



fundar

Mercosur

Juntos estamos mejor

Julieta Zelicovich
Leonardo Park

l.

Agosto 2025

Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

Nos dedicamos al estudio e investigación de políticas públicas sobre la base de evidencia. Como parte de nuestra política de promover la transparencia y promoción de la discusión pública, disponibilizamos los datos utilizados para nuestros análisis, para que cualquier persona que lo desee pueda replicar los análisis realizados y generar nuevas investigaciones.

Creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir, una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Cita sugerida

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

Licencias

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-SinDerivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Agradecimientos

Agradecemos por sus comentarios y lecturas durante el proceso de elaboración de este trabajo a Ana Basco, Celina Pena, Fernanda Monti y Pablo Dragún. Hacemos un reconocimiento especial a Martina Zanetto y Nicolás Sidicaro, que colaboraron con nosotros en la búsqueda de datos. Agradecemos también a Matías Gutman, Tomás Bril Mascarenhas, Lucía Alvarez y todo el equipo de Fundar.

Índice

Puntos de partida	4
Resumen ejecutivo	5
Hallazgos principales	6
Recomendaciones para las políticas públicas	7
El estudio	8
El Mercosur en la encrucijada	9
El <i>status quo</i> no se sostiene. Mercosur en deterioro progresivo	10
Zona de libre comercio: ruptura del AEC	15
Box 1. ¿Cuáles son los efectos de la estructura arancelaria del Mercosur sobre el comercio intrarregional?	
La agenda externa del Mercosur y la “flexibilización”	21
Box 2. Flexibilizar el Mercosur: Un debate con historia	
Unión aduanera 2.0: reimpulso de la integración regional	27
Juntos es mejor que solos: por qué un <i>Mercoexit</i> no es una opción	31
Conclusiones	34
<hr/>	
Bibliografía	35
Acerca del equipo autoral	36
<hr/>	

1

Puntos de partida

Resumen ejecutivo

El Mercosur está en el centro del debate sobre la inserción internacional de la Argentina. La administración de Javier Milei propone una reforma profunda del esquema de integración regional que, desde el regreso de la democracia, acompaña la vinculación de Argentina con sus países vecinos y con el resto del mundo. Se busca transformar el bloque en una zona de libre comercio y, eventualmente, incluso se pone a consideración la salida de Argentina del Mercosur. "Recorreremos el camino de la libertad acompañados o solos", dijo el mandatario en la reunión cumbre de Presidentes del Mercosur en Julio de 2025.

Se plantea así una bifurcación de caminos que tiene profundas implicaciones para el desarrollo productivo, social y sostenible de nuestro país. No da lo mismo ni tiene los mismos efectos integrar una unión aduanera, formar parte de una zona de libre comercio o plantarse solo frente al resto del mundo. ¿Cuáles son los efectos de la integración regional? ¿Es realmente Mercosur un "lastre" o un "cerco" para Argentina, como alguna vez se dijo? ¿Qué ventajas presenta Mercosur para un país como el nuestro y qué reformas hacen falta para aprovecharlas?



Hallazgos principales

En este documento mostramos que, a pesar de sus deficiencias, el bloque sigue siendo un espacio estratégico para la Argentina, especialmente como plataforma para el comercio de bienes con mayor valor agregado y para la participación de un número significativo de empresas, incluidas PyMEs. Asimismo, se constata que el comercio intrazona es más intensivo en tecnología que el comercio extrazona y que la coordinación regional potencia la capacidad negociadora frente a terceros. Sin embargo, persisten barreras no arancelarias, desequilibrios en la participación de los países miembros en las cadenas de valor y una arquitectura institucional débil, lo que limita la capacidad del bloque para adaptarse a los desafíos globales.

→ Mercosur necesita cambiar y, además, Argentina necesita utilizar mejor este espacio en vez de usarlo como chivo expiatorio de problemas que son de economía doméstica.

La mejor respuesta que Argentina puede dar ante los cambios del contexto internacional es con el Mercosur y no en soledad. Para esto tiene que asumir sus responsabilidades en el bloque y también saber usar de forma estratégica las herramientas que presenta.

En la región se abren tres opciones: flexibilizar la integración hacia una zona de libre comercio, profundizar la región fortaleciendo la unión aduanera o mantener la inercia del presente. No hacer nada equivale a perder el Mercosur; es avanzar en el deterioro de la integración regional. Las otras dos opciones son alternativas políticas con importantes efectos distributivos.

