Debates Urgentes #16

INFORME COMPARATIVO DEL ACUERDO MERCOSUR- UE: las modificaciones entre su versión 2019 y el Acuerdo Interino



AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE MEJOR SIN TLC

ARGENTINA MEJOR SIN TLC

Debates Urgentes #16

INFORME COMPARATIVO DEL ACUERDO MERCOSUR- UE: las modificaciones entre su versión 2019 y el Acuerdo Interino

Carla Poth

© 2026

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE MEJOR SIN TLC

ARGENTINA MEJOR SIN TLC

INFORME COMPARATIVO DEL ACUERDO MERCOSUR- UE:
las modificaciones entre su versión 2019 y el Acuerdo Interino

Carla Poth

Debates Urgentes #16

1. Introducción

En diciembre de 2024, la UE y el Mercosur alcanzaron un acuerdo de asociación revisado, intentando poner fin a las negociaciones de un acuerdo con más de 20 años de altibajos y frenos. Este acuerdo inicia sus negociaciones a fines de la década de los 90s, en el contexto de los cambios productivos estructurales del neoliberalismo en el que los países del Mercosur centraron sus procesos productivos en la extracción de recursos naturales.

A fines de 2015, se produjo un relanzamiento de las negociaciones, en miras de la incipiente disputa geopolítica con EEUU y China por la presencia comercial en América del Sur (Hartman y Fritz, 2018). Estas negociaciones se cerraron en junio de 2019 cuando, en términos procedimentales, el acuerdo entró en la instancia de "traducción" y revisión técnica y legal (legal scrubbing) con el objetivo de firmarlo. Este proceso aparentemente técnico terminó en 2025 plasmando en su contenido y en el formato de aprobación, las fuertes presiones políticas de organizaciones y de la sociedad civil en ambos bloques.



Si bien el foco se pone en la cuestión arancelaria, el acuerdo se presenta como un marco para la modificación de innumerables marcos regulatorios comunes, con el fin de facilitar el libre tránsito de mercancías y capitales, reconfigurando las reglas con las que los Estados toman decisiones (cambian disposiciones administrativas, evitan controles aduaneros, modifican medidas sanitarias), e impactando notablemente en el ambiente, la salud y la economía de las poblaciones.

En este informe, se presenta en términos comparativos los cambios que se han generado entre el acuerdo publicado en 2019 y el acuerdo finalmente ratificado a principios de este año, observando cada uno de los capítulos. La propuesta es proponer algunas líneas de análisis al respecto de estas modificaciones, tanto en las causas de estas modificaciones como en sus posibles implicancias.



2. Metodología

El siguiente informe está organizado en dos etapas de sistematización. En primer lugar, a partir de la búsqueda y análisis de información se realizó una reconstrucción histórica del proceso de negociación y aprobación del acuerdo UE- Mercosur.

Luego, debido a la dificultad para acceder al acuerdo hecho público en 2019, se realizó una síntesis de cada uno de los capítulos elaborados para ese entonces a partir de la recopilación de informes y análisis académicos. Finalmente, se analizaron los capítulos del acuerdo interino ratificado por el Congreso Argentino y publicado en la página del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de ese país. Con esta información se realizó un cuadro comparativo (anexado a este documento) que fue la base para el análisis de este informe.

3. Reconstrucción histórica del acuerdo

A partir de marzo de 2026, los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) ratificaron el acuerdo Mercosur- UE. Pero ¿qué fue lo que ratificaron?

El acuerdo firmado en el año 2019, y que entró en proceso legal y técnico, se concibió como un único y masivo "Acuerdo de Asociación" que abarcaba los tres pilares fundamentales que habían sido foco de las negociaciones durante las décadas anteriores: el pilar comercial, el diálogo político y la cooperación. La entrada en vigor de este acuerdo requería la ratificación unánime del Parlamento Europeo, el Consejo de la UE, cada uno de los parlamentos nacionales de los Estados miembros de la UE y los congresos de cada uno de los países del Mercosur.

El proceso que siguió a la firma de este acuerdo estuvo minado de dificultades que obligaron a revisar, modificar y complementar partes fundamentales de la letra firmada y de la dinámica del acuerdo. Primero, los vaivenes políticos de cada uno de los Estados partes, ralentizaron el proceso. Las fuertes controversias en torno a la política ambiental del entonces presidente Brasil, Jair Bolsonaro (2019- 2023), implicaron un relativo congelamiento de los vínculos, aunque esto no impidió que la plana diplomática de los países del Mercosur y la UE continuaran con conversaciones e intercambios. Luego, las movilizaciones sectoriales y de la sociedad civil de la UE y el Mercosur fueron creciendo a medida que los términos del acuerdo se fueron haciendo públicos, y pusieron en agenda los impactos de la apertura comercial (especialmente, en la agricultura), en la alimentación y en el ambiente. Esto, junto con la fuerte impronta antidemocrática que dejaba por fuera de las negociaciones a sectores mayoritarios de la sociedad (incluso a pesar del extendido impacto que tendrá el acuerdo), cosechó la oposición de sindicatos, ONGs, pueblos indígenas, organizaciones de agricultoras/es y grupos de consumidoras/es. Sólo como ejemplo, en 2024-2025, las protestas de agricultoras/es contra el acuerdo UE-Mercosur se extendieron por Francia, Bélgica, Irlanda, España, Polonia y República Checa. Estas resistencias han presionado sobre los actores institucionales, generando múltiples tensiones y trabas burocráticas para su aprobación. Debido a que el acuerdo se compone de un acuerdo comercial, político y de cooperación, el mismo requería la aprobación del Parlamento Europeo y de cada uno de los Estados miembros. Sin embargo, varios parlamentos nacionales y subregionales se opusieron al acuerdo. Ya en 2019 el Parlamento de Austria había vetado el acuerdo en una votación vinculante para el gobierno austríaco. Los Parlamentos de Valonia, Bruselas, Países Bajos, y el Senado y la Asamblea Nacional de Francia. también votaron en contra del acuerdo. Estas definiciones fueron además acompañadas por posicionamientos públicos de diversos gobiernos, como el de Francia, Irlanda y Polonia, que expresaron reservas o incluso su firme oposición al acuerdo UE-Mercosur.

