

Veinticinco años después, fumata blanca para el Acuerdo UE-Mercosur

Enrique Feás | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @EnriqueFeas X

Carlos Malamud | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @CarlosMalamud X

Federico Steinberg | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @Steinbergf X

Ernesto Talvi | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @ernesto_talvi X

Tema

Análisis del acuerdo UE-Mercosur: ¿qué se acordó?, ¿cómo será el proceso de ratificación?, ¿cuál será su impacto económico?

Resumen

El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, negociado durante 25 años, representa una oportunidad histórica para la integración económica y política entre Europa y América Latina. Este acuerdo, estructurado en tres pilares –comercio, diálogo político y cooperación–, elimina más del 90% de los aranceles bilaterales, reduce barreras no arancelarias y armoniza normativas en áreas clave como barreras técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, y licitaciones públicas. Además, protege más de 350 indicaciones geográficas europeas y 220 del Mercado Común del Sur (Mercosur), consolidando el comercio de productos de alta calidad y origen controlado.

En términos de sostenibilidad, el acuerdo es uno de los más ambiciosos hasta la fecha, con compromisos explícitos para combatir el cambio climático y la deforestación, la implementación del Acuerdo de París y el respeto a los derechos laborales bajo los estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, la Unión Europea (UE) ha destinado 1.800 millones de euros para apoyar la transición verde y digital en el Mercosur como parte de la iniciativa *Global Gateway*.

El acuerdo UE-Mercosur es uno de los pocos acuerdos comerciales aún posibles con un gran potencial de creación de comercio. Un estudio reciente estima un aumento del 37% en los flujos comerciales bilaterales sin que esto ocurra a expensas del comercio con otras áreas geográficas.

Sin embargo, el proceso de ratificación plantea importantes desafíos. En la UE, el acuerdo comercial debe ser ratificado por las instituciones europeas (Consejo y Parlamento Europeo), mientras que los componentes de diálogo político y cooperación requerirán de la aprobación de los 27 parlamentos nacionales. En el Mercosur, la ratificación del acuerdo comercial será más flexible, permitiendo su entrada en vigor bilateral tras la aprobación individual de cada país miembro.

Desde una perspectiva geopolítica, el acuerdo refuerza valores compartidos como la democracia, el respeto a los derechos humanos y un comercio basado en reglas, situando la UE como el principal socio estratégico de América Latina y el Mercosur como un actor clave en cadenas de suministro sostenibles y de alto valor agregado.

Análisis

“Este acuerdo no es solamente una oportunidad económica, es una necesidad política”. Así lo resumió con precisión digital Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, al anunciar el [Acuerdo de Asociación UE-Mercosur](#) en Montevideo el pasado viernes 6 de diciembre. Este acuerdo histórico entre dos de los más importantes bloques comerciales del mundo, el mayor jamás celebrado por la UE y el único que el Mercosur –que incluye Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay-- tiene con un gran bloque económico, creará un mercado integrado de casi 800 millones de consumidores.

Después de un cuarto de siglo de discusión, –[las negociaciones](#) comenzaron en 1999¹– parece haber luz al final del túnel para que el Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur sea finalmente ratificado –no sin antes pasar por un largo y complejo proceso– y pueda entrar en vigor.

Tres elementos le han dado un nuevo impulso al acuerdo. En primer lugar, el auge del proteccionismo, particularmente a la luz de la reelección de Donald Trump, empujaron a la UE y al Mercosur a actuar. Ambos bloques ven en el tratado una forma de reafirmar su compromiso con el comercio internacional basado en reglas. En segundo lugar, había importantes consideraciones estratégicas para la UE, preocupada por la rápida expansión del comercio y la inversión china en América Latina y su pérdida de protagonismo en la región. La nueva Comisión Europea, que tomó posesión el 1 de diciembre, quería empezar su mandato mostrando resultados rápidos y concretos. En tercer lugar, tanto Lula da Silva en Brasil como Javier Milei en Argentina han apoyado firmemente el acuerdo (Uruguay siempre estuvo a favor como pequeña economía exportadora) a lo que se sumó el fuerte respaldo que desde la UE le dieron países como España, Portugal y Alemania.