El escenario de zona de libre comercio implica una mayor autonomía nacional en materia de política comercial, a costa de debilitar los incentivos a la integración productiva y reducir el poder negociador conjunto del bloque. Por el contrario, el de una unión aduanera 2.0 supone fortalecer la coordinación institucional, consolidar cadenas regionales de valor y reposicionar al Mercosur como un actor relevante frente a los desafíos globales; no obstante, requiere mayor inversión en la coordinación de políticas conjuntas.

Sostener y potenciar el Mercosur exige repensar su diseño, superar asimetrías y alinear intereses nacionales con una estrategia regional de desarrollo. Relancemos el Mercosur, y mientras tanto, usemoslo bien integrando una mirada regional sobre las decisiones claves en materia de aranceles, promoción productiva y exportadora que Argentina tiene pendientes.

Recomendaciones para las políticas públicas

- **Poner las bases nacionales y regionales en orden:** Un prerrequisito para cualquier sendero que tome el Mercosur es garantizar el buen funcionamiento del comercio intrazona. Esto implica un compromiso para eliminar las barreras al comercio intrarregional, incluyendo la infraestructura fronteriza y las regulaciones técnicas y sanitarias. Argentina debería liderar el proceso y comprometerse a una estrategia de desarrollo productivo y exportador desde la región.
- **No hacer nada es una mala idea:** El *status quo* es el peor de los escenarios, pues conduce a un deterioro gradual de la relevancia de la integración regional y a un aprovechamiento ineficiente del bloque tanto frente a los riesgos que plantea el escenario global como ante las oportunidades que genera.
- **Integrar el Mercosur a una política estratégica de inserción internacional y desarrollo de Argentina:** en cualquiera de los escenarios, para ser significativo Mercosur como herramienta, necesita integrarse de manera coherente y consistente en un marco de políticas de inserción internacional y desarrollo más amplio. Sin Mercosur no se puede, solo con Mercosur tampoco. Esto incluye además, no hacer un uso maniqueo del Mercosur en los discursos públicos, ni usar la región como chivo expiatorio de problemas de origen nacional.
- **Ampliar la mesa de diálogo y construir consensos inclusivos:** El camino a recorrer por el Mercosur tiene efectos distributivos sustantivos, por lo que es clave incorporar en la discusión al sector empresarial, a la sociedad civil y a todas las fuerzas políticas. Solo así se podrá diseñar una política de integración regional de largo plazo, capaz de sortear la polarización ideológica y de garantizar acuerdos estables que beneficien equitativamente a todos los actores.



2

El estudio

El Mercosur en la encrucijada

Surgido como resultado del acercamiento entre Argentina y Brasil en la década de 1980, el bloque ha pasado por etapas de liberalización económica y de cooperación política. Se han sucedido años de fuerte crecimiento de las exportaciones y dinamismo regional, y épocas de estancamiento y fragmentación. No es una novedad decir que Mercosur no funciona como se suponía que debía funcionar.

En el Mercosur se puede ver tanto el vaso medio lleno, como medio vacío. Existen trabas importantes al comercio de intrazona, es cada vez más difícil sostener la cohesión de un piso de cobertura mínimo del arancel externo común (AEC), y hay un bajo nivel del cumplimiento de las regulaciones regionales. Sin embargo, al mismo tiempo, hay una canasta de bienes y servicios que ha logrado consolidarse en el comercio regional con mayor valor agregado y mayor participación de empresas que el que se destina al comercio con el resto del mundo. Hay también mecanismos de reunión regulares que ayudan a dar transparencia y previsibilidad a las relaciones entre los países miembros y contribuyen a la resolución de disputas. Existe, asimismo, un atractivo que Mercosur — como bloque— genera en los mercados externos, plasmado en solicitudes de negociaciones comerciales de parte de países de todos los continentes, especialmente en un contexto global tendiente a la incertidumbre regulatoria y el alza de los riesgos geopolíticos.