Por esta razón, a fines de 2025, la Comisión Europea propuso la

división del acuerdo comercial generando, por un lado, el denominado Acuerdo de Asociación UE-Mercosur (APEM, por sus siglas en inglés), que incluye el pilar político, el comercial y el de cooperación, que debe ser aprobado por el Parlamento Europeo y los parlamentos de los 27 Estados miembros. Por el otro, adoptó un Acuerdo Comercial Interino (ITA, por sus siglas en inglés), que sólo contiene cuestiones comerciales y requirió la aprobación del Consejo Europeo por mayoría calificada (no unanimidad) y la aprobación del Parlamento Europeo[1].

A partir de la implementación de este mecanismo de separación del acuerdo, el 21 de enero el Parlamento Europeo aprobó una resolución que remitió el acuerdo al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con el objetivo de revisar la compatibilidad legal de tres puntos específicos: a) la estructura legal y el respeto al mandato negociador, b) cláusula de rebalanceo de concesiones y, c) inclusión del principio precautorio en materia ambiental[2].

Esto detuvo el proceso de aprobación en el Parlamento Europeo hasta que el tribunal brinde un dictamen final[3]. En contraste, los países del Mercosur no dudaron en ratificar este acuerdo que tiene un mero carácter provisional. Rápidamente, el 26 de febrero de este año, el poder legislativo de Argentina y Uruguay se ocuparon de ratificarlo, haciendo lo mismo Brasil y Paraguay sólo un tiempo después.

De esta manera, actualmente está vigente un acuerdo provisional que privilegia los vínculos comerciales y, por lo tanto, incorpora el tratamiento de aranceles y una serie de normativas que buscan facilitar el intercambio comercial, reduciendo mecanismos y trabas burocráticas.



[1] Friends of the Earth- Europe (2025) "División del acuerdo UE- Mercosur. Un asalto a la democracia", 8 de abril. Versión digital en https://inai.org.ar/mercosur-union-europea-en-su-hora-mas-crucial/

[2] Fundación INAI (2026) "Mercosur- UE en su hora más crucial", 23 de enero.
Versión digital en https://inai.org.ar/mercosur-union-europea-en-su-hora-mas-crucial/

[3] Si bien no tiene plazos para la emisión del dictamen, antecedentes muestran un plazo de entre 18 y 24 meses.

Lo cierto es que esta dinámica de aprobación expone, entonces, algunas cuestiones que son fundamentales al momento de comprender el acuerdo:

-En primer lugar, el acuerdo está muy lejos de tener consensos y apoyos mayoritarios tanto en la sociedad civil como en muchas de las instituciones que históricamente lo habían impulsado. En este sentido, se observa que, si la tendencia de estos acuerdos comerciales es la de cercenar diversos mecanismos de publicidad y participación pública, en el caso del acuerdo UE- Mercosur esto se refuerza ya que además, se han generado dinámicas institucionales que buscan "esquivar" los frenos que se han presentado a través de los mecanismos democráticos.



-Luego, podemos ver que a pesar de que el acuerdo suponía la construcción de un vínculo integral entre ambas regiones, lo que ha quedado vigente es un acuerdo que privilegia la implementación de aspectos asociados al intercambio comercial con mecanismos y procedimientos vinculantes. Esto expone algo que ha sido parte de las críticas históricas a este acuerdo. Los Tratados de Libre Comercio tienden a generar mecanismos exigibles para los temas comerciales – penalizaciones, instancias de reclamo por incumplimientos- (hard law) que vuelven a la problemática comercial una cuestión vinculante y, por lo tanto, punible, mientras suelen presentar mecanis-

laxos, no exigibles, para otras cuestiones carácter laboral, ambiental o de derechos humanos, que en cambio establecen soluciones amistosas sin sanciones ni requerimientos y que suelen considerarse jurídicamente como mecanismos de soft law (Ghiotto y Echaide, 2020). Esto tiende a plasmar una jerarquía en los temas de negociación que privilegian el libre comercio por sobre el resto de los temas. El acuerdo provisional explicita la necesidad apremiante de implementar el intercambio comercial, excluyendo cualquier otro tema que fomente la cooperación o el intercambio político.

-Finalmente, el acuerdo no sólo muestra una enorme resistencia en ambas regiones, sino que, además no cuenta con los estudios de evaluación integrales que requiere su aprobación. Mientras que en la UE se plantea que la Evaluación de Sustentabilidad remite a un acuerdo que ya ha sido modificado y que ha quedado desactualizado, en el Mercosur, los impactos han sido analizados de modo escaso y fragmentado en estudios que han sido propulsados por la sociedad civil. En cambio, los organismos institucionales del Mercosur no han promovido ninguna instancia de evaluación que permita realizar algún tipo de diagnóstico. De esta manera, se desconocen las consecuencias que tendrán las transformaciones ambientales, sociales y económicas en los territorios del MERCOSUR.

4. Características generales del acuerdo

El acuerdo interino consta de 23 capítulos que abordan diversas aristas del comercio.

