

150 días y 10 lecciones: Un análisis de la implementación del Acuerdo Mercosur-UE

Por Ana Basco¹ y Esteban Actis²

A poco tiempo de cumplirse 150 días de la entrada en vigor provisional del Acuerdo Interino de Comercio (ITA) entre el Mercosur y la Unión Europea —vigente desde el 1° de mayo de 2026—, el primer tramo de su implementación ya nos brinda información y evidencia empírica sobre algunas lecciones que deja este tan postergado acuerdo para el Mercosur. A continuación, se analizan diez lecciones de la entrada en vigor del más importante (y profundo) acuerdo comercial que tiene actualmente el bloque sudamericano.

¹ Economistas y Politóloga (UBA). Especialista en Integración y Comercio. Directora de Insight-LAC. Ex Directora del BID INTAL

² Doctor en Relaciones Internacionales. Docente e Investigador de la UNR. Consultor Asociado en Insight-LAC

1. Los acuerdos comerciales sí impulsan el comercio — y los primeros números lo confirman

Tras la entrada en vigor provisional del Acuerdo Interino de Comercio (ITA) entre el Mercosur y la Unión Europea el 1 de mayo de 2026, los primeros datos disponibles ya muestran un impulso comercial diferenciado en los cuatro socios del bloque: en Argentina, la Bolsa de Comercio de Rosario (BCR) informó que las exportaciones al bloque europeo alcanzaron US\$ 5.191 millones entre enero y julio de 2026, un 19% más que en el mismo período de 2025, y destacó que en el trimestre mayo–julio —ya bajo el ITA— los envíos sumaron US\$ 2.476 millones, un 13,1% más interanual y el mejor trimestre desde 2022, con miel, carne bovina, arroz y etanol entre los rubros más beneficiados por las nuevas preferencias y cupos. En Brasil, el Ministerio de Industria, Comercio y Servicios (MDIC) reportó que las exportaciones a la UE crecieron 46,4% en agosto de 2026, llegando a US\$ 5.824 millones, y acumularon un alza de 15% en enero–agosto, mientras las importaciones desde Europa subieron 11,8% en agosto y 2,1% en el acumulado anual. En Uruguay, el gobierno estimó un beneficio económico superior a US\$ 27 millones entre mayo y fines de agosto de 2026 derivado del uso de las preferencias arancelarias y las cuotas del acuerdo, aunque aún no ha publicado una serie trimestral completa de comercio bilateral con la UE.

2. El acuerdo es mucho más que aranceles: la importancia de la facilitación del comercio

El mismo día en que el tratado entró en vigencia, el gobierno argentino habilitó —mediante la Disposición 1/2026— un trámite digital de autocertificación de origen a través de la plataforma TAD (Trámites a Distancia), reemplazando el modelo tradicional de certificados emitidos por entidades habilitadas. El resultado: los productores de miel agotaron en cuestión de horas el primer cupo trimestral asignado al Mercosur (5.000 toneladas para el período

mayo–diciembre de 2026, dentro de un contingente que crecerá hasta 45.000 toneladas). El primer embarque certificado —cerca de 21.000 kilos desde Concordia hacia Alemania— pasó de pagar un arancel del 17,3% a ingresar con arancel cero. Este mecanismo no es un detalle técnico menor: el Capítulo 3 del acuerdo reemplaza (transición) el certificado emitido por terceros por una autocertificación (*statement on origin*) que el propio exportador redacta en su factura comercial. La autocertificación de origen parece ser una de las llave que abre las preferencias del acuerdo Mercosur-UE. Los países con menores barreras regulatorias al comercio —menos documentos, menores costos, menor tiempo de despacho— capturan ganancias mayores.