Este incómodo equilibrio que persiste hace más de una década puede empezar a romperse. El particular escenario global y regional post pandemia ([Zelicovich et al., 2024](#)) parece estar contribuyendo a que, entre 2024 y 2025, el Mercosur esté atravesando una etapa de reconfiguración que pone en cuestión cómo y para qué integrarse. El escenario de 2025 es muy distinto al de 1990. Atendiendo exclusivamente a la dimensión de la política comercial y la inserción productiva, evaluamos tres posibles caminos para el bloque:

1. Deterioro progresivo: pasividad ante las fuerzas centrífugas
 2. Zona de libre comercio: salida del AEC y flexibilización de las políticas comerciales regionales; y
 3. Unión aduanera 2.0: fortalecimiento regional y reimpulso de la integración.
-

El *statu quo* no se sostiene. Mercosur en deterioro progresivo

Mercosur es uno de los procesos de integración más ambiciosos del mundo. Apenas cuatro años después de su creación, en el Protocolo de Ouro Preto de 1994, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay fijaron la meta de alcanzar un mercado común, adoptando para ello primero la figura de unión aduanera y no la típica zona de libre comercio. De los 369 acuerdos de integración económica en vigor en el mundo, sólo 16 han adoptado la figura de uniones aduaneras¹. Al ser una unión aduanera, los socios del Mercosur toman un doble compromiso: a la vez que liberan los aranceles y barreras al comercio intrazona adoptan también un arancel externo común y algunos lineamientos de política comercial compartidos frente a los socios de extrazona. La ventaja de las uniones aduaneras es que generan mayor profundidad de integración y fortalecen al bloque como actor negociador frente a terceros; la desventaja es que este diseño requiere mayores grados de coordinación de políticas y mecanismos institucionales más afinados.

La conjunción de cambios globales —como las crisis financieras internacionales—, las debilidades de las economías regionales sin liderazgos claros y un bajo nivel de apego a las normas institucionales llevaron a que Mercosur no terminara de alcanzar sus metas. A más de treinta años del inicio de este proceso de integración, Mercosur enfrenta un relativo estancamiento del comercio intrazona en el que persisten barreras; un creciente foco —especialmente por parte de Brasil— en mercados extrarregionales, asociado además a la primarización de su perfil exportador; y un arancel externo “poco” común, que sugiere un espíritu nacionalista fragmentario mientras que son limitados los encadenamientos productivos regionales.

En pocas palabras, el escenario presente es el del crecimiento de las fuerzas centrífugas antes que las fuerzas centrípetas, sumado a un malestar provocado por promesas incumplidas. Se despliega el primer escenario: no hacer nada para cambiar el Mercosur y, con ello, dar lugar a un deterioro progresivo.

Si nos concentramos en los últimos 20 años, el comercio intrarregional tuvo su mejor performance en 2007, explicando el 16,8% de las exportaciones totales, para luego caer hasta un 10,5% en 2019² (gráfico 1). Este valor resulta bajo en comparación con las regiones europeas y asiáticas, donde el comercio intrazona suele superar el 50% del total comercializado, pero está a tono con los procesos latinoamericanos, donde por

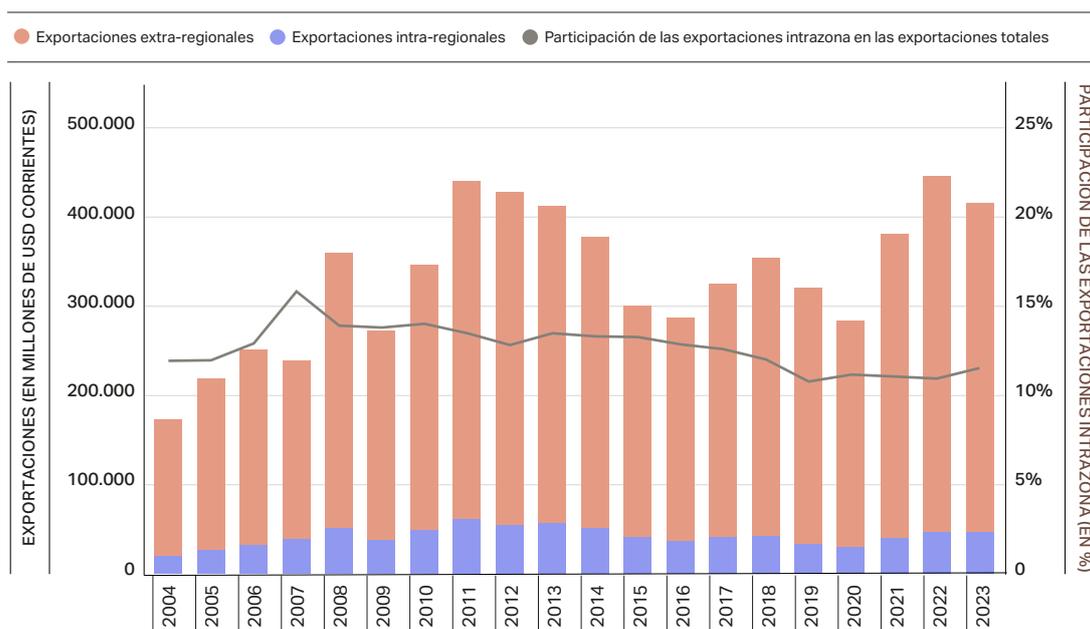
1 UE - San Marino; Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO); Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC); Comunidad Andina (CAN); Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA); UE - Türkiye; Mercado Común Centroamericano (MCCA); UE - Andorra; unión aduanera de África Meridional (SACU); Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO); Consejo de Cooperación del Golfo (CCG); Comunidad del África Oriental (CAO); Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM); Mercado Común del Sur (MERCOSUR); Tratado de la UE; y Unión Económica Euroasiática (UEEA). Datos de la Secretaría de la Organización Mundial de Comercio.