CAPÍTULO 1: Disposiciones iniciales
CAPÍTULO 2: Comercio de Mercancías
CAPÍTULO 3: Normas de origen
CAPÍTULO 4: Aduanas y facilitación de comercio
CAPÍTULO 5: Obstáculos Técnicos al Comercio
CAPÍTULO 6: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
CAPÍTULO 7: Diálogos
CAPÍTULO 8: Defensa comercia y salvaguardas globales
CAPÍTULO 9: Medidas de Salvaguardas Bilaterales
CAPÍTULO 10: Comercio de servicios y establecimientos
CAPÍTULO 11: Transferencias o Pagos por Transacciones por Cuenta Corriente, Movimientos de Capital y Medidas Temporales de Salvaguardia.
CAPÍTULO 12: Contrataciones públicas
CAPÍTULO 13: Propiedad intelectual- Indicaciones Geográficas
CAPÍTULO 14: Pequeñas y medianas empresas
CAPÍTULO 15: Competencia
CAPÍTULO 16: Subsidios/ Subvenciones
CAPÍTULO: 17: Empresas estatales
CAPÍTULO 18: Comercio y desarrollo sostenible
CAPÍTULO 19: Transparencia
CAPÍTULO 20: Excepciones
CAPÍTULO 21: Solución de controversias
CAPÍTULO 22: Disposiciones institucionales
CAPÍTULO 23: Disposiciones generales y finales

Cuando se habla de este tipo de tratados, se suele hacer énfasis en la liberación de aranceles. Sin embargo, uno de los aspectos más relevantes es que tienen una injerencia directa en la reconfiguración de marcos regulatorios e institucionales y en las dinámicas productivas de los territorios, generando nuevas reglas comerciales y transformaciones en la esfera inmaterial.

5. Análisis comparado del acuerdo publicado en 2019 y el acuerdo interino ratificado por los países del Mercosur

Podríamos dar cuenta de que el acuerdo interino no contiene diferencias sustanciales respecto del tratado negociado en 2019. En líneas generales, los capítulos avanzan clarificando las estructuras de trabajo y consolidando los mecanismos de intercambio, explicitando el entramado institucional de funcionamiento del acuerdo. En este sentido, el acuerdo establece los procedimientos legales definitivos, manteniendo los principios fundamentales de apertura comercial y reducción de mecanismos y tiempos para el intercambio y la acumulación de ganancias del capital. Con esta dinámica, el acuerdo consolida una estructura desigual de comercio, en la que el MERCOSUR, continuará como exportador de productos agropecuarios (soja y sus derivados, madera, gaseosas, minerales, café, petróleo, jugo de naranja, carne bovina, porcina y aves de corral), mientras que la UE se garantiza los mercados para sus productos químicos e industriales. De esta manera, el acuerdo interino consolidó un sistema legal vinculante con mayor rigor administrativo.



5.a) La cuestión de los aranceles

Si bien en líneas generales, las negociaciones sobre aranceles se sostienen en el acuerdo final sobre la base de la mayoría de los puntos acordados en el acuerdo de 2019, se observa que en algunos casos, el acuerdo explicita con mayor claridad cuotas y gradualidad en la reducción de aranceles.

Un ejemplo de esto es el caso de los aranceles a la vitivinicultura, en los que se definen dos estándares de vinos: por un lado, los vinos de menor valor (8 dólares por litro) para los cuales se mantiene una reducción gradual durante 12 años, quedando libres de aranceles a partir del 1 de enero del Año 12; y, por el otro, los de un valor mayor que tienen arancel 0% inmediato. Además, en este caso se crea un Subcomité de Comercio de Vinos y Bebidas Espirituosas para tratar cuestiones técnicas, certificación y el uso de variedades de viñedo.

Algo similar ocurre en el caso de la carne de res, dando un carácter específico a la carne congelada para la que se establece un arancel del 7.5%.

Finalmente, es importante dar cuenta de que el acuerdo interino clarifica lo que se entiende por “Año 0" en el marco del tratado, definiéndolo como el periodo desde la entrada en vigor (1 de mayo de 2026) hasta el 31 de diciembre del mismo año, habilitando a que el "Año 1" comience estrictamente el 1 de enero del año siguiente. Esto asegura que la primera reducción arancelaria ocurra antes de cumplir un año completo de vigencia del acuerdo.



5.b) Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y la cuestión de la agricultura

Una diferencia organizativa clave en este capítulo del acuerdo interino refiere a la separación de los aspectos técnicos de control de los agrotóxicos y alimentos de los diálogos considerados estratégicos. Así, además del capítulo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, se consolida un capítulo 7 referido a Diálogos sobre la Cadena Agroalimentaria.

En la actualidad, existen enormes asimetrías regulatorias entre el Mercosur y la UE en lo que respecta al uso de agrotóxicos ya que los países del MERCOSUR han desarrollado su matriz productiva del agronegocio sobre la base de la generación de reglas ambientales y sanitarias con estándares sumamente bajos, mientras que muchos de estos productos están prohibidos en la UE. Esto vuelve al MERCOSUR un mercado de mucho interés para las empresas europeas productoras de químicos, pero también los vuelve un foco de preocupación para lxs consumidorxs y la ciudadanía de ambas regiones. La "Evaluación de Impacto en la Sostenibilidad" (London School of Economics and Political Science) realizada en 2020 por la Comisión del Parlamento Europeo documenta la intensificación en el uso de pesticidas en el Mercosur durante las últimas dos décadas -incluyendo pesticidas no autorizados- y el paralelo decrecimiento del uso de los químicos en Europa. Al mismo tiempo, reconoce que los estándares regulatorios en el Mercosur para este tema son muy bajos. Sin embargo, el lobby de las fuertes empresas farmacéuticas ha sido muy grande y el acuerdo ha tendido a consolidar este mercado en los países del Mercosur.

En esta línea, el acuerdo adopta como base las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSFS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), exigiendo que sean las autoridades competentes de los países exportadores (a través de sus regulaciones), quienes hacen cumplir las medidas de control y planteando que sean los mismos exportadores quienes certifiquen la calidad de sus productos. De esta manera el tratado plantea la generación de una línea de trazabilidad garantizada por los actores económicos que se benefician con

la desregulación sanitaria y ambiental de los productos agroalimentarios.

Al mismo tiempo, introduce el concepto técnico de "zona protegida" (áreas libres de plagas específicas bajo control) para el territorio de la Unión Europea. Aclara que la UE aceptará las "zonas libres de plagas" del Mercosur bajo condiciones equivalentes para no perjudicar el comercio. Conjuntamente, se detalla el mecanismo de zonificación y compartimentación para que, en caso de enfermedad, no se cierre el comercio a todo el país sino sólo a la zona afectada.

