión doméstica

La implementación de un acuerdo de esta naturaleza no se agota en la gestión de cupos y certificaciones, y supone decisiones sobre qué sectores acompañar, cómo procesar los costos de ajuste y mediante qué canales incorporar a los actores afectados. Actis (2026) sostiene que un acuerdo de integración profunda no se aprovecha por inercia, sino que requiere inteligencia comercial, capacidades regulatorias, diálogo público-privado y una estrategia de desarrollo capaz de transformar compromisos internacionales en oportunidades concretas.

Brasil avanzó en iniciativas de articulación con el sector privado, entre ellas el encuentro convocado en junio de 2026 por ApexBrasil, el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio, y la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial, orientado a preparar a las empresas para el aprovechamiento del acuerdo (E076). En Argentina, el gobierno ha sido poco activo pero emergieron iniciativas por vía legislativa: en junio de 2026 ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que propone un régimen de gestión de acuerdos comerciales preferenciales, con procedimiento específico de salvaguardias bilaterales, un observatorio de comercio preferencial, informes semestrales del Poder Ejecutivo al Congreso, una comisión bicameral de seguimiento y la designación de un coordinador para pequeñas y medianas empresas junto con un grupo asesor interno, estos dos últimos en cumplimiento de obligaciones asumidas en el propio acuerdo. El proyecto fue presentado por legisladores de la oposición y resulta de interés porque sistematiza varias carencias del marco normativo argentino tales como la ausencia de procedimiento específico para salvaguardias bilaterales, la falta de inteligencia comercial, la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas al Congreso, la ausencia de mandato legal de coordinación con el Mercosur y la falta de un marco de participación en la arquitectura de gobernanza del acuerdo. Sus fundamentos distinguen, además, entre las dos primeras carencias —que podrían cubrirse por vía reglamentaria— y las tres restantes, que requieren rango legal por comprometer funciones del Poder Legislativo.

La evidencia de los primeros compases sugiere que el principal desafío del acuerdo no reside en el cronograma de desgravación sino en la capacidad institucional para operarlo. Las preferencias arancelarias son relevantes, pero el acceso efectivo depende de una normativa europea autónoma respecto de la cual el Mercosur no participa en el diseño ni ha desarrollado capacidad de respuesta. El acuerdo contiene un instrumento apto para disputar ese terreno (el mecanismo de rebalanceo) que permanece sin uso por falta de información y experiencias de implementación.

Las cuatro capacidades faltantes identificadas (monitoreo, infraestructura de la calidad, certificación ambiental y coordinación intrabloque) dependen en gran medida de decisiones domésticas y articulación regional. En otras palabras, es la agenda Mercosur que aparece actualmente como urgente.

6. Cooperación y agenda birregional

6.1. La pata ausente de la cooperación

Durante la renegociación de 2023 y 2024, los países del Mercosur solicitaron una ampliación sustantiva de los fondos de cooperación europeos con el objetivo de vincularlos al proceso de desgravación arancelaria, y así mitigar su impacto sobre las pequeñas y medianas empresas del bloque. La propuesta se apoyaba en un argumento de simetría: si el acuerdo imponía al Mercosur compromisos ambientales y regulatorios con costos de adaptación considerables, era necesario hallar contrapartida en recursos que permitieran afrontarlos.

El resultado fue considerablemente inferior a lo solicitado. El compromiso europeo quedó establecido en 1.800 millones de euros destinados a la transición ecológica y digital en los países del Mercosur (Todesca Bocco y Schapiro, 2025). La cifra representa una fracción reducida de los 300.000 millones de euros que la Unión Europea aspira a movilizar en el marco de la iniciativa Global Gateway, y se sitúa muy por debajo de las magnitudes que el bloque sudamericano reclamaba, que según el testimonio de quienes participaron en la negociación superaban los 12.000 millones de euros[6]. Es elocuente la comparación entre los 1.800 millones comprometidos para la adaptación de cuatro economías sudamericanas con los 6.300 millones destinados a compensar a los agricultores europeos por los efectos del mismo acuerdo. La Unión Europea movilizó, para amortiguar el impacto interno, más del triple de lo que ofreció para acompañar la adaptación de su contraparte.