2 Los cálculos incluyen a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. No se incorporaron datos de Venezuela, suspendido del bloque desde 2016, a las estimaciones de comercio y aranceles de este documento. Tampoco se incluyeron datos de Bolivia, país de reciente adhesión que se encuentra en proceso de adecuación normativa al bloque Mercosur.

ejemplo el comercio intrazona de la Alianza del Pacífico es de 2,5% y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) es 5,7%. Los últimos años marcan una tendencia declinante en la importancia del Mercosur sobre el total de las exportaciones de sus miembros, quienes volcaron mayor atención hacia los mercados externos —especialmente en el sudeste asiático—.

GRÁFICO 1.

Exportaciones intra-regionales y extra-regionales del Mercosur (2004-2023)



Fuente: Fundar, en base a datos SECEX Mercosur.

La evaluación de los flujos comerciales de Mercosur tiene muchas capas. En términos de la importancia relativa del Mercosur en el mundo, el índice de intensidad del comercio revela que el bloque es 6,26 veces más relevante para las exportaciones de sus miembros de lo que estos mercados representan en el mundo. Ya sea por los efectos de la estructura arancelaria, la proximidad geográfica, o las complementariedades que se han desarrollado, el comercio intrazona es más relevante que el peso de estas economías en el mundo.

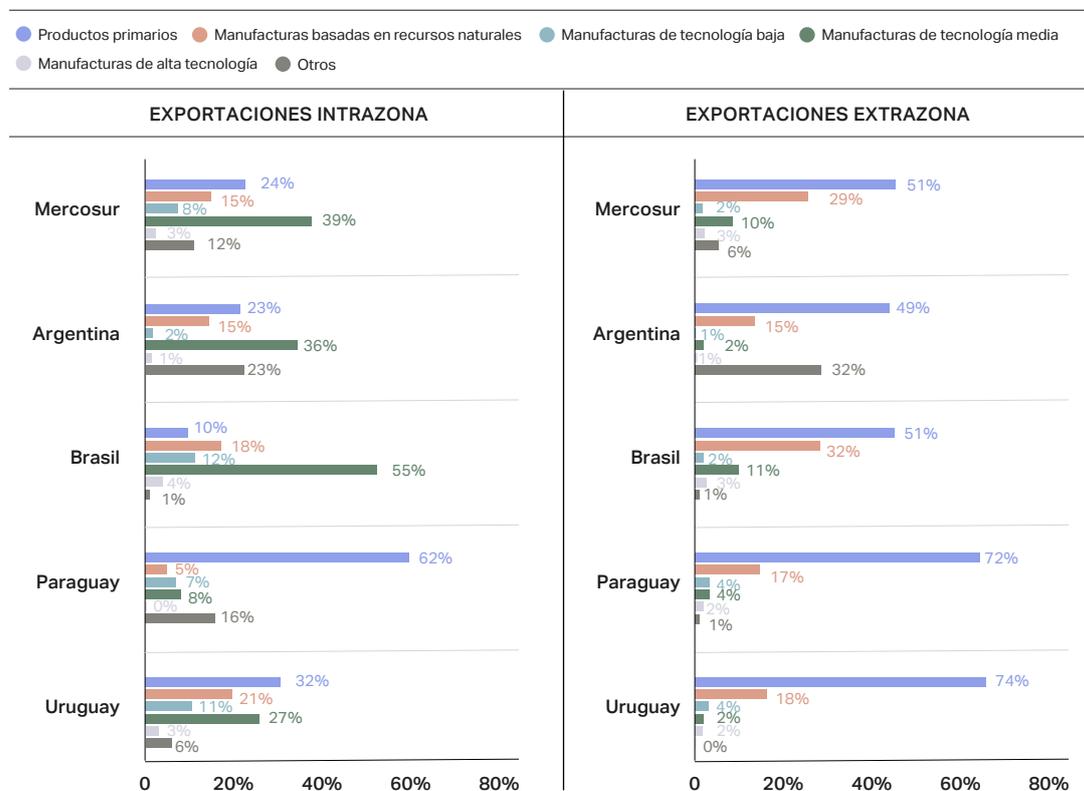
Por otra parte, cabe notar también que el Mercosur es mucho más importante para los países "chicos" que para los "grandes". Brasil, principal economía de la región, explica el 49% y el 35% de las exportaciones e importaciones intrarregionales, respectivamente. Mercosur, sin embargo, es sólo el 7% de las exportaciones e importaciones totales de Brasil. En Argentina la situación es más balanceada: el país representa el 30% y el 42% de las exportaciones e importaciones intrazona, respectivamente, en tanto que el Mercosur ocupa el 22% de las exportaciones totales y 30% de las importaciones totales del país. Paraguay y Uruguay son, respectivamente, el 16% y 5% de las exportaciones intrarregionales y 14% y 9% de las importaciones, pero el Mercosur ocupa un