3. El apoyo a las Pymes se vuelve crucial

La experiencia comparada sugiere que el acceso nominal a una preferencia arancelaria no garantiza su aprovechamiento efectivo por las pequeñas y medianas empresas (pymes). En los acuerdos de la UE con Centroamérica y con Colombia, Ecuador y Perú —ambos objeto de evaluaciones ex post de la Comisión Europea— la apertura se combinó con exigencias de origen, procedimientos aduaneros, requisitos técnicos y sanitarios, y contingentes para productos sensibles, cuya gestión demandó información especializada, capacidad documental y escala operativa. Esto es especialmente gravoso para firmas pequeñas, porque los costos de certificación, trazabilidad, adaptación de procesos, ensayos de conformidad y asesoramiento no son proporcionales al monto exportado: constituyen costos fijos por operación o por mercado, y por ello pueden absorber una parte relevante —o incluso la totalidad— del margen arancelario obtenido.

En relación al punto anterior, la autocertificación de origen elimina la necesidad de tramitar un certificado ante una entidad habilitada en cada embarque, lo cual puede reducir costos y demoras; sin embargo, desplaza hacia la empresa la responsabilidad de determinar el carácter originario del bien, aplicar la regla específica correspondiente y conservar durante al menos tres años la evidencia documental para una eventual verificación. Esta arquitectura puede ser

favorable para una exportadora frecuente con gestión aduanera profesionalizada, pero para una pyme ocasional implica una nueva carga de cumplimiento y un riesgo concreto de denegación de la preferencia o de sanciones ante errores de clasificación, cálculo de contenido originario o registro de insumos. La transición de hasta tres años —prorrogable por dos más—, durante la cual coexistiría el certificado tradicional, atenúa el cambio, pero no sustituye la necesidad de asistencia técnica y de plataformas nacionales de implementación. Resulta indispensable que los gobiernos, los órganos del Mercosur y los organismos multilaterales regionales apoyen el proceso con conocimiento, asistencia técnica y financiamiento para que la implementación del acuerdo se traduzca en resultados concretos para las empresas

4. Las barreras fitosanitarias se posicionan como el principal obstáculo de acceso a mercado

Las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) no son solo “requisitos técnicos”, sino instrumentos de administración del comercio. Si los países del Mercosur no gestionan la amenaza con capacidad estatal e inversión privada se convertirán en barreras de facto sobre las preferencias otorgadas. El cronograma de auditorías de la Comisión Europea para 2027 —que prevé un aumento del 107% en controles a terceros países y del 60% en puestos fronterizos— ilustra esta dinámica: El 3 de septiembre Brasil fue suspendido temporalmente a exportar carne vacuna y otros productos por insuficiencias en poder demostrar la ausencia de uso de antimicrobianos en animales, mientras que Argentina ya está en la mira por residuos en productos animales, aflatoxinas en maní, frutos rojos y carne aviar. La lección central del ITA es que más allá de lo que indica el capítulo MSF, la UE lleva adelante medidas unilaterales que combinan auditorías in situ, listas de establecimientos autorizados y retirada de productos para condicionar el acceso, y así satisfacer a los miembros de la unión que quedaron disconformes con la firma del Acuerdo. Si desde el Mercosur no se fortalecen los sistemas de control de

residuos, armonizar y actualización permanente de los estándares/ normativa europea y garantiza la trazabilidad, los MSF van a funcionar como la puerta trasera al proteccionismo.

5. El acuerdo puede generar encadenamientos productivos *intra*-Mercosur, no solo con la UE

Uno de los efectos menos anticipados y más interesantes de estos meses es la reorganización de cadenas de valor dentro del propio bloque. El caso del langostino patagónico es el ejemplo auspicioso: el recurso se extrae en el Mar Argentino (con un primer procesamiento en puertos como Rawson, Chubut), pero una porción creciente de la industrialización final —empaque, congelado, calibrado, presentación comercial— se traslada a plantas paraguayas bajo el régimen de maquila, para luego reexportarse a Europa bajo un "Made in Mercosur". Solo en Hohenau (Itapúa, Paraguay), la empresa South Atlantic Company (grupo Wofco-Conarpesa, capital español) invirtió más de US\$ 43 millones en una planta con capacidad de 24 toneladas diarias y unos 500 empleos directos.

La eliminación de aranceles hacia la UE no solo redefine el comercio extra-bloque; también redefine dónde conviene ubicar la última etapa de transformación productiva dentro del Mercosur, en función de costos relativos de energía, impuestos y mano de obra entre los cuatro socios.