La discusión sobre los recursos de la cooperación europea tiene un contrapunto interno relevante. En la reunión de cancilleres del 2 de septiembre de 2026, se examinó una propuesta de ampliación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur hasta 1.000 millones de dólares, mediante aportes de 100 millones anuales durante diez años. La iniciativa no fue aprobada y es un indicio de los problemas internos del bloque en cuanto dispone de un instrumento propio, creado en 2004 con el propósito explícito de reducir las asimetrías internas, cuya dotación ha sido históricamente modesta.

6.2. Dos ejes para la cooperación

La evidencia reunida sugiere dos destinos prioritarios:

La transición tecnológica hacia menores impactos ambientales. La Unión Europea exige a sus socios comerciales estándares ambientales crecientes, materializados en el mecanismo de ajuste en frontera por carbono (CBAM), el reglamento sobre deforestación y las disposiciones sobre uso indirecto de la tierra. Esas exigencias son onerosas en su cumplimiento. Financiar la transición que las hace viables es la condición que otorga coherencia al dispositivo en cuanto exigir estándares sin acompañar su cumplimiento equivale a transferir el costo de la política ambiental europea a los productores de terceros países. El campo de aplicación incluye la electromovilidad, donde el Mercosur dispone de industria automotriz instalada y de acceso a minerales críticos; las energías renovables y su equipamiento, y los sistemas de monitoreo, reporte y verificación identificados en la sección anterior como capacidad faltante.

La brecha de productividad y desarrollo. El producto de la Unión Europea multiplica varias veces el del Mercosur, y los indicadores de desarrollo humano de sus Estados miembros superan sistemáticamente los de los países sudamericanos. Esa distancia conlleva capacidades desiguales para aprovechar la apertura y absorber sus costos. Los instrumentos de cooperación constituyen el único componente del acuerdo orientado explícitamente a reducirla. Relevamientos hechos por el autor con cámaras industriales argentinas y brasileñas indican que existen oportunidades de comercio que requieren certificaciones, asistencia técnica y capacitaciones costosas que bien podrían ser solventadas por la cooperación europea para reducir esas brechas de productividad y nivelar la cancha en algunas actividades que hoy se presentan como más desafiadas en la producción del Mercosur.

6.3. Agendas y desafíos para nuevas cadenas de valor

Durante la renegociación, y como contrapartida del documento adicional sobre exigencias ambientales que había introducido la parte europea, Argentina impulsó la incorporación de un texto referido

[6] Esta cifra fue recabada a partir de diálogos mantenidos con funcionarios de la parte argentina que participaron de las negociaciones durante el año 2023.

a nuevas cadenas de valor, con énfasis en la generación de empleo de calidad (Todesca Bocco y Schapiro, 2025). El planteo se orientaba a que el acuerdo no se limitara a organizar el intercambio existente, sino que contribuyera a configurar qué producir conjuntamente, con qué tecnologías y en qué localizaciones, es decir, una agenda centrada en el futuro y las opciones para un desarrollo conjunto y compartido.

Sus resultados fueron parciales. Se obtuvo el tratamiento diferencial para vehículos híbridos y eléctricos, con cronogramas específicos orientados a preservar la industria automotriz y de autopartes, y se suscribió un memorando de entendimiento sobre cadenas de valor sostenibles en materias primas y energía. Pero la orientación dominante del interés europeo, documentada en la sección 2, continuó privilegiando el aseguramiento del suministro sobre la relocalización productiva.

La agenda conserva tres puntos de apoyo:

Reglas de origen: su diseño determina si los encadenamientos productivos regionales resultan habilitados o desalentados, y su administración corresponde a la fase de implementación, no a la de negociación.

Huella de carbono: como se señaló, el transporte de concentrados minerales genera emisiones sustancialmente superiores al de productos procesados. Procesar en origen reduce emisiones y agrega valor simultáneamente. Es un argumento formulado en los términos del propio marco europeo, y por ello difícil de desestimar desde ese marco.

Revisión trienal: habilita la renegociación de temas de interés para ambas partes y ofrece un vehículo institucional para reintroducir la discusión.

6.4. La bioeconomía como caso de prueba

Entre los sectores en los que el pasaje de proveedor a socio resulta más plausible, la bioeconomía ocupa un lugar destacado. Bisang y Trigo (2026) han argumentado que el acuerdo constituye un punto de inflexión en esa dirección, dado que Argentina se ubica entre los veinte primeros países del mundo en biotecnología, dispone de capacidades acumuladas en mejoramiento vegetal, edición génica y bioinsumos, y cuenta con condiciones naturales excepcionales para la producción de biomasa. Los autores estiman el valor global de la bioeconomía entre 4 y 5 billones de dólares, con duplicación proyectada hacia 2030, y el de la bioeconomía europea en torno a 2,7 billones de euros.