lugar mucho más significativo para estas economías: es el 64% de las exportaciones totales de Paraguay y el 27% del total de exportaciones de Uruguay, así como el 45% y 36% de sus importaciones totales, respectivamente.

Además de esa asimetría en cuanto a la relevancia de los actores en el comercio exterior, es importante subrayar una diferenciación que se produce en la composición del comercio. La canasta de bienes del comercio intrarregional presenta una complejidad tecnológica más elevada que la canasta de bienes del comercio extrazona (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Composición de las exportaciones intra y extrazona según tipo de producto, 2024 (en porcentajes)



Fuente: Fundar, en base a datos de UNCTAD.

El intercambio intrazona es particularmente relevante en sectores como Automotriz, Combustibles y Maquinaria, además de Cereales y Semillas. El de extrazona, en cambio, se concentra en Porotos de soja, Aceites crudos de petróleo y Minerales de hierro. De acuerdo con los datos de 2024, el comercio intrazona está dominado por manufacturas de tecnología media que explican el 39% del comercio intrazona. En segundo lugar, se encuentran las exportaciones de productos primarios, con una participación del 24%. Esto contrasta con las exportaciones extrazona de los miembros del Mercosur: las manufacturas de gama media son 10% en tanto que el grueso de las

exportaciones extrazona se concentra en productos primarios, con una participación del 51%. El contraste en la mayor complejidad de la canasta de exportaciones vis a vis la de extrazona es marcado tanto en Argentina como en Brasil y Uruguay, y tiene menos diferencias en Paraguay.

Otro aspecto relevante del comercio intrazona es el tipo de empresa que protagoniza estos flujos. Mercosur es el destino al que exportan mayor cantidad de empresas, incluyendo PyMEs. Durante 2022, de las 9457 empresas exportadoras de bienes de Argentina, 3500 realizaron exportaciones a Uruguay, 2632 a Brasil y 2019 a Paraguay, siendo los mercados de mayor relevancia en cuanto a cantidad de firmas exportadoras (CEP XXI, 2023). A su vez, dentro de esos destinos, Brasil destaca por tener un valor promedio exportado considerablemente mayor que el resto, en parte debido al comercio automotriz.

Estos números son auspiciosos, pero claramente podrían ser mejores. En términos regulatorios, persisten importantes barreras no arancelarias que generan fricciones entre los intercambios comerciales de los países miembros. De acuerdo con los datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), al 31 de diciembre de 2024 había un total de 71 medidas afectando a las exportaciones de Brasil a la Argentina, mientras que eran 602 las regulaciones que impactan en las exportaciones de Argentina a Brasil —13 bilaterales específicas y 589 generales— (tabla 1). Se incluyen en este listado subsidios a las exportaciones, cuotas, barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias tanto globales como bilaterales, y medidas *antidumping*. A modo de ejemplo, en Juguetes existen obstáculos técnicos al comercio intrazona, ya que Brasil tiene requisitos de ensayos adicionales y tratamiento discriminatorio en materia de evaluación de la conformidad. En el sector vitivinícola, Brasil aplica requisitos fitosanitarios sobre las exportaciones de uvas frescas que, por sus costos de implementación, han inducido a productores a no preparar el producto para el mercado brasileño (Ministerio de Economía, 2023). El comercio intrarregional está lejos de ser “libre”.