El capítulo plantea la necesidad de resguardar la salud y el ambiente sin frenar el comercio, reduciendo controles. Y si bien plantea la presencia del principio precautorio en el marco del acuerdo, su implementación se vuelve confusa y es hoy una de las principales preocupaciones de la UE. El principio precautorio se encuentra en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, estableciendo que las medidas destinadas a proteger el ambiente que puedan afectar el comercio deben basarse en fundamentos científicos o técnicos y en estándares internacionales, cuando estos existan. Si la información científica fuera insuficiente, el riesgo de degradación ambiental grave habilita a que se adopten medidas sobre la base del principio precautorio, basándose en la información disponible. Estas medidas deben ser revisadas periódicamente, lo que obliga a realizar una evaluación del riesgo integral. Finalmente, se establece un proceso de consultas entre ambas Partes con la finalidad de evitar que la medida se use como medida paraarancelaria. Tal y como hemos visto, la implementación del principio precautorio es uno de los elementos actualmente judicializados del acuerdo ya que el Parlamento Europeo plantea que tal y como está definido, restringe se aplicación y podría comprometer la autonomía regulatoria[4].

Mientras, el capítulo de Diálogos sobre cuestiones relacionadas con la cadena agroalimentaria trata cuestiones vinculadas al cuidado animal, las biotecnologías, resistencias microbianas y seguridad alimentaria. Propone la creación de un Subcomité de Diálogos sobre la

[4] Esta percepción se sostiene en base a experiencias históricas de haber sido denunciado por el uso del principio precautorio como barrera paraarancelaria. En 1999, la UE implementó una moratoria a la importación de OGMs apelando a este principio. Argentina y otros países demandaron en el organismo de solución de controversias de la OMC. El organismo falló en 2006 concluyendo que la UE no había cumplido las MSFS (Poth, 2018).



Cadena Agroalimentaria, operando a nivel de expertos para fortalecer la confianza mutua, y en paralelo y de manera independiente, la constitución del Subcomité de Cuestiones Sanitarias y Fitosanitarias (encargado de cumplir las funciones explicitadas en el capítulo 6).

Si bien no establece definiciones específicas, el subcomité se propone homogeneizar los estándares de cuidado animal, intercambiar información sobre regulaciones, especialmente las referidas a la liberación de organismos genéticamente modificados (OGMs), sincronizar los tiempos de las autorizaciones para minimizar los impactos en el comercio, crear criterios económicos y comerciales comunes para las autorizaciones de OGMs, compartir guías y recomendaciones para el uso responsable de antibióticos, aunar los criterios de las medidas nacionales a los criterios de la OMS y al Codex Alimentario, definir conjuntamente buenas prácticas agrícolas, aunar el trabajo científico, proteger la información confidencial.

Este capítulo habilita a la generación de grupos de trabajo y discusión, con el objeto de "consensuar definiciones" Pero teniendo en cuenta los antecedentes de otros acuerdos cabe preguntarse: ¿quiénes serán parte de las discusiones en estos subcomités que buscan discutir tópicos sensibles asociados con los impactos más visibles de la expansión del agronegocio?, ¿qué criterios serán los que primen al momento de homogeneizar las regulaciones? Y finalmente, ¿qué sucederá si fuera necesario tomar medidas protectivas que pusieran frenos a las exportaciones?

5.c) La incorporación de las salvaguardas (Capítulos 8 y 9)

Las salvaguardas son mecanismos que buscan resolver problemas causados por interacciones comerciales específicas que se ven impactadas por el dumping o la generación de subvenciones, o incluso por el aumento repentino de las importaciones.

En el marco del acuerdo interino se incorporan dos capítulos referidos al tema. El primero responde a las salvaguardas globales, las cuales se encuentran encuadradas mayormente en la OMC. Mientras, el capítulo de las salvaguardas bilaterales da mayores precisiones técnicas, refuerzos para regiones específicas y una mayor cobertura operativa. En el acuerdo interino, la cláusula de salvaguardia bilateral cubre de forma explícita las importaciones realizadas bajo contingentes arancelarios (cuotas). Esto permite aplicar medidas de defensa no solo contra el aumento de importaciones generales, sino también contra aquellas que ingresan con beneficios específicos dentro de los cupos acordados si causan o amenazan con causar un daño grave.



Junto con esto, debido a las presiones de sectores industriales europeos (como el del etanol renovable), que consideraban insuficientes las salvaguardias de 2019, el Parlamento Europeo aprobó recientemente un instrumento de salvaguardia bilateral adicional. Aunque el sector lo considera simbólico por sus "umbrales altos" y "tiempos lentos", representa un refuerzo normativo que no estaba consolidado en la publicación original de 2019 para contener el impacto de volúmenes masivos.

Finalmente, el capítulo incorpora una sección (Sección I, Artículo 9.20) dedicada exclusivamente a las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (como Guadalupe, Guayana Francesa, Canarias, entre otras), reforzando los permisos a la UE para adoptar medidas de salvaguardia excepcionales limitadas al territorio de estas regiones si las importaciones preferenciales del Mercosur causan un "deterioro grave".

En el marco del acuerdo, se detalla con mayor rigor, la posibilidad de implementar salvaguardas en circunstancias críticas (si un retraso causara un daño difícil de reparar), basándose en hechos (pruebas objetivas) y por una vigencia no mayor a 2 años (con posibilidad de una única prórroga por un periodo igual).



5.d) Sobre el capítulo de comercio y desarrollo sostenible

Este capítulo ha sido presentado como un compromiso de "resguardo" ambiental, laboral y de derechos humanos. Bajo el reconocimiento de una desigualdad "estructural" entre los países incluidos en el acuerdo, el capítulo busca "consolidar" mecanismos de cooperación para mejorar los estándares generales en torno a estos tópicos. En esta línea, el capítulo insta a los países a no bajar los estándares ambientales, laborales y de protección. Entre los temas que aborda se encuentran: igualdad de género en el mercado laboral y ajuste del mercado laboral al comercio; economía circular y modelos destinados a la eficiencia de recursos y reducción de residuos (ODS 12); gestión de productos químicos y residuos; y protección de comunidades indígenas.