Un informe reciente publicado por el Real Instituto Elcano titulado “[¿Por qué importa América Latina?](#)”, indica que, si es ratificado, el efecto del acuerdo comercial UE-Mercosur sobre los flujos comerciales bilaterales entre los países del Mercosur y los de la Unión (que resultan de la eliminación de barreras tanto arancelarias como no arancelarias) será muy significativo. A largo plazo, se prevé que los flujos comerciales (calculados como el promedio de exportaciones e importaciones) entre el Mercosur y la

¹ El acuerdo se estancó durante años debido a la oposición de Francia y otros países de la UE (como Austria, los Países Bajos y, ahora, Polonia), que exigían garantías medioambientales a Brasil y expresaban su preocupación por los posibles perjuicios a los agricultores europeos. Simultáneamente, los gobiernos proteccionistas de Brasil y Argentina, muy preocupados por sus industrias manufactureras, especialmente la del automóvil, no dieron prioridad a la ratificación.

UE aumenten un 37% con efectos negativos limitados sobre el comercio de la UE y el Mercosur con otras regiones geográficas.²

Pero ¿qué se acordó exactamente y cómo se desarrollará esta saga en los próximos meses y años?

1. ¿Qué se ha acordado?

El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur está estructurado en tres pilares principales:

- Comercio: este pilar abarca los capítulos relacionados con el comercio de bienes y servicios, como aranceles, procedimientos aduaneros, barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Diálogo político: este pilar trata de la cooperación política, en temas como derechos humanos, democracia, y gobernanza internacional.
- Cooperación: este pilar se centra en áreas como la protección ambiental, la educación y la colaboración tecnológica.

Dada la naturaleza integral del acuerdo, que incluye elementos tanto comerciales como políticos y de cooperación, se clasifica como un acuerdo mixto, lo que llevará a un complejo proceso de ratificación (que se explica más adelante).

1.1. Eliminación de aranceles

El acuerdo elimina o reduce aranceles y derechos a la importación con el objetivo de facilitar el acceso a los mercados y promover el comercio bilateral. También establece las reglas de origen, es decir, los criterios para determinar la procedencia de los productos, esencial para aplicar los tratamientos arancelarios preferenciales en el marco del acuerdo.

El acuerdo elimina los aranceles en más del 90% del comercio bilateral. En un mundo de aranceles ya muy bajos, los niveles arancelarios de partida del Mercosur son considerables: hasta el 35% en automóviles, un 18% en componentes, un 20% en maquinaria, un 18% en productos químicos, un 14% en productos farmacéuticos y un 35% en prendas de vestir y calzado; en agricultura, hasta un 28% en productos lácteos, un 25% en bebidas y refrescos, un 27% en vinos y un 20% en dulces. También son muy altos los aranceles de la UE, sobre todo en los productos agroalimentarios (por ejemplo, hasta un 35% en vinos, 20% en bebidas alcohólicas y aranceles compuestos equivalentes *ad valorem* de hasta el 62% en carne fuera de cuota).

² Otros estudios han estimado el efecto del acuerdo sobre PIB. Un estudio realizado por varios profesores de la *London School of Economics* cifraba el aumento del PIB en 10.900 millones de euros para la UE (0,1% del PIB) y en 7.400 millones de euros para el Mercosur (0,3% del PIB) para 2032. En el caso de España, el análisis de efecto de la Secretaría de Estado de Comercio estima que el PIB español podría crecer en hasta un 0,23% gracias al acuerdo, una vez que todas sus ganancias se hayan materializado.

El acuerdo, que exigirá en cualquier caso que los productos agroalimentarios cumplan las estrictas normas de seguridad alimentaria europeas, también garantiza la protección de más de 350 indicaciones geográficas europeas y 220 del Mercosur, para que sólo los productos genuinamente originados y producidos en una región particular, siguiendo estándares específicos, puedan usar ese nombre (por ejemplo, el español vino de Rioja, el francés Champagne, el italiano Parmigiano Reggiano, el argentino vino de Mendoza o el uruguayo Queso Colonia).

1.2. Eliminación de otras barreras al comercio

1.2.1. Medidas no arancelarias

El acuerdo también incluye medidas no arancelarias para fomentar el comercio y la inversión, como por ejemplo la simplificación de procedimientos aduaneros, la reducción y armonización de barreras técnicas al comercio, la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias, de acuerdo con los estándares internacionales.

1.2.2. Eliminación de tratamientos fiscales discriminatorios sobre bienes importados

El acuerdo asegura que los bienes importados reciban un tratamiento fiscal no discriminatorio, promoviendo la igualdad entre productos locales e importados.

