



Damián Rodríguez y Bruno Theodoro Luciano

El Acuerdo de Asociación entre Mercosur y la Unión Europea: dilemas y perspectivas frente a la encrucijada global

Resumen

Este trabajo analiza la firma del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, examinando sus implicancias geoeconómicas y geopolíticas para ambas regiones en un contexto de creciente incertidumbre en el sistema internacional. Para ello, se abordan los principales desafíos y oportunidades que enfrentan ambos bloques en términos de autonomía estratégica, desde una perspectiva crítica centrada en los condicionantes estructurales del desarrollo, particularmente en los países del Mercosur.

Introducción

El 6 de diciembre de 2024, en el marco de la 65.ª Cumbre de Presidentes del bloque suramericano, la Unión Europea (UE) y el Mercosur concluyeron un Acuerdo de Asociación (AA) tras más de veinte años de negociaciones. Desde que se alcanzó el Acuerdo en Principio en materia comercial en 2019,

y la finalización del pilar político y de cooperación un año después, surgieron una serie de tensiones que pusieron en duda su viabilidad, llegando incluso a considerar su abandono en varias oportunidades.

Paralelamente, acontecimientos globales como la irrupción de la pandemia de COVID-19 en 2020 y la invasión de Rusia a Ucrania en 2022 aceleraron las transformaciones que se gestaron en el sistema internacional desde la crisis financiera de 2008. En particular, se intensificó la impugnación del orden internacional liberal y del sistema multilateral por parte de partidos y movimientos de extrema derecha, con una fuerte narrativa antiglobalista, que en los últimos años han ganado presencia en el ámbito político. Asimismo, la globalización ha experimentado una reconfiguración: las cadenas de suministro se han vuelto cada vez más dependientes de lógicas de seguridad, las prácticas proteccionistas de los Estados han aumentado junto con el resurgimiento de la política industrial, y los aranceles están siendo utilizados como

mecanismo de presión en las relaciones económicas globales (Sanahuja y Rodríguez, 2024). En este contexto, los países desarrollados y la mayoría de economías emergentes han implementado estrategias de desarrollo e inserción internacional en un escenario marcado por tensiones geopolíticas, carreras tecnológicas y desafíos climáticos (Zelicovich, Zanetto, Schapiro, 2024).

Después de varios años de inacción, la UE retomó su interés en América Latina y el Caribe (ALC). Entre 2017 y 2022, avanzaron las negociaciones para la modernización del acuerdo con Chile, que finalmente entró en vigencia en enero de 2025. Paralelamente, el bloque europeo centró sus esfuerzos en la firma del acuerdo con el Mercosur y en la actualización del Acuerdo Global Modernizado con México, concluyendo las negociaciones en enero de 2025. En ese contexto, en julio de 2023 se reanudaron las cumbres de alto nivel entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y la Comisión Europea lanzó la agenda Global Gateway para la región, cuyo objetivo es promover inversiones verdes y digitales en la región. Esta iniciativa se enmarca en los acuerdos comerciales y de inversión orientados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Comisión Europea, 2023).

Por su parte, ALC ha impulsado programas de reindustrialización basados en el crecimiento verde, la transformación digital y la soberanía energética, como es el caso de Brasil, Chile y México. Al mismo tiempo, la región ha adoptado una estrategia de “alineamiento no activo” manteniendo relaciones tanto con la UE, China y EE. UU. La región desempeña un papel clave en la provisión de materias primas críticas para la transformación económica y la transición energética global, en un contexto de perspectivas de crecimiento poco alentadoras. Además, por segundo año consecutivo se ha registrado una caída de los flujos de inversión extranjera directa (IED), donde EE. UU. y la UE siguen siendo los principales inversionistas, mientras que China redujo sus inversiones en la región (CEPAL, 2024).

En el escenario de creciente volatilidad geopolítica, el regreso de Donald Trump a la presidencia de los EE. UU. y su anuncio de nuevos aranceles a sectores estratégicos —que afectan a sus socios preferenciales del TMEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá) y la UE, como a China y a ALC— refuerzan la relevancia del acuerdo entre el Mercosur y la UE. Esto representa un hito estratégico, en el que ambas regiones buscan proyectar una señal de defensa de un orden internacional basado en reglas, así como su compromiso con la lucha contra el cambio climático y en la promoción del desarrollo sostenible (Rodríguez Díaz, 2025).