El capítulo incluye el reconocimiento del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) y los Acuerdos Multilaterales sobre medio Ambiente (AMUMA) afirmando los compromisos para promover su implementación eficazmente. También compromete a las partes a implementar el Acuerdo de París, con el objetivo de "comprometer" al resguardo de las partes contra la deforestación. Sin embargo, se plantea la necesidad de evitar la adopción de medidas ambientales unilaterales que causen daño comercial.

El capítulo crea el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible (Art. 18.14 y 22.3) para supervisar la aplicación del capítulo, servir de foro de consulta y recomendar modificaciones al texto, basadas en la experiencia adquirida y contemplando las observaciones de los Grupos Consultivos Internos.

El capítulo reconoce la importancia de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica (así como también la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos) y pone un foco central en el comercio con procedencia de bosques gestionados de forma sostenible, incluyendo a las comunidades locales en las cadenas de suministro sostenible de madera y en la lucha contra la tala ilegal y el comercio atado a los cambios en el uso del suelo.

En este sentido, la UE busca atar el comercio proveniente del Merco-

sur a la entrada en vigencia del Reglamento de la Unión Europea sobre la Deforestación (EUDR 1115/2003) con el objeto de reducir la deforestación asociada a productos importados a la UE y mitigar la destrucción de los bosques. Este reglamento, que entraría en vigor a mediados de 2027, establece que los proveedores de la UE en todo el mundo deben demostrar que las materias primas y los productos comercializados provienen de zonas libres de deforestación, generando mecanismos de control y trazabilidad. Este reglamento supone su aplicación sobre la soja, la carne vacuna, el cacao, el café, el aceite de palma, el caucho y la madera (excluyendo papel)[5].



[5] https://es.mongabay.com/2026/04/con-entrada-vigor-acuerdo-ue-mercosur-ecologistas-alzan-voz-alarma/

Sin embargo, la implementación de esta regla puede sugerir varias dificultades. En primer lugar, ante los obstáculos y sanciones para ajustarse a la normativa, algunas empresas podrían optar por buscar mercados alternativos o desplazar la demanda hacia otros bienes, especialmente en aquellos países donde la deforestación no está penada. Luego, se estima que los pequeños productores son quienes asumen los costos de generar la trazabilidad con la consecuente alza de costos, lo que podría llevar a la intensificación del monocultivo y el creciente uso de agroquímicos. Finalmente, este reglamento ha sido demandado por países de América Latina[6] e incluso empresas privadas de la UE ante la OMC por ser considerada una traba comercial. Por todo esto, las últimas negociaciones del reglamento han flexibilizado la trazabilidad y diluido la responsabilidad en las cadenas de suministro, dificultando la implementación de los controles y sanciones que servirían para frenar el proceso de deforestación y los cambios en los usos del suelo.

Por último, tal y como planteamos, en este capítulo aparece la aplicación del principio precautorio, basado en información científica, y responsabiliza a las empresas para la generación de prácticas responsables en términos laborales y ambientales.

Si bien el capítulo reconoce a las comunidades originarias como parte fundamental del bosque, el texto resulta problemático al no sustentarse en la convención de los derechos indígenas de la ONU (2007), por lo que no se entiende bajo qué criterios se garantiza la participación de las comunidades directamente implicadas (Cross, 2017).

Junto con esto, surge el problema de los compromisos para generar estándares laborales de alta protección en un contexto en el que, en diversas etapas, los países de América Latina (como en el caso del gobierno de Bolsonaro en Brasil o el actual gobierno de Milei en Argentina) han llevado adelante reformas laborales que atentan contra derechos laborales básicos. De hecho, la generación de trabajo sustentable y decente no tiene basamento real en la estructura laboral de los países del MERCO-

[6] Argentina, Brasil e incluso Perú (que tiene vigente desde 2009 un acuerdo de librecomercio con la UE) han hecho cartas conjuntas

SUR, algo que se evidencia en los altos niveles de esclavitud y trabajo no registrado persistente en el agronegocio[7].

De esta manera, si bien avanza en plantear explícitamente preocupaciones asociadas a la sostenibilidad, al ser no vinculante, su implementación será difusa y débil. En este sentido, incluso sus principios para garantizar la participación de la sociedad civil, no tienen garantía de implementación ya que no existe un mecanismo explícito que transparente esas formas de participación. Algunos antecedentes (como en el caso del acuerdo con Perú, por ejemplo) exponen un carácter cosmético, ya que no establece sanciones para los casos en que no se respeten las obligaciones y brinda un amplio margen de maniobra a los Estados para evitar cumplir compromisos concretos (Ghiotto y Echaide, 2020).



[7] En un documento conjunto, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y la Confederación de Centrales Sindicales Europeas expresaron preocupación por la "falta de medidas concretas de seguimiento para la aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo" de la OIT. Plantean que el tratado no garantiza la generación de trabajo decente ya que no resguarda la libertad sindical y la protección

5.e) Otras precisiones en el acuerdo

Existen una serie de cuestiones que muestran diferencias sutiles en el Acuerdo Interino, respecto de su versión de 2019 que podemos enumerar:

-En el capítulo 10 sobre Comercio de servicios y establecimientos se incorpora una serie de referencias a regulaciones que fueron emitidas después del anuncio de 2019, como oor ejemplo, la norma 2020/761 de la UE, relativa a la gestión de contingentes.