TABLA 1

Medidas comerciales más allá del arancel nacional, 2024

		Medidas bilaterales específicas (por socio afectado)				Medidas no discriminatorias (afecta a todos los países, incluido Mercosur)
		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	
País que establece la medida	Argentina		31	2	0	40
	Brasil	13		6	25	589
	Paraguay	0	1		0	15
	Uruguay	0	0	0		58

Fuente: Fundar en base a I-TIP de OMC. Nota: Se incluyen las medidas en vigor al 31 de diciembre de 2024, contabilizando Antidumping, Compensatorias, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Obstáculos Técnicos al Comercio, Restricciones Cuantitativas y Salvaguardias.

Nota: En la primera sección de la tabla se indica la cantidad de medidas bilaterales, es decir, aquellas que un país aplica a un socio en particular. Las filas muestran el país que impone la medida, mientras que las columnas indican a qué socio está dirigida. La última columna presenta las medidas no discriminatorias, que se aplican de forma general a todos los países, incluidos los del Mercosur. El total de medidas que afectan a un país surge de sumar las medidas bilaterales específicas y las no-discriminatorias.

El escenario de *statu quo* parte de esta tendencia declinante en los flujos comerciales y de la persistencia de las barreras al comercio. Hay en la coyuntura actual de Mercosur un cierto empate entre los intereses de aquellos sectores que destinan sus actividades principalmente al mercado regional y aquellos que focalizan sus actividades en mercados de extrazona. Quienes protagonizan los intercambios intrazona no tienen suficiente peso o interés para convocar una mayor integración regional, mientras los que apuntan al comercio extrazona tampoco parecen tener incentivos suficientes para moverse en sentido contrario.

Es un balance de intereses distinto al que dio origen a la integración del bloque, en el que los intereses intraregionales habían empujado el proceso. Hoy esos actores tienen menos fuerza o interés. Llamativamente, en el Plan Nova Indústria de Brasil (NIB), anunciado por el gobierno de Lula, no aparece mencionado el bloque regional, a pesar de que históricamente el sector industrial haya sido el que más intensamente orientó sus exportaciones hacia Mercosur. En Argentina, el Régimen de Incentivos a las Grandes Inversiones (RIGI) tampoco tiene una mirada regional.

Si bien podría argumentarse que existen acciones en curso tendientes a reducir las trabas no arancelarias que enfrenta el comercio intrabloque, así como iniciativas destinadas a crear una mayor integración en las fronteras y, por ejemplo, explotar la integración energética como bien colectivo regional ([Zelicovich, 2024](#)), su alcance es limitado. Así como el esquema intergubernamental con presidencias rotativas y una serie de comités técnicos ha garantizado la inercia del Mercosur a lo largo de todos estos años, la debilidad institucional genera limitaciones respecto de cuán sostenible es el *statu quo* de Mercosur.

La falta de mecanismos de *enforcement*, que lleven a un mejor monitoreo del cumplimiento de las reglas del Mercosur, así como la poca eficiencia del procedimiento para la resolución de disputas y la baja tasa de internalización normativa, llevan a que los efectos de esos procesos en curso no tengan que ser leídos con demasiado optimismo. Y de hecho, es esa misma flexibilidad que tiene el bloque la que hace que tampoco sea necesario para los gobiernos de turno romperlo; basta con hacer una lectura laxa de lo que dice el acervo Mercosur, sin tener que enfrentar demasiadas consecuencias. Así pues, las instituciones, en su falta de capacidad de mover el bloque hacia adelante o de penalizar los incumplimientos, tienden a prolongar el *statu quo*, signado por las fuerzas centrífugas.