6. La falta de cohesión *intra*-Mercosur es, hoy, el principal freno para un aprovechamiento pleno del acuerdo

Ningún tema resume mejor la fragilidad institucional del Mercosur y la polarización política que la disputa por el reparto de los cupos preferenciales, sobre todo el de carne bovina (que llegará a 99.000 toneladas al quinto año). A más de cuatro meses de vigencia, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay todavía no lograron definir un criterio acordado de distribución. El plazo que el bloque tiene para comunicar a la Comisión Europea una distribución nacional es el 30 de septiembre de 2026, si no hay acuerdo, seguirá rigiendo el

mecanismo de "primero llegado, primero servido" que rige desde el 1 de mayo. Hasta ahora, y solo como ejemplificación, Argentina ya concentra el 100% del cupo de huevos, casi el 100% del de albúmina de huevo, más del 70% del de miel, más del 50% del de etanol, más del 33% del de arroz y casi el 33% del de carne bovina fresca (el rubro de carne bovina congelada, más disputado a nivel regional, muestra una participación más moderada del 7%).

La falta de acuerdo sobre un criterio de distribución de las cuotas preferenciales del ITA Mercosur-UE perjudica al bloque en tres dimensiones clave. En primer lugar, debilita la credibilidad negociadora del Mercosur ante la UE y terceros países, al mostrar que el bloque no puede articular una posición común ni siquiera para repartir cupos que él mismo negoció conjuntamente. En segundo lugar, incentiva una lógica de "carrera individual" entre socios, donde cada país maximiza su propio volumen exportador en los primeros meses —como ya ocurrió con miel, arroz y carne aviar—, en lugar de coordinar una estrategia regional que optimice el uso de las cuotas y evite su saturación prematura. En tercer lugar, la ausencia de una metodología consensuada expone al mecanismo de "primero llegado, primero servido" como regla por defecto, lo que favorece a quienes tienen mayor capacidad administrativa y logística, y margina a productores más pequeños o con Estados menos preparados, reproduciendo asimetrías intra-bloque y erosionando la percepción de equidad del acuerdo.

7. Sin política pública de calidad y control, la competitividad de la oferta exportable no alcanza

La revisión de estos meses muestra que los países que mejor están capitalizando el acuerdo son los que ya tenían —o armaron rápido— infraestructura pública de evaluación de conformidad, digitalización de trámites y control de calidad: la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) usada por Uruguay para administrar los contingentes arancelarios, la plataforma TAD argentina para la autocertificación, y la inversión estatal brasileña en

trazabilidad satelital para cumplir con el EUDR son, en rigor, políticas públicas de infraestructura de calidad y no solo medidas de "facilitación" administrativa.

La “infraestructura de calidad” que determina quién aprovecha el ITA no es solo administrativa: son los organismos de sanidad agroalimentaria, metrología, normalización, ensayo y acreditación de cada país. Su fortalecimiento es condición necesaria para que la oferta exportable pueda cumplir, de manera sostenida y escalable, los requisitos regulatorios de la UE. En la práctica, esto significa fortalecer en Argentina al SENASA, INTI, IRAM y OAA; en Uruguay a la DIGEGA y al LATU; en Brasi INMETRO y ANVISA; y en Paraguay al SENACSA y al INTN (solo para nombrar algunos) de modo que puedan garantizar controles sanitarios, ensayos de residuos, certificación de productos y acreditación bajo estándares reconocidos internacionalmente. La coordinación a nivel del SGT 3 (Reglamentos Técnicos), SGT 6 (Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) y los comités de comercio es, por tanto, una condición institucional para que la “infraestructura de calidad” funcione como un activo regional y no como un conjunto de capacidades fragmentadas.

Los números del primer semestre de 2026 ya empiezan a mostrar el efecto de esta dinámica sobre el tipo de oferta exportable. La agroindustria argentina exportó a la UE 4,1 millones de toneladas por US\$ 2.500 millones entre enero y junio, un 30% más en valor y un 14% más en volumen que en el mismo período de 2025. De acuerdo a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, cada tonelada exportada a la UE se vendió en promedio a USD 608, un 39% por encima del precio promedio al que la agroindustria argentina exporta al resto del mundo. La brecha confirma, con evidencia temprana, que el mercado europeo no solo abre volumen sino que paga mejor por el mismo producto —y que la oportunidad real del acuerdo está en sostener y ampliar esa diferenciación, no en competir por precio.