-En el capítulo 11 sobre Transferencias o Pagos por Transacciones por Cuenta Corriente, Movimientos de Capital y Medidas Temporales de Salvaguardia se refuerza la posibilidad de que la UE pueda aplicar una medida temporal de salvaguardia específica (Art. 11.4), en caso de que los movimientos de capital causen o amenacen con causar dificultades graves para el funcionamiento de la unión económica y monetaria de la Unión Europea, permitiendo adoptar medidas por un período no superior a 6 meses. Al mismo tiempo, el capítulo explicita los casos en que las partes pueden aplicar leyes nacionales a las transferencias (sin discriminar). Esto incluye delitos o faltas (sobre el blanqueo de capitales y la lucha contra la financiación del terrorismo); quiebra, insolvencia y protección de los derechos de los acreedores y cumplimiento de resoluciones judiciales (Artículo 11.3).

-En lo que respecta al capítulo 12 sobre Contrataciones públicas, el Acuerdo Interino precisa la temporalidad con la que se desarrollará la apertura de las contrataciones públicas del Mercosur a las empresas de la UE. Al mismo tiempo, clarifica la mecánica con la que se garantizarán los mecanismos de información compartida para las empresas. Por último, el capítulo define condiciones preferenciales para Paraguay. Le brinda el derecho de otorgar un margen del 20% en precios a favor de productos y servicios de origen nacional -con mano de obra o insumos locales- durante un periodo de 18 años; excluir al sector de la construcción de la apertura a las empresas de la UE; y permitir que no abra sus licitaciones de forma automática.

-Se incorpora una referencia especial en el capítulo 13 sobre Propiedad Intelectual, un articulado que reconoce el valor de la biodiversidad, y de los conocimientos tradicionales de los pueblos originarios. De esta manera,

reconoce el derecho de las Partes a establecer medidas para proteger estos conocimientos y se garantiza el intercambio de información sobre el acceso a los recursos genéticos y el consentimiento fundamentado previo. El capítulo reconoce el carácter especial de la biodiversidad agrícola y define que el acceso a los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura será objeto de un tratamiento específico de conformidad con el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA).



-En el capítulo 15 sobre Competencia el acuerdo interino incluye explícitamente como salvaguarda que la aplicación de las normas de competencia a las empresas públicas y aquellas con privilegios especiales no podrán impedir que las mismas puedan cumplir con su mandato o finalidad públicos legalmente asignados.

-En el capítulo 16 sobre Subvenciones se establece la necesidad de revisión del funcionamiento en esta materia a los 3 años de la entrada en vigor del acuerdo (artículo 16.2.3), mientras que prohíbe taxativamente no

solo las subvenciones directas, sino también los créditos a la exportación, garantías de crédito y programas de seguros que tengan un efecto equivalente a una subvención para mercancías agrícolas (artículo 16.2.8). La letra de este articulado cobra relevancia en el marco de las fuertes resistencias que el acuerdo ha generado en sectores agrícolas de la UE que tienden a ser históricamente subvencionados.

-En el capítulo 17 sobre Empresas Estatales se especifica que el capítulo es aplicable a empresas cuyos ingresos anuales por actividades comerciales superen los 200 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) (en cualquiera de los tres ejercicios fiscales anteriores). Finalmente, plantea que el sector de defensa se encuentra exento de la aplicación de este capítulo.

-El capítulo 20 vinculado con las Excepciones aparece, en el acuerdo interino, como un capítulo unificado. En el acuerdo publicado en 2019, las excepciones se mencionaban de forma dispersa dentro de los resúmenes de cada capítulo discutido (ej. excepciones para servicios financieros o para empresas estatales), mientras que en el acuerdo recientemente ratificado se recogen todos los aspectos excepcionales de la totalidad del acuerdo para cristalizarlos en un capítulo único. El mismo incorpora completo el artículo XX del GATT de 1994 (Excepciones Generales) al acuerdo, permitiendo que las Partes adopten medidas necesarias para proteger la moral pública, la salud o los recursos naturales, siempre que no sean una restricción encubierta al comercio. Detalla excepciones específicas para el comercio de servicios y establecimiento, planteando que la excepción de "orden público" solo puede invocarse ante una amenaza verdadera y suficientemente grave para uno de los intereses fundamentales de la sociedad (Nota 1 al Art. 20.2). Se faculta a las Partes para adoptar medidas que protejan la vida privada de las personas en relación con el tratamiento y difusión de datos personales, así como el carácter confidencial de cuentas individuales. Junto con esto, se establece que, en caso de incompatibilidad entre el Acuerdo MERCOSUR-UE y cualquier convenio fiscal (para evitar la doble imposición), prevalecerán las disposiciones del convenio fiscal. Además, se permite a los Estados distinguir entre contribuyentes en situaciones diferentes (como su lugar de residencia) para garantizar la recaudación equitativa de impuestos directos. En lo que respecta a la infor-

mación pública, establece que ninguna disposición obliga a las Partes a revelar información cuya divulgación considere contraria a sus intereses esenciales de seguridad, especialmente en materias fisionables (nucleares), tráfico de armas o en tiempos de guerra (Art. 20.1). Por último, explicita el vínculo intrínseco entre el tratado y la OMC: si la OMC aprueba una exención para una obligación equivalente a una del tratado, dicha medida se considerará automáticamente conforme con el Acuerdo MERCOSUR-UE (Art. 20.5).

-El capítulo 21 vinculado a la Solución de controversias, en la versión ratificada del acuerdo interino especifica detalladamente la conformación del mecanismo de arbitraje y los mecanismos de trabajo del mismo, especificando una lista de 32 árbitros, dividida en tres sub-listas: 12 de la UE, 12 del MERCOSUR y 8 presidentes que no sean nacionales de ninguna de las Partes. Este panel debe funcionar por consenso y, de no lograrlo, decidir por mayoría. Además, el capítulo retoma la especificidad de Paraguay considerando las necesidades de países sin litoral (como en el caso paraguayo) al momento de realizar consultas y aplicar medidas correctoras temporales. Finalmente, el capítulo consolida mecanismos de específicos de litigio, planteando la imposibilidad de litigar simultáneamente en la OMC, garantizando el principio de cosa juzgada (Art. 21.23) y definiendo que la suspensión de concesiones arancelarias no podrá superar el 50% de la diferencia entre el arancel del acuerdo y el arancel de Nación Más Favorecida (arancel estándar).