Su argumento resulta especialmente atendible porque proviene de una posición favorable al acuerdo y porque identifica, sin embargo, el mismo riesgo que hemos venido planteando en términos de consolidar una relación asimétrica en la que el Mercosur resulte un proveedor competitivo pero excluido de los nuevos mercados globales de la bioeconomía. La distinción que establecen entre provisión de biomasa y aplicación bioindustrial reproduce, en otro sector, la distinción entre litio y cátodos.

Someter esa hipótesis a examen resulta interesante porque se trata de un espacio favorable. Si el escenario de asociación estratégica no se sostiene donde las condiciones son mejores, difícilmente lo hará en los demás. Tres restricciones lo condicionan:

La divergencia regulatoria. La edición génica, que Bisang y Trigo identifican como la plataforma tecnológica de mayores aplicaciones, fue históricamente el terreno de mayor distancia normativa entre ambos bloques. Argentina fue el primer país del mundo en regularla, en 2015, con un enfoque basado

en el producto obtenido antes que en la técnica empleada. La Unión Europea resolvió su propia demora durante el período analizado, mediante el Reglamento (UE) 2026/1388 (junio de 2026), que excluye de la legislación sobre organismos modificados genéticamente las plantas consideradas equivalentes a las obtenidas por mejoramiento convencional. La convergencia, sin embargo, es parcial y diferida. La norma será aplicable desde el 17 de julio de 2028, mantiene bajo el régimen anterior a las plantas modificadas para tolerancia a herbicidas, y supedita el tratamiento simplificado a un procedimiento de verificación que alcanza a las plantas importadas y cuyos criterios serán fijados por un acto delegado todavía no adoptado. La capacidad argentina más competitiva enfrenta, durante los primeros años de vigencia del acuerdo, el mercado europeo más restrictivo.

El precedente de la defensa comercial. El producto bioindustrial argentino que alcanzó mayor penetración en el mercado europeo fue el biodiésel y no estuvo exento de conflictos que incluyeron derechos *antidumping* aplicados en 2013, litigio favorable a Argentina ante la Organización Mundial del Comercio y el Tribunal General de la Unión Europea, y posterior sustitución por derechos compensatorios. A ello se suma el riesgo de que la soja sea clasificada como materia prima de alto riesgo bajo las disposiciones sobre uso indirecto de la tierra.

La ausencia de instrumentos. El desarrollo de plataformas bioindustriales conjuntas requiere financiamiento de largo plazo y los mecanismos de cooperación que podrían proveerlo no están vigentes. El relevamiento realizado en este documento no identificó una sola iniciativa europea de cooperación bioindustrial con el Mercosur durante el período analizado.

6.5. El marco de valores compartidos

Corresponde una consideración final, dirigida al lector europeo. El acuerdo fue impulsado sobre el argumento de dos regiones que comparten principios en materia de democracia, derechos humanos y desarrollo social, en un contexto internacional en el que esos principios se encuentran bajo presión creciente.

El trabajo con derechos, los salarios que sostienen el consumo interno y la cohesión social que hace viable la democracia dependen de estructuras productivas capaces de generar empleo cualificado, y esas estructuras no emergen de la especialización en recursos naturales. Si el acuerdo consolidara al Mercosur como proveedor de insumos estratégicos sin capacidad de agregar valor, estaría erosionando las condiciones materiales de los valores que invoca como fundamento.

El desarrollo industrial y tecnológico del Mercosur no constituye una demanda sectorial que compita con la agenda de valores compartidos, sino una condición de su sostenibilidad. Desde la perspectiva europea, debería ser un interés propio en términos de que una región con estructuras productivas diversificadas, instituciones sólidas y sociedades cohesionadas resulta un socio más previsible en un orden internacional en disputa que una región especializada en exportar materias primas a quien mejor las pague.

La cooperación, en esa lectura, dista de ser un gesto de generosidad y pasa a ser el instrumento mediante el cual la asociación estratégica se vuelve efectiva. Su ausencia, en cambio, convierte la invocación de los valores compartidos en un argumento sin sustento material y meramente voluntarista y declamativo.