Luego de esta introducción, el texto se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, se examinan las diferencias en materia comercial entre el Acuerdo en Principio de 2019 y el AA firmado en 2024. La segunda y tercera sección abordan las implicaciones en términos de autonomía y desarrollo para el Mercosur y la UE.

Finalmente, se analizan los impactos del acuerdo en la relación birregional y se plantean los desafíos a futuro.

Diferencias entre el Acuerdo en Principio de 2019 y el Acuerdo de Asociación firmado en 2024 entre el Mercosur y la Unión Europea

En el marco de la Cumbre del G-20 en Osaka en junio de 2019, y tras más de veinte años de negociaciones, el Mercosur y la UE alcanzaron un Acuerdo en Principio centrado en el pilar comercial. Un año más tarde se concluyeron los pilares de diálogo político y cooperación. Finalmente, en la Cumbre de Mercosur celebrada en Montevideo, en diciembre de 2024, se firmó el AA, cuya ratificación aún está pendiente. A lo largo de ese período, se llevaron a cabo seis rondas de negociaciones, marcadas por fuertes críticas y desacuerdos tanto de sectores tradicionalmente reticentes al acuerdo como de los propios Estados de ambas regiones, en particular sobre los capítulos medioambientales y de desarrollo sostenible. Estas tensiones se vieron acentuadas por los tradicionales conflictos entre intereses ofensivos y defensivos que han caracterizado históricamente las negociaciones birregionales.

El acuerdo firmado en 2024 se enmarca en una reconfiguración geopolítica sustancialmente diferente a la de 2019. La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en enero de 2025 ha acelerado una serie de transformaciones que están dando lugar a nuevos alineamientos y dinámicas de poder a nivel global. En este escenario, ALC emerge como un socio estratégico clave para la política exterior de la UE.

Como se mencionó, entre 2017 y 2022, se negociaron los términos de la modernización del Acuerdo de Asociación con Chile, el cual fue firmado en diciembre de 2023 y entró en vigor en 2025, una vez concluido el proceso de ratificación. Por su parte, la UE y México concluyeron en enero de 2025 las negociaciones del Acuerdo Global Modernizado —actualmente en proceso de revisión legal y ratificación—, que constituye el pilar de su Asociación Estratégica desde 2008 (Rodríguez Díaz, 2025). En este marco, el acuerdo con el Mercosur debe entenderse como parte de una estrategia más amplia de la UE para reforzar sus vínculos con ALC, diversificar sus cadenas de suministro y asegurar el acceso a recursos estratégicos. Así, el AA de 2024 no solo actualiza los contenidos negociados en el Acuerdo en Principio de 2019, sino que incorpora nuevas prioridades que responden a los desafíos del escenario internacional contemporáneo.

El AA entre Mercosur y la UE prevé una eliminación progresiva de barreras arancelarias, con el propósito de impulsar el comercio y atraer inversiones, garantizar un acceso sostenible a materias primas, y promover la integración de cadenas de valor entre ambas regiones. Además, incorpora compromisos vinculantes en materia ambiental, laboral y de género. No obstante, más allá de sus implicancias económicas, el AA reviste una importancia geopolítica fundamental, en tanto constituye

una herramienta para que ambas partes fortalezcan su autonomía estratégica y amplíen sus márgenes de acción en un contexto global caracterizado por crecientes tensiones geoeconómicas, guerras arancelarias y el uso coercitivo del comercio y las inversiones como instrumento de poder (Dannemann, 2024).

En ese sentido, Barreto y Wollrad (2025) destacan tres elementos innovadores incorporados en la versión final del acuerdo firmado de 2024, en relación con el borrador de 2019: la inclusión de mecanismos específicos para promover cadenas de valor sostenibles, la protección del sector automotriz mediante cláusulas de salvaguardia y tiempos de desgravación más prolongados, y una mayor flexibilidad en las disposiciones sobre compras gubernamentales.

En primer lugar, se contempla la posibilidad de restringir la exportación de minerales estratégicos con el fin de fomentar la creación de valor agregado en la región, evitando un modelo exclusivamente extractivista y promoviendo la industrialización local (Barreto y Wollrad, 2025). Brasil fue el principal demandante de este aspecto, ya que en el acuerdo de 2019 se prohibía cualquier incidencia de los derechos de exportación en el comercio de este país con la UE.