1.2.3. Facilitación del comercio de servicios

El acuerdo promueve la prestación de servicios transfronterizos entre la UE y el Mercosur, facilitando el comercio en servicios empresariales, servicios financieros, telecomunicaciones, transporte marítimo y servicios postales y de mensajería, entre otros. También se reconoce el derecho al establecimiento para empresas de servicios, lo que facilita su operación en ambos mercados.

1.2.4. Apertura de los mercados a la licitación pública

Las empresas de ambos bloques podrán participar en licitaciones públicas en igualdad de condiciones con las empresas locales, a la vez que se establecen procedimientos más simples, transparentes y menos discriminatorios en la adjudicación de contratos.

1.2.5. Apoyo a las pymes

El acuerdo incluye un capítulo dedicado a las pymes, diseñado para encarar los desafíos específicos a los que se enfrentan en actividades de comercio e inversión. Este es un sector muy importante: actualmente, más de 30.000 pymes europeas exportan al Mercosur y esta cifra podría aumentar con el acuerdo al simplificar el acceso a los mercados.

1.2.6. Mejora del acceso a materias primas esenciales

Muy importante, especialmente para la UE, es la mejoría del acceso, para el que se contempla la reducción o eliminación de impuestos a la exportación, la eliminación de restricciones a la exportación y de los monopolios de exportación.

1.3. Protección de los derechos laborales y del medio ambiente

El Acuerdo UE-Mercosur incluye una serie de compromisos para garantizar que el comercio y la inversión no se realicen a expensas ni del medio ambiente ni de los derechos de los trabajadores.

Así, ambas partes acuerdan respetar y promover los derechos laborales sin reducir ni debilitar las normativas existentes de la OIT: no discriminación en el trabajo; eliminación del trabajo infantil y el trabajo forzoso; libertad de asociación y derecho a la negociación colectiva; compromisos con la inspección laboral y la seguridad; y salud en el trabajo.

El tratado también asume compromisos explícitos para combatir el cambio climático y la deforestación, mediante la aplicación efectiva del Acuerdo de París, la gestión sostenible de la pesca y los recursos forestales, y la promoción de productos que ayuden a conservar el medio ambiente, creando así oportunidades para que cadenas de suministro ambientalmente responsables prosperen en ambas regiones.

El nuevo acuerdo entre la UE y el Mercosur es, de hecho, uno de los más ambiciosos en términos de sostenibilidad: refleja los estándares más elevados de la UE en comercio y desarrollo sostenible, y llega incluso más lejos que algunos de los acuerdos más recientes, como el acuerdo UE-Chile y el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá (CETA, por sus siglas en inglés).

En paralelo, un fondo de 1.800 millones de euros de apoyo de la UE facilitará acciones mutuamente beneficiosas para una transición verde y digital en los países del Mercosur, como parte de la iniciativa europea Global Gateway. Este fondo promoverá el desarrollo de industrias locales de alto valor agregado, y tiene el potencial de transformar al Mercosur en un gran proveedor de la UE en minerales, de energía y de alimentos.

Así pues, estos compromisos, para los cuales se prevé además un papel de control activo por parte de la sociedad civil, aseguran que el acuerdo no solo fomente el comercio, sino que también consolide un modelo de desarrollo sostenible para ambas regiones.

1.4. Diálogo político y cooperación

El acuerdo UE-Mercosur tiene también como objetivo intensificar el diálogo político y aumentar la cooperación bilateral en una variedad de áreas estratégicas, incluyendo:

- Migración: gestión conjunta de flujos migratorios de manera efectiva y humana.
- Economía digital: promoción de la innovación tecnológica y la digitalización en ambas regiones.
- Investigación y educación: impulso a proyectos de colaboración académica y científica.
- Derechos humanos: incorporación de un enfoque especial en la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

- Responsabilidad corporativa y social: fomento de prácticas empresariales responsables y sostenibles.
- Protección del medio ambiente: acciones conjuntas para mitigar el cambio climático y conservar los ecosistemas.
- Gobernanza oceánica: cooperación para garantizar el uso sostenible de los océanos.
- Lucha contra el terrorismo, el lavado de dinero y el cibercrimen: coordinación en la seguridad internacional y el combate contra amenazas globales.
- Fortalecimiento de las relaciones birregionales basadas en valores compartidos como la democracia, el Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos.

2. ¿Cuáles son los próximos pasos?