7. Escenarios y perspectivas

7.1. Tres trayectorias posibles

Escenario 1. El acuerdo comercial acotado. El Acuerdo Interino continúa operando mientras el Acuerdo de Asociación permanece bloqueado en su ratificación. Los flujos comerciales crecen de manera moderada, concentrados en los rubros agroindustriales tradicionales, y las inversiones europeas mantienen el perfil que muestran los primeros meses con algunos anuncios pero baja ejecución mientras los instrumentos de cooperación no se activan. El resultado se aproxima a lo que anticipan los modelos de equilibrio general reseñados en la sección 1: efectos positivos pero marginales, sin transformación de la estructura productiva. Este es el escenario de inercia y la evidencia de los primeros compases lo sitúa como el más probable en el horizonte inmediato.

Escenario 2. La inserción periférica verde. Se producen algunas inversiones orientadas a minerales críticos, energía y biomasa, acompañadas de infraestructura logística de exportación. El Mercosur se consolida como proveedor de insumos estratégicos para la transición europea, con volúmenes crecientes y precios razonables, sin desarrollar capacidades en los segmentos de mayor valor agregado de esas cadenas. Los estándares ambientales europeos se cumplen, financiados por los propios exportadores. Es el escenario que reproduce el patrón histórico de especialización primaria con un producto de apariencia más moderna. Las declaraciones del comisario europeo de Comercio sobre el Mercosur como futura superpotencia en materias primas críticas, la orientación de los proyectos priorizados por el Global Gateway y la limitación al uso de derechos de exportación sobre minerales estratégicos son indicios de que existe un diseño coherente en esa dirección.

Escenario 3. La asociación estratégica efectiva. El Acuerdo de Asociación se ratifica, el Protocolo de Cooperación entra en vigencia con recursos significativos y se establece alguna forma de correspondencia entre el cronograma de desgravación y el desembolso de fondos. El Mercosur desarrolla sistemas armonizados de monitoreo, reporte y verificación que le permiten negociar colectivamente frente a las exigencias regulatorias europeas, e institucionaliza un mecanismo de seguimiento que da contenido operativo a la cláusula de rebalanceo. Las reglas de origen se administran en aras de habilitar encadenamientos regionales, y se activan proyectos conjuntos en electromovilidad, energías renovables y bioeconomía con contenido local verificable. Es el escenario deseable y también el más exigente.

7.2. Las condiciones para viabilizar el tercer escenario

En este documento se considera posible avanzar hacia un mayor aprovechamiento del acuerdo y pasar a una etapa de la cual resulten esquemas de asociación estratégica que redunden en un mayor desarrollo productivo en el Mercosur. ¿Qué condiciones son necesarias para que ese tercer escenario, el más virtuoso, pueda ser posible?

1. De la Unión Europea se requiere, en primer lugar, coherencia entre la exigencia regulatoria y el financiamiento de su cumplimiento. Sostener simultáneamente un mecanismo de ajuste en frontera por carbono, un reglamento sobre deforestación, disposiciones sobre uso indirecto de la tierra y un compromiso de cooperación de 1.800 millones de euros configura un desequilibrio difícil de justificar desde el propio marco de asociación que el acuerdo invoca. En segundo lugar, disposición a reconocer capacidades de certificación del Mercosur una vez que estas alcancen estándares verificables, atendiendo el reclamo de reconocimiento como región de bajo riesgo ambiental que fue planteado sin éxito durante la renegociación. Y en tercer lugar, apertura a considerar el contenido local en los proyectos de inversión que promueve, particularmente en aquellos vinculados a minerales críticos, donde el ar-

gumento de la huella de carbono del transporte de concentrados ofrece fundamento desde la propia lógica ambiental europea.

2. Del Mercosur se requiere resolver aspectos de funcionamiento interno, coherencia estratégica y construcción de capacidades institucionales, para lo cual deberá actuar con rapidez apelando a financiamiento de su banca de desarrollo regional (CAF, BID) y nacionales. La distribución de los contingentes continuaba sin acuerdo el 2 de septiembre de 2026, cuatro meses después de la entrada en vigor. La armonización regulatoria interna, con una divergencia de medidas técnicas estimada en torno al 65% entre los Estados parte, es condición previa de cualquier posición común frente a Europa. La infraestructura de la calidad —metrología, normalización, acreditación, evaluación de la conformidad— requiere inversión pública sostenida, en un sentido opuesto al del enfoque desregulatorio vigente en algunos de sus miembros. Y el monitoreo sistemático de la implementación, hoy limitado a la iniciativa uruguaya, debe institucionalizarse a escala regional. Será también necesario activar más diálogo estratégico que incluya a los actores económicos y sociales, en particular a las cámaras empresarias, sindicatos de trabajadores e instituciones académicas.