En segundo lugar, en un contexto marcado por aceleradas transformaciones tecnológicas, el sector automotriz ha vuelto a consolidarse estratégico en el resurgimiento de las políticas industriales. En este marco, el acuerdo firmado en 2024 amplía de forma significativa los plazos para la liberalización del comercio de vehículos, estableciendo períodos de entre dieciocho y treinta años según el grado de avance tecnológico de los automóviles. La eliminación de aranceles para los vehículos eléctricos se fija en dieciocho años, mientras que para los vehículos impulsados por hidrógeno se establece un plazo de veinticinco años, con un período de gracia de seis años. Asimismo, se incorpora una cláusula de salvaguardia que permite suspender la liberalización de importaciones por hasta cinco años, en caso de que se considere que estas afectan negativamente la producción y el empleo en la industria automotriz del Mercosur. Cabe recordar que el acuerdo alcanzado en 2019 ya contemplaba un tratamiento especial para este sector. En ese entonces, se preveía que el Mercosur eliminaría los aranceles para todas las autopartes provenientes de la UE mediante una desgravación lineal en un período de entre diez años (para el 60 % de las partidas) y quince años (para el 30 %). Para los vehículos terminados, se establecía un esquema similar, aunque con un período de carencia de siete años, durante el cual se permitiría el ingreso anual de hasta 50.000 unidades procedentes de la UE con una preferencia arancelaria del 50 % (Sanahuja y Rodríguez Díaz, 2019, p. 19).

Finalmente, se flexibilizan las disposiciones relativas a las compras gubernamentales, permitiendo a los países del Mercosur utilizar contratos estatales para fomentar la industria nacional, apoyar a las pequeñas y medianas empresas, y proteger sectores estratégicos como el de la salud (Barreto y Wollrad, 2025). Brasil excluyó las compras del

Sistema Único de Salud, preservando de esta manera la posibilidad de exigir contenido tecnológico local en las contrataciones públicas para fomentar la innovación. Es importante destacar que en 2019 lo acordado no suponía una liberalización irrestricta y recíproca, ya que estaban contemplados umbrales de acceso en el gobierno federal, así como en los gobiernos estatales y locales, que reservaban a proveedores nacionales parte de los contratos. Mercosur había logrado un trato preferencial y períodos transitorios de adaptación según el sector, permitiendo a Argentina y Brasil el fomento de políticas de las pymes y de innovación productiva (Sanahuja y Rodríguez, 2024). En ese sentido, se lograron compromisos adicionales en materia de cooperación, con el fin de contrarrestar los costos económicos que tendrán ciertos sectores productivos ante la entrada en vigor de la AA, en particular, las mipymes, las mujeres, los pequeños productores, pueblos indígenas y comunidades locales (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 2024).

Implicaciones de la AA para la autonomía de Mercosur

El AA con la UE reviste una importancia estratégica y presenta implicancias fundamentales para la defensa y promoción de una inserción internacional autónoma de los países del Mercosur. Esta perspectiva está presente en las declaraciones de los jefes de Estado y de Gobierno de los países del Mercosur con motivo de la conclusión de las negociaciones en diciembre de 2024. En primer lugar, el acuerdo negociado con la UE es el mayor acuerdo comercial jamás celebrado por el bloque suramericano y una de las áreas de libre comercio bilateral más grandes del mundo. Los dos bloques reúnen alrededor de 718 millones de personas y economías que, en conjunto, alcanzan aproximadamente 22 billones de dólares (Brasil, 2024a).

Además del peso comercial y poblacional del acuerdo, el gobierno brasileño, responsable de liderar el proceso negociador del acuerdo desde el lado del Mercosur, afirma que el texto negociado abre oportunidades de comercio e inversión sin comprometer la capacidad de implementar políticas públicas en áreas cruciales como la salud, el desarrollo industrial y la innovación. A diferencia del texto negociado en 2019, la renegociación del acuerdo se centró en preservar el espacio para las políticas públicas, como se explicó anteriormente, en los compromisos relativos a compras gubernamentales, comercio en el sector automotriz y exportaciones de minerales críticos, aspectos considerados estratégicos para la autonomía de los países del Mercosur. En su declaración con motivo de la Cumbre del Mercosur de diciembre de 2024, el presidente Lula da Silva afirmó que los países del Mercosur han logrado preservar sus intereses en las compras gubernamentales, lo que les permitirá implementar políticas públicas en áreas como la salud, la agricultura familiar y la ciencia y tecnología (Brasil, 2024b).