8. El sector privado empieza a tomar protagonismo propio, más allá de la política pública

La agenda institucional de estos meses muestra un giro hacia el involucramiento directo de cámaras empresariales y sector productivo. Uruguay, en el ejercicio de su Presidencia Pro Tempore del Mercosur, anunció el primer **Foro Empresarial Mercosur-Unión Europea**, a realizarse el 2 de diciembre de 2026 en Maldonado, como antesala de la reunión del Consejo del Mercado Común (CMC) del 3 y 4 de diciembre. El objetivo declarado por la Cancillería uruguaya es explícito: convertir "compromisos diplomáticos" en inversiones, alianzas empresariales y transferencia tecnológica concretas, y transformar el foro en "el primer mecanismo permanente de cooperación económica" entre ambos bloques, no un evento aislado. Argentina además, anunció El Foro de Inversión y Negocios de la UE para el 30 de noviembre y el 1° de diciembre en Buenos Aires, como antesala regional del encuentro uruguayo.

Después de un primer semestre dominado por la macro (aranceles, cupos, controles sanitarios), es imperioso que la agenda comience a desplazarse hacia el sector corporativo en búsqueda de negocios concretos, cadenas de proveedores, inversión directa—, y ese desplazamiento requiere que la sociedad civil y las cámaras empresariales dejen de ser receptoras pasivas de la política comercial y empiecen a tener asiento en su ejecución de una inteligencia comercial.

9. El dispositivo institucional del acuerdo recién empieza a activarse — y ahí es donde se resuelven los problemas del día a día

El acuerdo creó una arquitectura de gobernanza de varios pisos: un Consejo, un Comité de Comercio y una serie de subcomités técnicos, entre ellos el **Diálogo sobre Cuestiones Relacionadas con la Cadena Agroalimentaria** (que abarca bienestar animal, biotecnología agrícola, resistencia a los antimicrobianos y seguridad alimentaria, con un subcomité de expertos y coordinación con OMSA, OMS, Codex Alimentarius y CIPF), además de subcomités específicos de Aduanas y Reglas de Origen, y de Propiedad Intelectual, entre otros.

En estos primeros 120 días, la activación fue parcial pero real: la Comisión de Comercio del Mercosur avanzó en la adecuación técnica de nomenclaturas y reglas de origen como base operativa para las aduanas del bloque, y Uruguay anunció para diciembre de 2026 el primer **Consejo del Acuerdo Interino de Comercio**. Que el Acuerdo cuente con una institucionalidad no es lo mismo que tenerla funcionando. Los miembros del Mercosur en su condición de mayor asimetría relativa son los que deben presionar y exigir la rápida puesta en marcha de canales políticos y técnicos permanentes, y no sólo esperar a Cumbres del más alto nivel político anuales para resolverse los problemas de la implementación

10. La cooperación va mucho más lenta que el comercio

Mientras el comercio ya muestra números concretos, el otro pilar del acuerdo —el fondo de cooperación reforzada de hasta EUR 1.800 millones anunciado por la Comisión Europea para acompañar la transición verde y digital del Mercosur— sigue siendo, a 120 días de vigencia, una promesa política más que una asignación presupuestaria en firme. Ese fondo está condicionado a la aprobación del próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028-2034, todavía en fase de negociación entre los Estados miembros y el Parlamento Europeo, sin línea presupuestaria propia garantizada, y compitiendo por espacio fiscal con otros compromisos ya asumidos por la Comisión para destrabar el propio acuerdo comercial (como los EUR 45.000 millones ofrecidos a los agricultores europeos desde la PAC a partir de 2028).