-El último capítulo del acuerdo (capítulo 22) sobre Disposiciones institucionales consolida los mecanismos de implementación del acuerdo. Crea el Consejo de Comercio y el Comité de Comercio, cuyas funciones están estrictamente limitadas a supervisar la aplicación de la parte comercial y velar por el cumplimiento de sus objetivos específicos, estableciendo interpretaciones vinculantes y brindando la potestad de modificar anexos y apéndices, sin necesidad de una nueva ratificación parlamentaria completa. Además, el capítulo institucionaliza los Subcomités de trabajo que velarán por la implementación de los capítulos:

1. Comercio de Mercancías
2. Vinos y Bebidas Espirituosas.
3. Aduanas, Facilitación del Comercio y Normas de Origen.
4. Cuestiones Sanitarias y Fitosanitarias (MSF).
5. Diálogos sobre la Cadena Agroalimentaria.
6. Comercio de Servicios y Establecimiento.
7. Contratación Pública.
8. Derechos de Propiedad Intelectual.
9. Comercio y Desarrollo Sostenible.

Se termina de consolidar una cláusula de revisión del acuerdo a los 3 años de la entrada en vigor, y una posterior revisión, cada 5 años. Finalmente, en este capítulo se formaliza la participación de la sociedad civil a través de los Grupos Consultivos Internos (GCI) y los Foros de la Sociedad Civil (un foro anual).



6. Conclusiones

Una revisión general del acuerdo interino nos muestra que los cambios respecto de la versión que alcanzó entendimientos políticos en 2019, no sólo no cambia el corazón del mismo, sino que ratifica el rumbo establecido.

Los cambios en los mecanismos institucionales para su aprobación en la UE (desdoblando el acuerdo para evitar la aprobación de los Parlamentos nacionales) y la letra del acuerdo finalmente puesto en vigencia denotan la necesidad de consolidar un intercambio comercial evitando los posibles frenos y retrasos que la participación pública y la apertura democrática pudieran generar.

El texto finalmente aprobado en 2026, avanza en la precisión de los conceptos fundamentales para las relaciones comerciales entre ambas regiones, explicita la estructura institucional y administrativa que llevará adelante los procesos y el control del intercambio y clarifica mecanismos de funcionamiento, instancias de diálogo y consulta, al tiempo que actualiza algunos requerimientos procedimentales en diálogo con nuevas regulaciones aprobadas en la UE.

En este marco, el acuerdo fortalece su tendencia a consolidar una estructura desigual de comercio, en la que el MERCOSUR continua como exportador de productos agropecuarios mientras que la UE garantiza los mercados para sus productos industriales y químicos. Al mismo tiempo, se consolida y fortalece el intercambio ecológicamente desigual, profundizando el lugar del Mercosur como exportador de enormes cantidades de sus bienes comunes a bajísimos precios, e importador de pequeñas cantidades de mercancías desde la UE, con un altísimo valor agregado. De esta manera, la UE acumula más rápido excedentes - los bienes comunes drenan hacia el centro-, beneficiándose en el intercambio.

Y esto ocurre, incluso a pesar de que las problemáticas vinculadas con el intercambio comercial, el ambiente y los pueblos originarios, han sido algunos de los problemas más sensibles a lo largo de las negociaciones entre ambas versiones del acuerdo. La fuerte presión de la sociedad civil por el resguardo de los territorios contra la deforestación, las imágenes que recorrieron el mundo de una Amazonía incendiándose por meses, y las denuncias de los vínculos entre la desaparición de la gran biodiversidad de la región del Mercosur con la producción del agronegocio, obligaron a visibilizar el tema en las negociaciones, atender a estas demandas e incorporar, por ejemplo, normas de trazabilidad que tiendan a reducir como las disposiciones acordadas en EUDR 1115/ 2003.



Sin embargo, estos compromisos ambientales, el resguardo a los derechos laborales y humanos siguen pareciendo eminentemente cosméticos, porque muestran un enorme desbalance en la jerarquización de las prioridades, promoviendo la facilitación del comercio en detrimento del bienestar social y ambiental. De hecho, a lo largo de la letra del acuerdo los “permisos” para resguardar el ambiente, la salud, los derechos laborales, los pueblos originarios y género sólo se habilitan excepcional y concretamente “cuando no afecte al comercio”. Esta jerarquización se refuerza a través de condicionamientos políticos para que los Estados (y sus diversos poderes)

produzcan respuestas para proteger (incluso si tendieran a hacerlo) al ambiente y a las poblaciones que habitan estas regiones.

Mientras, y a pesar de que desde las instituciones firmantes del acuerdo no se han realizado constantes y sistemáticas evaluaciones de impacto, diversas organizaciones sociales y espacios académicos denuncian que ninguna de las incorporaciones al acuerdo interino servirán a los fines de mitigar la destrucción de bosques y selvas y la promoción de los cambios en el uso del suelo a los fines de profundizar la exportación agro- ganadera. En este marco, los pueblos originarios y la producción campesina se verán desplazadas, como resultado de la destrucción de los territorios poniendo en jaque fuentes fundamentales de la seguridad y la soberanía alimentaria. Estas problemáticas, además, se ven acompañadas por la concentración de la producción y la destrucción de las economías regionales y consolida estructuras productivas que aportan a la crisis climática.

En esta línea, los ganadores y perdedores de este acuerdo aparecen claros. Las empresas semilleras transnacionales, las grandes empresas químicas y farmacéuticas, y empresas que controlan la cadena agroalimentaria (como COFCO, Nidera, Cargill, ADM, JBS, BRF), como así también empresas extractivas mineras, las compañías europeas de automóviles, empresas de servicios, y financieras serán las principales beneficiadas en la consolidación de este acuerdo. Sólo en el Mercosur, la ratificación del tratado brinda un marco de continuidad a las actividades extractivas que, desde hace décadas, violan derechos humanos, ambientales, sanitarios, económicos y de los pueblos originarios.