Como bien explica el exalto representante de la UE, Josep Borrell, todos los elementos del acuerdo, tanto los comerciales como los de diálogo político y cooperación, están incluidos en el acuerdo global. Sin embargo, para simplificar su ratificación, el acuerdo se presenta en forma de dos tratados. ¿Por qué dos tratados? Porque las disposiciones comerciales del acuerdo requieren ser ratificadas únicamente por las instituciones de la UE (Consejo y Parlamento Europeo), mientras que las referidas al diálogo político y la cooperación, incluidas en el acuerdo global, necesitan además la aprobación de los parlamentos nacionales de todos los Estados miembros de la UE. Cuando el tratado global sea ratificado, el acuerdo comercial será integrado a éste.

Aun así, el proceso de ratificación plantea importantes desafíos, sobre todo por parte europea.

En el Mercosur, el acuerdo debe ser aprobado por cada uno de los parlamentos nacionales. Sin embargo, no se necesita aprobación unánime para que el acuerdo entre vigor. Lo hará bilateralmente una vez que el parlamento de cada país lo apruebe.

En la UE, sin embargo, el proceso es más complejo. Una vez culminada la revisión jurídica y la traducción a todas las lenguas de los Estados miembros (un proceso que puede llevar varios meses), el acuerdo comercial se someterá a la ratificación del Consejo Europeo en el que los países de la UE están representados por sus ministros de Comercio. Un mínimo de cuatro Estados que representen al menos el 35% de la población de la UE podrían bloquear el acuerdo. Francia, Austria y Polonia han declarado que se oponen al acuerdo, pero necesitarían otro país grande para alcanzar el umbral crítico. Italia podría unirse, pero también es posible que en los próximos meses las garantías y los plazos de transición que la Comisión Europea ofrece a los agricultores basten para convencer a los países más escépticos. El acuerdo comercial deberá ser ratificado también por el Parlamento Europeo, donde en principio debería contar con al menos el apoyo del Partido Popular Europeo, los Social Demócratas Europeos y el grupo *Renew* de los liberales (excluyendo a los diputados franceses).

Por lo tanto, aunque el proceso de ratificación europeo transcurra sin sobresaltos, el acuerdo comercial tardará más de un año en entrar en vigor y el acuerdo global podría tardar varios años en la medida que requiere la aprobación de todos los parlamentos nacionales de los Estados miembros de la UE.

Conclusiones

El acuerdo UE-Mercosur es uno de los pocos acuerdos comerciales aún posibles con un gran potencial de creación de comercio. En primer lugar, porque los aranceles del Mercosur siguen siendo altos en muchos sectores (manufacturas, productos químicos, productos farmacéuticos, agricultura) y lo mismo ocurre en algunos sectores de la UE, (especialmente, en agricultura). En segundo lugar, porque se trata de espacios económicos complementarios: Mercosur tiene el potencial de transformarse en un gran proveedor de la UE en minerales críticos, energías renovables y alimentos. La UE posee el capital, la tecnología y el *know-how* que el Mercosur necesita para transitar hacia una matriz productiva de más alto valor y sofisticación.

De ratificarse, la UE tendría acuerdos de libre comercio con [el 94% del PIB latinoamericano](#), frente al [44% de Estados Unidos \(EEUU\)](#) y sólo al [14% de China](#), transformándose así en el principal socio estratégico de América Latina y un actor protagónico en la región.

El Mercosur por su parte, habrá de consolidar y potenciar sus relaciones comerciales y de inversión con la UE, el segundo socio comercial después de China, pero [un comprador muy importante de productos de alto valor añadido](#), fundamentales para la creación de cadenas de valor y para el desarrollo productivo.

[El impacto del acuerdo comercial UE-Mercosur](#) sobre los flujos comerciales bilaterales entre los países del Mercosur y los de la UE (que resultan de la eliminación de barreras tanto arancelarias como no arancelarias) será muy significativo. A largo plazo, se prevé que los flujos comerciales (calculados como el promedio de exportaciones e importaciones) aumenten un 37% con efectos negativos limitados sobre el comercio de la UE y el Mercosur con otras regiones geográficas.

Por último, pero no menos importante, no hay que olvidar la importancia geopolítica del acuerdo. Existen pocas regiones en el mundo con valores tan similares: una herencia cultural compartida, una adhesión mayoritaria a la democracia y el Estado de derecho como sistema político-institucional, el respeto también mayoritario de los derechos humanos y un compromiso con un orden internacional basado en reglas y no en la ley del más fuerte.