La defensa y protección del sector industrial del Mercosur como estrategia para la autonomía del bloque queda patente en algunos aspectos de las negociaciones concluidas. En el contexto del acuerdo con la UE, los negociadores del Mercosur buscarán ampliar el calendario de apertura de nuestro mercado automotriz sin poner en peligro la capacidad de promoción del sector industrial (Brasil, 2024b). Según el gobierno de Brasil, el acuerdo contribuiría a reforzar la diversificación de las asociaciones comerciales, un activo estratégico para el país, además de promover la modernización del parque industrial brasileño mediante su integración en las cadenas de producción de la UE (Brasil, 2024c).

Por otro lado, el acuerdo también ofrece mecanismos para hacer frente a posibles impactos negativos de medidas unilaterales que puedan afectar a las exportaciones del Mercosur, una preocupación importante para la autonomía de los países del bloque. En ese sentido, para preservar las ganancias de acceso al mercado europeo negociadas por el Mercosur, el acuerdo innova al establecer un mecanismo de reequilibrio de las concesiones. Por lo tanto, el acuerdo satisface a los exportadores del Mercosur si las medidas internas de la UE comprometen el uso efectivo de las ventajas obtenidas en virtud de este (Brasil, 2024c).

Otra contribución crucial para garantizar la autonomía regional en el acuerdo negociado es que los dos bloques han acordado compromisos sobre desarrollo sostenible que adoptan un enfoque colaborativo y equilibrado, reconociendo que los desafíos en esta área son comunes y deben enfrentarse de manera cooperativa. En este sentido, destacan la inclusión de un nuevo anexo en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible, que refuerza el compromiso de ambas partes con la agenda ambiental, social y económica, así como con un enfoque cooperativo respecto a medidas nacionales sostenibles que puedan afectar al comercio. Finalmente, el acuerdo también contribuye a profundizar la integración regional del Mercosur, lo que demuestra su vocación como plataforma eficiente para la inserción de las economías de los países del bloque en los mercados externos. Ese aspecto también es evidente en la declaración del presidente Lula en el contexto de la Cumbre:

Nuestra agenda externa está reposicionando al Mercosur en el comercio internacional. A finales de 2023 concluiremos el acuerdo comercial con Singapur, el primero con un país asiático. Hoy también sentamos las bases para una futura liberalización comercial con Panamá, por donde pasa el 6 % del comercio mundial. Con los Emiratos Árabes Unidos, las negociaciones avanzan rápidamente y se espera que concluyan en 2025. La posibilidad de ampliar la cooperación económica y tecnológica con China, Japón, Vietnam y otros mercados asiáticos beneficiará a todos los miembros del bloque (Brasil, 2024b, traducción nuestra).

Una posición similar se observa en las declaraciones del presidente Peña de Paraguay tras la conclusión de las negociaciones del acuerdo, quien lo consideró “una oportunidad

única para Paraguay de atraer inversiones, fortalecer su competitividad y proyectarse al mundo con más fuerza” (Swissinfo, 2024). De igual manera, desde la cancillería uruguaya se consideran prioritarias la firma del Acuerdo con la UE, la conclusión de negociaciones con el European Free Trade Area (EFTA) y los Emiratos Árabes Unidos en los próximos meses, así como la retomada de negociaciones con Canadá y Corea del Sur (*La Diaria*, 2025).

Por otro lado, desde Argentina, el presidente Milei aprovechó la conclusión de las negociaciones del acuerdo en la Cumbre del Mercosur de diciembre de 2024 para ofrecer una visión más escéptica sobre la agenda del Mercosur, interpretándose en clave de autonomía, pero a partir de un punto de vista más crítico a la manera que los países del bloque negocian acuerdos comerciales. Milei invitó a los demás países a ganar autonomía sin dejar de respetar los acuerdos que nos hermanan y a aflojar las ataduras que hoy nos ahogan en vez de fortalecernos (Argentina, 2024).