3. De ambas partes se requiere activar los instrumentos que el propio acuerdo contiene y que permanecen inutilizados, como el mecanismo de rebalanceo de concesiones y la cláusula de revisión trienal. Fueron incorporados precisamente para corregir desequilibrios durante la implementación, y su existencia constituye el reconocimiento explícito de que el resultado no está predeterminado por el texto.

El Cuadro 9 sintetiza las opciones de política pública para fortalecer y optimizar el aprovechamiento del acuerdo.

Cuadro 9. Matriz de política pública destinada a fortalecer el aprovechamiento del Acuerdo Mercosur-Unión Europea

Objetivo	Instrumento propuesto	Actor principal
Monitorear el acuerdo	Observatorio birregional y sistema de indicadores	Mercosur y UE
Desarrollar proveedores	Programas sectoriales de integración productiva	Estados, empresas y banca de desarrollo
Facilitar certificaciones	Reconocimiento técnico, formación e infraestructura de calidad	Organismos técnicos de ambas regiones
Financiar la reconversión	Líneas específicas de asistencia técnica y financiera	UE, BID, CAF y bancos nacionales
Generar cadenas de valor	Proyectos conjuntos con metas verificables	Empresas e instituciones tecnológicas

Fuente: Elaboración propia.

7.3. El calendario inmediato

La primera semana de diciembre de 2026 reúne tres instancias relevantes: se celebrará en Punta del Este el Primer Foro Empresarial Mercosur-Unión Europea, tendrá lugar la primera reunión del Consejo de Comercio birregional y, con posterioridad, la Cumbre de Presidentes del Mercosur en Montevideo.

A fines de 2026 comenzará a aplicarse el reglamento europeo sobre productos libres de deforestación para los operadores grandes y medianos, con un plazo adicional hasta junio de 2027 para los pequeños, según el calendario fijado por el Reglamento (UE) 2025/2650. Es el primero de los instrumentos reseñados en el Cuadro 8 que pasa de la fase preparatoria a la exigencia efectiva, y alcanza a la carne vacuna, la soja, la madera, el cuero, el cacao y el café.

El pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las presentaciones del Parlamento Europeo y de Polonia se espera para el otoño europeo de 2027, y de su contenido depende el destino del Acuerdo de Asociación y, con él, el de los pilares político y de cooperación. El Parlamento Europeo no someterá la ratificación a votación antes de ese pronunciamiento, de modo que la escisión descrita en la sección 1 se prolongará como mínimo hasta bien avanzado 2027. La aplicación provisional del pilar comercial continuaría incluso ante un pronunciamiento parlamentario adverso.

La cláusula de revisión trienal sitúa en 2029 la primera oportunidad formal de revisión. Es un horizonte relativamente lejano pero establece un plazo dentro del cual las capacidades hoy faltantes deberían construirse para que esa instancia tenga contenido.

7.4. Una agenda de investigación

El análisis desarrollado deja abiertas preguntas que requieren seguimiento:

La primera se refiere al desvío de comercio intrabloque. Cerca del 40% de las manufacturas de origen industrial que exporta Argentina se destina al Mercosur, y el desplazamiento de esas exportaciones por producción europea en el mercado brasileño constituye el principal canal de impacto sobre la industria argentina. No genera eventos registrables sino una erosión gradual que solo las estadísticas de comercio bilateral podrán revelar, con el rezago correspondiente.

La segunda se refiere al aprovechamiento diferencial de los contingentes. La evidencia de los primeros meses muestra un desempeño superior al de los acuerdos europeos precedentes con América Latina, pero la comparación requiere series más extensas. La distribución de ese aprovechamiento entre los cuatro socios, en ausencia de un criterio acordado, es a la vez un indicador de eficacia y un factor de tensión intrabloque.

La tercera se refiere a la relación entre normativa ambiental europea y flujos comerciales efectivos. El caso del veto sanitario a los productos brasileños de origen animal sugiere que los instrumentos regulatorios autónomos pueden neutralizar preferencias arancelarias con mayor velocidad que la que el acuerdo tarda en concederlas. Cuantificar ese efecto es una tarea pendiente.