Los Estados del Mercosur pueden actuar en varios frentes para convertir ese compromiso de cooperación en una palanca de desarrollo y de reducción de asimetrías. En primer lugar, se debe elevar el fondo como prioridad en el diálogo político bilateral. A través de las cumbres UE–CELAC, el mecanismo de asociación UE–Mercosur y las reuniones ministeriales, se puede preparar una cartera de proyectos “listos para financiar” por instrumentos como NDICI–Global Europe y Global Gateway, y coordinar una posición común desde el Mercosur que eviten negociaciones bilaterales fragmentadas. Los

órganos políticos del Mercosur deben definir cuáles son las prioridades regionales (por ejemplo, trazabilidad agropecuaria, energías renovables, infraestructura de calidad, reconversión industrial baja en carbono). Finalmente, se debe vincular el fondo a condicionalidades claras de implementación del ITA. Los Estados del Mercosur pueden argumentar que el cumplimiento de los capítulos de desarrollo sostenible, normas laborales y ambientales del acuerdo depende de recursos técnicos y financieros concretos, y que sin el fondo se pone en riesgo la legitimidad política del propio acuerdo.

A modo de cierre

A 150 días de la entrada en vigor provisional del ITA, las diez lecciones repasadas en este artículo dibujan un cuadro con una tensión de fondo: el comercio avanza más rápido que la política, y la política avanza más rápido que la institucionalidad. Los números confirman que la teoría económica clásica sobre los acuerdos comerciales —más comercio, mejores precios, nuevas cadenas de valor— funciona también en la práctica, con los Estados Parte del Mercosur mostrando incrementos en sus exportaciones al bloque europeo y una prima de precio que premia la diferenciación por sobre la competencia por volumen. Pero esa misma evidencia temprana muestra que el aprovechamiento del acuerdo no es automático ni parejo: depende de decisiones de política pública —autocertificación de origen, infraestructura de calidad, control sanitario— que cada país está tomando, o postergando, a distinto ritmo.

La lección más incómoda para el Mercosur es institucional, no comercial. El bloque negoció durante más de dos décadas un acuerdo que hoy no logra ejecutar como una unidad: la disputa por el reparto de cupos es el síntoma más visible de esa fragilidad, pero no el único. La falta de una posición común ante las auditorías fitosanitarias europeas y la lentitud del propio Consejo del ITA muestran que la asimetría que enfrenta el Mercosur no es solo frente a la Unión Europea, sino entre sus propios socios.

De cara a los próximos meses, y como fue mencionado, surgen varias agendas como prioritarias. La primera es política: acordar, antes de que termine imponiéndose por default el criterio de “primero llegado, primero servido”, un criterio de distribución de los cupos preferenciales que no castigue a los socios con menor capacidad administrativa. La segunda es institucional: dotar de recursos y funcionamiento efectivo a los subcomités técnicos y al Consejo del Acuerdo, para que la implementación deje de resolverse únicamente en las cumbres presidenciales.

La tercera agenda, y probablemente la más determinante en el mediano plazo, es de política de Estado: fortalecer a los organismos de sanidad agroalimentaria, metrología, normalización y control de calidad de cada país, sin cuyo trabajo ninguna preferencia arancelaria se traduce en exportaciones sostenibles ni en el cumplimiento de las exigencias sanitarias de la UE. La cuarta es productiva: acompañar a las pymes con asistencia técnica y financiamiento para que la autocertificación de origen y los requisitos fitosanitarios no terminen operando como una barrera regresiva que solo las grandes exportadoras puedan sortear. Y la quinta es de cooperación: convertir el fondo europeo —hoy una promesa condicionada al próximo Marco Financiero Plurianual— en compromisos concretos, y aprovechar los foros empresariales para trasladar la discusión de la macro a los negocios.

El ITA ya demostró, en apenas 150 días, que puede generar comercio, inversión y encadenamientos productivos dentro del propio Mercosur. Lo que todavía no demostró es que el bloque sepa administrar colectivamente esa oportunidad: ni distribuyendo los cupos con un criterio común, ni invirtiendo en la infraestructura y las condiciones de calidad que permite sostener en el tiempo las preferencias que ya consiguió. Esa doble tarea —política, puertas adentro del bloque, y de Estado, puertas adentro de cada país— será, más que cualquier cifra de exportaciones, la que termine definiendo si este acuerdo se recuerda como un punto de inflexión para la región o como una oportunidad parcialmente desaprovechada.