En general, los gobiernos del Mercosur han compartido la percepción de que la conclusión del acuerdo constituye un paso relevante para reorientar el bloque como plataforma de inserción internacional. No obstante, la dinámica de negociación sigue estando muy anclada en la intergubernamentalidad, lo que hasta el momento ha limitado la adopción de una perspectiva más amplia, tanto sectorial como social, sobre los beneficios del acuerdo y sobre las posibilidades de implementar políticas regionales para atenuar sus impactos negativos en determinados sectores. Por ejemplo, el acceso preferencial a materias primas otorgado a la UE —considerado clave para la diversificación de proveedores globales— puede interpretarse también como una restricción al derecho de procesar localmente dichas materias primas en el Mercosur, reduciendo así su margen de autonomía en un ámbito estratégico.

Implicaciones de la AA para la autonomía de la UE

Para la Unión Europea, el AA con el Mercosur puede ser una importante herramienta para implementar su doctrina de Autonomía Abierta y Estratégica (Open and Strategic Autonomy). Lanzado en 2016, este enfoque estaba centrado en temas de seguridad y defensa en el contexto del crecimiento de las rivalidades entre China y EE. UU. Posteriormente, el concepto se amplió a otros temas, como las políticas industriales y energéticas de la UE frente a la dependencia europea del gas ruso y los microprocesadores chinos (Sanahuja, 2025).

La asociación Unión Europea-Mercosur, que anteriormente se regía por las normas del orden liberal, está siendo redefinida bajo una lógica de autonomía estratégica y resiliencia frente al escenario geoeconómico actual (Sanahuja y Domínguez, 2025). La conclusión de las negociaciones comerciales con el Mercosur, a pesar de la existencia de variados sectores europeos contrarios al acuerdo,

se considera una prioridad estratégica para la UE, ya que le permitiría diversificar su comercio con China y acceder a materias primas críticas, pero también sería una respuesta a la nueva ola proteccionista que ha emergido desde el inicio de la nueva administración Trump. En este sentido, acercarse a los países del Mercosur a través de la creación de la asociación comercial más extensa del mundo en términos poblacionales es una parte significativa de la estrategia europea de posicionarse como un actor global con más margen de maniobra y autonomía con respecto a EE. UU. y China.

En primer lugar, el acuerdo Unión Europea-Mercosur puede interpretarse como un esfuerzo para crear vías alternativas (terceras vías) dentro de los objetivos europeos de diversificación comercial y reducción de su dependencia económica de China, pero también de EE. UU., frente a las nuevas dinámicas proteccionistas y la aplicación de tarifas por parte de la administración Trump. Es decir, el acuerdo birregional tiene un significado geopolítico: construir canales para la implementación de la autonomía estratégica de la UE mediante un modelo de *friendshoring*, basado en vínculos preferenciales con socios afines y de confianza. Por lo tanto, el acuerdo presenta un significado geopolítico de distanciamiento y reducción de la posición subordinada de las dos regiones respecto a la confrontación entre EE. UU. y China (Sanahuja, 2025). Este significado se pone de manifiesto de manera muy clara en las declaraciones del actual comisario de Comercio de la UE, Maroš Šefčovič, quien afirmó que:

la conclusión de las negociaciones fortalece nuestros vínculos políticos y económicos, y otorga a las empresas de la UE una ventaja pionera en una región donde el comercio con China es dominante (por ejemplo, China es el principal exportador e importador de Brasil) (Comisión Europea, 2025a, traducción nuestra).

En el marco de la reducción de la dependencia europea de actores globales como China, el comisario de Comercio Europeo ha abordado repetidamente el tema del acceso a materias primas críticas y el papel del acuerdo con el Mercosur en este contexto: “Los países del Mercosur pueden convertirse en una de nuestras mejores fuentes de materias primas críticas, lo que aumentaría nuestra resiliencia al diversificar nuestras cadenas de suministro” (Comisión Europea, 2025a, traducción nuestra). Este tema fue particularmente relevante durante las discusiones de la Comisión de Comercio de la UE con el Comité de Comercio Internacional del Parlamento Europeo, órgano fundamental para la ratificación del Acuerdo Unión Europea-Mercosur, en enero de 2025. En su defensa del acuerdo ante los eurodiputados, el comisario Šefčovič hizo hincapié en que:

se trata de un acuerdo beneficioso para todas las partes, que abre la puerta a nuevas oportunidades de exportación para las empresas de la UE. Además, puede impulsar nuestra seguridad económica, en particular mediante el desarrollo de cadenas de valor resilientes en secto-

res estratégicos como las materias primas, y contribuir a nuestros ambiciosos compromisos compartidos en materia de sostenibilidad (Comisión Europea, 2025b, traducción nuestra).