La cuarta es el estímulo abierto y directo a la formulación e implementación de proyectos birregionales en cadenas estratégicas como minerales críticos, bioeconomía, y cadenas industriales y tecnológicas. Las instancias de cooperación serán cruciales para que redunden en un adecuado aprovechamiento a ambos lados del Atlántico.

La quinta, finalmente, se refiere a la propia viabilidad del Mercosur como plataforma. El acuerdo con la Unión Europea operó como catalizador de una apertura negociadora más amplia, que incluye el tratado alcanzado con la Asociación Europea de Libre Comercio y conversaciones con Japón, Corea del Sur, Canadá, India y los Emiratos Árabes Unidos. Queda por determinar si esa proyección externa fortalece al bloque o acelera su vaciamiento. Los primeros compases ofrecen indicios en ambas direcciones. En poco tiempo se produjo una ratificación unánime en cuatro semanas sucedida de una reunión de cancilleres que, cuatro meses después, no logró acordar cómo repartir lo que el acuerdo concede.

8. Consideración final

El acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur fue negociado durante veintisiete años, atravesó tres configuraciones distintas del orden internacional y entró en vigencia partido en dos, con el pilar comercial operando, y los pilares político y de cooperación suspendidos por tiempo indeterminado. La evidencia de sus primeros compases no invita ni al entusiasmo ni al escepticismo. El comercio se activó, los contingentes se están aprovechando y las inversiones aún son una promesa. La resistencia política resultó ser mayoritariamente europea y una parte creciente de las condiciones efectivas de acceso al mercado europeo proviene de normativa ajena al acuerdo, sobre cuyo diseño el Mercosur no participa.

El acuerdo constituye una plataforma y una hoja de ruta cuyo resultado dependerá centralmente de las capacidades que cada parte desarrolle para operarlo y de la voluntad política de activar los instrumentos que contiene y que hoy permanecen sin uso. El acuerdo no determinará el patrón de inserción del Mercosur en la economía internacional, pero el punto de partida y los primeros compases no son favorables a una reconversión equilibrada y de mutua conveniencia. Parte del trabajo de adaptación está en cabeza del propio Mercosur pero también habrá acciones que implementar desde el pilar de la cooperación europea y la búsqueda de espacios de integración comercial y de innovación entre ambas regiones para construir plataformas productivas y tecnológicas más avanzadas y verdaderamente integradas. La Unión Europea debe colaborar con los recursos de cooperación técnica y financiera, y una actitud más activa en el fomento de inversiones, la transferencia de tecnología y la coordinación de proyectos y sociedades birregionales.

Referencias bibliográficas

Actis, E. (2026): *El acuerdo Mercosur-Unión Europea: desafíos de cara a la entrada en vigor*, Fundación ICBC, Buenos Aires.

Álvarez, M. V., y Zelicovich, J. (2020): "El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador", *Relaciones Internacionales*, n.º 44.

Bisang, R., y Trigo, E. (2026): "Bioeconomía argentina y UE-Mercosur: de proveedor a socio estratégico", *Clarín Rural* (23/1/2026).

Bolsa de Comercio de Rosario (2026): "Las exportaciones argentinas a la Unión Europea crecieron casi 20% en lo que va de 2026", *Informativo Semanal*, Rosario, BCR.

Castilho, M.; Ferreira, K., y Braga, J. (2025): *Reflexiones sobre los impactos del acuerdo Mercosur-Unión Europea*, Montevideo, Friedrich-Ebert-Stiftung.

CEPAL (2024): *Minerales críticos para la transición energética y la electromovilidad: oportunidades de desarrollo económico y desafíos socioambientales*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

— (2026): *Boletín de Comercio Exterior del Mercosur*, n.º 9, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Confederación Nacional de la Industria (2026): "Acordo Mercosul-UE zera tarifas de 80% das exportações à Europa", Brasilia, CNI.

Consejo de la Unión Europea (2026): Decisión (UE) 2026/183 del Consejo, de 9 de enero de 2026, relativa a la firma y a la aplicación provisional del Acuerdo Comercial Interino entre la Unión Europea y el Mercosur, *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Deutsche Bundesbank (2026): "EU-Handelsabkommen mit Mercosur und Indien: ein Signal für globale Zusammenarbeit", *Monatsbericht*, Fráncfort del Meno, Deutsche Bundesbank.