Mientras se siguen concentrando los beneficios, los damnificados se multiplican. Y la participación de estas voces no sólo no se encuentra garantizada por los mecanismos establecidos en el acuerdo interino, sino que además, han sido completamente ignorados en el proceso previo de discusión del tratado. Incluso las demandas de la sociedad civil fueron cercenadas a través de la estrategia espuria de dividir el acuerdo y dejar por fuera la decisión de los Parlamentos nacionales, instituciones representativas de la sociedad civil.

Bibliografía

Abman, R. y Lundberg, C. (2020) "Does free trade increase deforestation? The effects of regional trade agreements", Journal of the Association of Environmental and Resource Economists. University of Chicago Press, Vol. 7(1), pages 35-72.

Aguiar, A.; Arima, E.; Taheripoud, F.; Barreto, P. (2020), Is the EU- Mercosur trade agreement deforestation proof?, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON). Belém, Brasil.

Amigos de la tierra (2020) Quemando la Amazonía. Un crimen corporativo global. Un alerta para frenar el acuerdo de libre comercio Mercosur- Unión Europea. Amsterdam.

Banchón, M.. (2018) "Avances y desafíos, a cinco años del acuerdo entre la UE y Colombia, Perú y Ecuador", en https://www.dw.com/es/avances-y-desaf%c3%ados-a-cinco-a%c3%b1os-del-acuerdo-entre-la-ue-y-colombia-per%c3%ba-y-ecuador/a-46180488

Calzada, J., D'angelo, G., y Lugones, A. (2020) "Radiografía del etanol brasileño y oportunidades del mercado en Argentina", en Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario, 20 de noviembre.

CDVDH/CB- Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán –(2017) "Por debaixo da floresta: Amazônia Paraense saqueada com trabalho escravo". São paulo: Urutu-Branco. Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Cross, C. (2017) "EU- Mercosur FTA: An assessment of the trade and sustainable development chapter".

Eurogroup for animals (2019) "Animal welfare in the EU- Mercosur Trade Agreement". Draft. Octubre, 2019

Fritz, t. (2018) "EU- Mercosur association agreement: the SPS and sustainability chapters in the Uruguay leaks", Bilaterals. En https://www.bilaterals.org/?eu-mercosur-association-agreement&lang=en

Ghiotto, L. y Echaide, J. (2020) El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos, The Greens EFA- Fundación Rosa Luxemburgo- CLACSO.

Global Witness (2025) "Última línea de defensa. Las industrias que causan la crisis climática y los ataques contra personas defensoras de la tierra y el medioambiente". Informe final en https://globalwitness.org/es/campaigns/land-and-environmental-defenders/last-line-defence-es/.

Hartman, A. y Fritz, T. (2018) "Trade at any cost? Study on the European Union's free trade agreements with Mercosur (Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay), Mexico, Japan, Vietnam and Indonesia". Powershit- Foodwatch.

Hovman, B.; Thelle, M. y Sunesen, E. (2021) "Final Report: Economic and Sustainability Impact Assessment for Ireland of the EU- Mercosur Trade Agreement", Department of Enterprise, Trade and Employment. Ireland.

INAI (2026) "Mercosur- Unión Europea. Un acuerdo estratégico en un escenario de transformaciones globales", Versión digital en https://inai.org.ar/mercosur-union-europea-un-acuerdo-estrategico-en-un-escenario-de-transformaciones-globales/

London School of Economics and Political Science (2020) "Final Report: Sustainability Impact Assessment in support of the association agreement negotiations between the European Union and Mercosur". Luxembourg, december 2020.

Martinez, T. (2013) "La esclavitud en la industria del azúcar: jornadas extenuantes y salarios de miseria", Revista La Marea. En https://www.lamarea.com/2013/05/01/azucar/
Motoki, C. y Pérez, G. (2021) "Trabalho escravo, expropriação e degradação ambiental: uma conexão visceral" en Agroefogo, https://agroefogo.org.br/trabalho-escravo-expropriacao-e-degradacao-ambiental-uma-conexao-visceral/

Peinado, G. (2019). Inserción internacional e intercambio ecológicamente desigual. El desarrollo de un subdesarrollo desigual e insustentable en Argentina (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Poth, Carla (2018) La inserción del conocimiento científico en los organismos estatales y las políticas públicas. El caso de la CONABIA y las regulaciones sobre bioseguridad en semillas transgénicas en Argentina, 1991- 2010. Tesis de doctorado. FSOC- UBA.

Salazar, Beatriz (2024) Reglamento europeo sobre deforestación: retos y oportunidades a partir del caso peruano, Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE), Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

Santana, R. y Miotto, T. (2019) "Não verás país nenhum: em ano marcado por queimadas, terras indígenas foram devastadas pelo fogo". Relatoría: violência contra os povos indígenas no Brasil. Conselho indigenista missionário (CIMI).

Soares Domingues, M y Bermann, C. (2012) "The arc of deforestation in the Amazon: the livestock to soy". Ecology and Society N°15

Treat, S. (2020) "The EU- Mercosur agreement: increasing pesticides use and GMOs, and undermining healthy food production and standards", Institute for Agriculture and Trade policy. Heinrich böll stiftung. Iatp. Fase. Misereor.

Debates Urgentes #16

INFORME COMPARATIVO DEL ACUERDO MERCOSUR- UE: las modificaciones entre su versión 2019 y el Acuerdo Interino

Carla Poth © 2026

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE MEJOR SIN TLC

ARGENTINA MEJOR SIN TLC

Debates Urgentes #16

INFORME COMPARATIVO DEL ACUERDO MERCOSUR- UE: las modificaciones entre su versión 2019 y el Acuerdo Interino

Carla Poth