En efecto, el acuerdo tiene el potencial de incrementar la eficiencia de la UE al facilitar el aprovechamiento del crecimiento de otras regiones y acceder a los insumos necesarios para avanzar en las transiciones verde y digital, como las materias primas críticas. Según el comisario de Comercio, el acuerdo también contribuye a aumentar la resiliencia europea ante posibles perturbaciones económicas, ya que permite diversificar las cadenas de suministro de la UE para adquirir insumos de una gama más amplia de socios, en este caso provenientes de Sudamérica. Además, el acceso a materias primas clave es fundamental para la transición ecológica europea, ya que garantiza un flujo constante, seguro y sostenible de materias primas esenciales. De este modo, el acuerdo respalda el compromiso de la UE con la transición ecológica global y fomenta el crecimiento de las industrias respetuosas con el medio ambiente. De hecho, el acuerdo refuerza la seguridad económica y la resiliencia de la cadena de suministro, ya que la UE depende en gran medida de las importaciones para satisfacer sus necesidades de materias primas. Por lo tanto, el acceso preferencial generado por el acuerdo es fundamental para la UE, ya que el acuerdo prohíbe los impuestos a la exportación para la mayoría de las materias primas críticas y también prohíbe los requisitos de precios de exportación y los monopolios de exportación, lo que contribuiría a la seguridad económica de la UE, aumentando la resiliencia y protegiendo las importaciones esenciales para las industrias europeas (Comisión Europea, 2025b).

Además de contribuir a la diversificación, el acuerdo fortalece simultáneamente la autonomía tanto de la UE como del Mercosur como mecanismo de resiliencia y de refuerzo del multilateralismo. De hecho, el acuerdo no solo consiste en la liberalización comercial, sino que también busca reforzar los compromisos y principios multilaterales a nivel birregional, en un contexto de gran cuestionamiento global de dichos principios: “En este contexto, las asociaciones flexibles, aunque más modestas, adquieren un papel clave al contribuir tanto a la autonomía estratégica de ambas regiones como al fortalecimiento del multilateralismo” (Caetano y Pose, 2025).

En palabras del comisario Šefčovič, la finalización de las negociaciones del acuerdo “destaca que los bloques regionales pueden comprometerse con valores compartidos y ofrecer resultados concretos para el beneficio mutuo de nuestros ciudadanos” (Comisión Europea, 2025a, traducción nuestra). Por ejemplo, al incluir el Acuerdo de París sobre el cambio climático como un elemento esencial, el AA Unión Europea-Mercosur envía un mensaje contundente de apoyo a la cooperación multilateral sobre el cambio climático (Comisión Europea, 2025c).

Finalmente, es importante destacar que el acuerdo es un instrumento fundamental para la autonomía estratégica europea,

pero no es la única herramienta en marcha. En términos de inversiones, la Comisión Europea lanzó en 2023, en el contexto de la revitalización de las Cumbres UE-CELAC, la agenda Global Gateway para América Latina y el Caribe, con estimaciones de inversiones de entre 45 y 50 billones de euros hasta 2027, en áreas como clima y energía verde, salud, digital, transportes y educación. De hecho:

la agenda de inversión del Global Gateway representa una herramienta para ampliar la escala e impacto de la presencia de la UE en el mundo. Al hacerlo, refuerza simultáneamente varios aspectos: su papel geopolítico frente a las potencias china y estadounidense, su autonomía estratégica y la expansión de su capacidad de acción exterior (Caldentey del Pozo, 2025).

Conclusiones y perspectivas de futuro

El AA entre el Mercosur y la UE representa un punto de inflexión en las relaciones birregionales, no solo por la relevancia económica y comercial, sino también por su dimensión estratégica en un escenario internacional signado por la incertidumbre, la reconfiguración de alianzas y el retorno de políticas industriales y proteccionistas. Más allá de las divergencias internas que persisten en ambos bloques, el acuerdo expresa un esfuerzo por posicionar la relación birregional en clave de autonomía estratégica, resiliencia y sostenibilidad.