Draghi, M. (2024): *The Future of European Competitiveness*, Bruselas, Comisión Europea.

Enssle, P. (2026): "Das EU-Mercosur-Abkommen", *Auslandsinformationen*, Berlín, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Hagemejer, J.; Stoll, P.-T.; Rudloff, B., y Mensah, K. (2025): *An update on the economic, sustainability and regulatory effects of the trade part of the EU-Mercosur Partnership Agreement*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores (PE 754.476).

Kulfas, M. (2025): *Producir en la nueva globalización*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Laporte, J.P., y Sanahuja, J.A. (2026): El acuerdo Mercosur-Unión Europea: no es (solo) comercio, es geopolítica, *La Nación*, Buenos Aires, 17/01/26.

LSE Consulting (2020): *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*, Londres, London School of Economics and Political Science.

Malamud, A., y Schenoni, L. (2025): *Geopolitical Aspects of the EU-Mercosur Agreement*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores.

Martínez, S. (2026): *El acuerdo Mercosur-Unión Europea: una foto de los tiempos actuales*, CARI, Comentarios Estratégicos, nº 59, Buenos Aires.

Ribeiro, F.; Betarelli, J.A.A.; Faria, W.R. (2023): Avaliação dos impactos dos acordos de livre comércio Mercosul-União Europeia, IPEA, Policy Brief 25.

Rodríguez Pinzón, E. (2022): "América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo", en J. A. Sanahuja (ed.): *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea*, Fundación Carolina.

Rodríguez Díaz, D., y Luciano, B.T. (2025): *El Acuerdo de Asociación entre Mercosur y la Unión Europea: dilemas y perspectivas frente a la encrucijada global*, FES.

Sanahuja, J.A. (2025): "Green Deal and New Developmentalism in the Governance of Relations Between the EU and Latin America", en J.A. Sanahuja y R. Domínguez (eds.): *The Palgrave Handbook of EU-Latin American Relations*, Londres, Palgrave Macmillan.

Suárez Cuesta, D., y Latorre Muñoz, M.C. (2021): A general equilibrium assessment of the EU-Mercosur Association Agreement, SSRN Electronic Journal. Disponible en: https://doi.org/10.2139/ssrn.3973010

Todesca Bocco, C., y Schapiro, M. (2025): "La crisis del Mercosur y el acuerdo con la UE: un desacuerdo sobre el desarrollo", *Cenital* (13/10/2025).

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2026): Auto del Vicepresidente del Tribunal de 29 de septiembre de 2026, asunto C-460/26 R, República de Polonia contra Consejo de la Unión Europea.

Unión Europea (2024): Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales, *Diario Oficial de la Unión Europea*.

— (2025): Reglamento (UE) 2025/2650 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2025, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2023/1115 en lo relativo a su fecha de aplicación, *Diario Oficial de la Unión Europea*.

— (2026a): Reglamento (UE) 2026/687 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las salvaguardias bilaterales en el marco del Acuerdo Comercial Interino con el Mercosur, *Diario Oficial de la Unión Europea*.

— (2026b): Reglamento de Ejecución (UE) 2026/1189 de la Comisión, *Diario Oficial de la Unión Europea*.

— (2026c): Reglamento (UE) 2026/1388 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2026, sobre las plantas obtenidas mediante determinadas nuevas técnicas genómicas y sus alimentos y piensos, *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Uruguay XXI (2026): *Informe de seguimiento del Acuerdo Mercosur-Unión Europea*, Montevideo, Instituto de Promoción de Inversiones, Exportaciones e Imagen País.

Zelicovich, J. (2025): *El Mercosur frente al acuerdo Mercosur-Unión Europea*, FES.

Zelicovich, J., y Park, L. (2025): *Mercosur: juntos estamos mejor*, Fundar.

Zelicovich, J.; Zanetto, M., y Schapiro, M. (2024): *La reconfiguración de la globalización. Estrategias en países del Sur Global para insertarse en el nuevo tablero internacional*, Buenos Aires, Fundar.

Fundación Carolina, noviembre 2026

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN-e: 1885-9119
DOI: https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT113

Cómo citar:
Kulfas, M. (2026): "Acuerdo Mercosur-Unión Europea:
primeros compases, agenda pendiente y orientación estratégica",
Documentos de trabajo nº 113 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)