En el corto y mediano plazo su implementación plantea una serie de desafíos. En primer lugar, el proceso de ratificación aún enfrenta resistencias políticas y sociales, en particular en algunos Estados Miembros de la UE, donde los sectores agrícolas y ambientalistas siguen manifestando reticencias. Al ser un acuerdo “mixto”, requiere la aprobación de los parlamentos nacionales de los 27 Estados miembros, las cámaras regionales en algunos países, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo. Para evitar bloqueos, la Comisión Europea propuso dividirlo: primero, aprobar las competencias exclusivas de la UE, como el capítulo comercial y las salvaguardas de sostenibilidad, que requieren mayoría cualificada en el Consejo. Luego, el Parlamento Europeo se pronunciará sobre esta parte. La ratificación del acuerdo en su conjunto, incluyendo comercio, diálogo político y cooperación, quedaría para una etapa posterior, sujeta a unanimidad en el Consejo y una nueva votación parlamentaria (Sanahuja y Rodríguez, 2024). La viabilidad del acuerdo dependerá, por tanto, de la capacidad de los gobiernos de ambos bloques para construir consensos internos y articular políticas compensatorias que atiendan los sectores más afectados por la liberalización comercial. Esto resulta vital para evitar que el acuerdo derive en un proceso de liberalización asimétrica y reproduzca patrones de inserción centro-periferia, debilitando las posibilidades de un desarrollo más equitativo y autónomo para los países del Mercosur. En segundo lugar, el cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos —especialmente en materia de desarrollo sostenible— exigirá mecanismos de

gobernanza sólidos, participación de la sociedad civil y esquemas de cooperación birregional que trascienden el enfoque comercial.

Asimismo, el AA en sus términos actuales puede contribuir a una inserción internacional autónoma del Mercosur, si es acompañado por estrategias activas de política industrial, desarrollo tecnológico y diversificación productiva. En este sentido, las cláusulas de flexibilización negociadas en 2024 —como los mayores plazos de desgravación y las cláusulas de salvaguardia— ofrecen márgenes de maniobra que deben ser aprovechados por los Estados Parte para impulsar la transformación productiva y avanzar hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible. En las palabras del presidente Lula en la Cumbre de Mercosur de diciembre de 2024: “La realidad geopolítica y económica global nos muestra que la integración fortalece nuestras sociedades, moderniza nuestras estructuras productivas y nos permite competir con mayor eficacia en el mundo” (Brasil, 2024b). Para la UE, el acuerdo se inscribe en una estrategia más amplia de diversificación de socios, seguridad económica y *friendshoring*, frente al avance de China y el retorno del proteccionismo en EE. UU. A mediano plazo, la consolidación de esta asociación podría contribuir a reforzar su papel como actor global en un mundo multipolar en disputa.

Finalmente, el futuro del acuerdo dependerá no solo de factores institucionales y económicos, sino también de la orientación política que adopten los gobiernos en ambos bloques. En un contexto de creciente polarización y disputa ideológica, la cooperación birregional podrá fortalecerse si logra articular una visión compartida de la triple transición: verde, digital y socioeconómica, capaz de trascender los vaivenes coyunturales y proyectarse como un pilar estable del orden internacional en transición.



Referencias

- Argentina (2024). Presidente Milei: “El Mercosur nació con la idea de profundizar nuestros lazos comerciales y terminó convirtiéndose en una prisión”. 6 de diciembre. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/presidente-milei-el-mercotur-nacio-con-la-idea-de-profundizar-nuestros-lazos-comerciales-y>
- Barreto, V. y Wollrad, D. (2025). Mercosur-Unión Europea: ¿al final hay acuerdo? *Revista Nueva Sociedad*, Opinión.
- Brasil (2024a). Anúncio da conclusão das negociações do Acordo de Parceria entre o MERCOSUL e a União Europeia. Nota a imprensa. 6 de diciembre. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/12/anuncio-conclusao-das-negociacoes-do-acordo-de-parceria-entre-o-mercotur-e-a-uniao-europeia>
- Brasil (2024b). Discurso do presidente Lula durante a 65ª Cúpula do Mercosul, em Montevideu. 6 de diciembre. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2024/12/discorso-do-presidente-lula-durante-a-65a-cupula-do-mercotur-em-montevideu>
- Brasil (2024c). Acordo de Parceria Mercosul-União Europeia. Factsheet. 6 de diciembre. Disponible en: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/acordo-de-parceria-mercotur-uniao-europeia>
- Caetano, G.; Pose, N. (2025). Convergences and Divergences in the Euro-Latin American Space. In Sanahuja, J. A.; Domínguez, R. (2025). *The Palgrave Handbook of EU-Latin American Relations*, Palgrave Macmillan Cham, p. 39-54.
- Caldentey del Pozo, P. (2025). Central America and the European Union: Fundamentals of an Exceptional Relationship. In Sanahuja, J. A.; Domínguez, R. (2025). *The Palgrave Handbook of EU-Latin American Relations*, Palgrave Macmillan Cham, p. 157-173.
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL (2024). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Comisión Europea (2025a). Remarks by Commissioner Šefčovič to the European Parliament Committee on International Trade, Bruselas, 15 enero. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_270
- Comisión Europea (2025b). EU and Mercosur reach political agreement on groundbreaking partnership. Press release, Bruselas, 5 diciembre. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_6244
- Comisión Europea (2025c). Opening remarks by Commissioner Šefčovič at the European Parliament Plenary session on the EU-Mercosur Trade Agreement. Estrasburgo, 12 febrero. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_507
- Dannemann, V. (2024). Unión Europea-Mercosur: pros y contras del acuerdo. DW News. Disponible en: <https://www.dw.com/es/uni%C3%B3n-europea-mercotur-pros-y-contras-del-acuerdo/a-70989483>
- La Diaria (14 de abril, 2025). “Los acuerdos que puede cerrar el Mercosur este año y la necesidad de tener ‘certidumbre en el barrio’”.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (2024). Acuerdo Mercosur-Unión Europea. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/documentos/noticias/Sintesis%20del%20Acuerdo%20Mercotur%20-%20Uni%C3%B3n%20Europea_o.pdf
- Rodríguez, J. D. (2025). La relación interregional de la Unión Europea y América Latina y el Caribe en tiempos de incertidumbre: reconfiguración geoeconómica y disputas comerciales, *Informe Iberoamérica 2025*, Fundación Alternativa, España.
- Sanahuja, J. A. (2025). Green Deal and New Developmentalism in the Governance of Relations Between the European Union and Latin America. In Sanahuja, J. A.; Domínguez, R. (2025). *The Palgrave Handbook of EU-Latin American Relations*, Palgrave Macmillan Cham, p. 335-354.
- Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (2024). La Unión Europea y América Latina en el interregno: límites y retos de una asociación necesaria. *Development Cooperation Review, Número Especial*, pp. 5-12.
- Sanahuja, J. A. y Domínguez, R. (2025). *The Palgrave Handbook of EU-Latin American Relations*, Palgrave Macmillan Cham.
- Swissinfo (2024). Peña califica de “histórico” el acuerdo alcanzado por la UE y el Mercosur. 6 de diciembre. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/pe%C3%B1a-califica-de-%22hist%C3%B3rico%22-el-acuerdo-alcanza-do-por-la-ue-y-el-mercotur/88506524>
- 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*, Fundar.

Sobre los autores

Damián Rodríguez Díaz. Docente e investigador del Programa de Estudios Internacionales FCS-Udelar. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, magíster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay.

Bruno Theodoro Luciano. Investigador posdoctoral de la Universidad Libre de Bruselas. Doctor en Ciencia Política y Estudios Internacionales por la Universidad de Birmingham. Investigador asociado del Instituto de Estudios Comparados sobre Integración Regional de la Universidad de las Naciones Unidas. Editor de la Revista *Contemporary European Politics*.

Friedrich-Ebert-Stiftung

Centro Regional Sindical

Gral. Arturo Baliñas 1145, Piso 8
Montevideo, Uruguay

Responsables

Dörte Wollrad
Directora

Viviana Barreto
Directora de Proyectos

Coordinación de publicaciones
Jandira Dávila

Corrección
Laura Zavala

Diseño y diagramación
Cooperativa de Comunicación SUBTE

ISBN 978-9915-9662-5-0

Más información:
www.sindical.fes.de

Contacto:
sindical@fes.de



Centro Regional Sindical