Zona de libre comercio: ruptura del AEC

El segundo escenario es el giro hacia la flexibilización del Mercosur, transformando la región en una zona de libre comercio y ya no en una unión aduanera. Esto implica, fundamentalmente, la ruptura del Arancel Externo Común (AEC). La discusión, sin embargo, no ha sido del todo sincera y se han dicho verdades a medias —y hasta abiertas mentiras— en el proceso. Para algunos, el problema es la falta de “libertad” que supone insertarse en el mundo en coordinación con otros países. A grandes rasgos, se ha argumentado la necesidad de “abrir más el Mercosur” sosteniendo que el AEC es muy elevado. En el caso argentino, voces con impacto en el debate público han argumentado erróneamente que el hecho de pertenecer al Mercosur es lo que explica la existencia de altos picos arancelarios.

El AEC es la principal herramienta de política comercial del Mercosur. Consiste en un conjunto de aranceles que, como regla general, los países miembros aplican de manera uniforme a las importaciones provenientes de fuera de la unión aduanera. Este instrumento busca armonizar las políticas comerciales de los países del Mercosur, estableciendo una estructura arancelaria unificada frente al resto del mundo. Al hacerlo, los países miembros renuncian a tener una política comercial nacional en favor de una política comercial común. Sin embargo, es importante mencionar que el Mercosur permite algunas excepciones en las que los países miembros pueden aplicar aranceles nacionales diferentes al AEC, de acuerdo con sus necesidades y circunstancias particulares.

Actualmente, el AEC³ se define para 10.504 productos de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM)⁴ y cuenta con 17 niveles arancelarios que van del 0% al 35%⁵. Los gráficos 3 y 4 muestran el AEC promedio en comparación con los aranceles promedios a nivel internacional y regional⁶. El AEC promedio del Mercosur es del 12,3%, superando al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (9,3%), al de los países del mundo (9,0%) y al de los países miembros de la OCDE (5,3%).

A nivel regional, el Mercosur se posiciona como uno de los bloques comerciales con mayor nivel de protección arancelaria. El AEC promedio del Mercosur se encuentra considerablemente por encima de los aranceles de los demás países de ALC. Por encima del AEC solo se encuentran Bahamas (30,5%), Barbados (13,9%) y Venezuela (13,5%). No obstante, es importante resaltar que los aranceles de los países miembros pueden diferir del AEC ya que el Mercosur permite desviarse en determinadas

³ Los datos sobre el AEC provienen de la página web del Mercosur y fueron accedidos el 25 de junio de 2025.

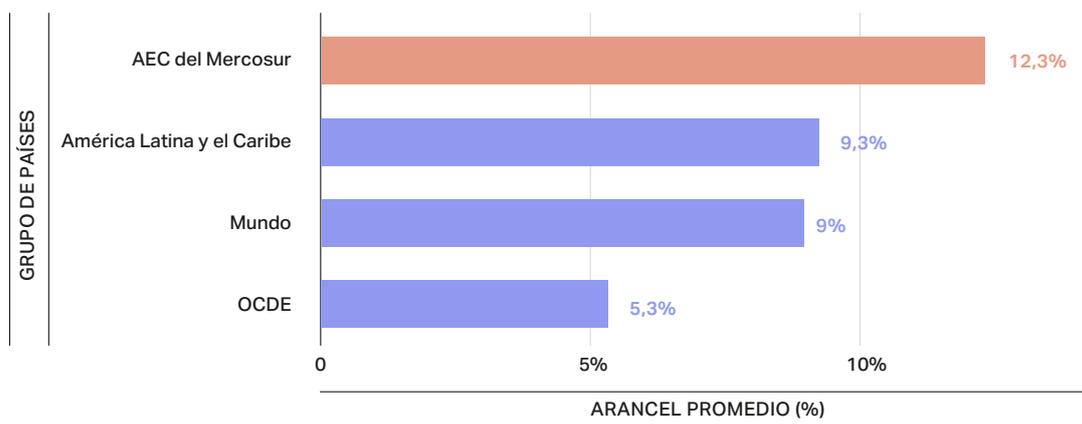
⁴ La Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) es un sistema de clasificación de productos utilizado por los países miembros del Mercosur para identificar y codificar mercancías en el comercio internacional. Cada producto se identifica mediante un código de 8 dígitos, donde los primeros 6 dígitos se basan en el Sistema Armonizado (SA) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

⁵ Los 17 niveles arancelarios son: 0%, 3,6%, 5,4%, 6%, 7,2%, 8%, 9%, 10%, 10,8%, 12%, 12,6%, 14%, 16%, 18%, 20%, 26% y 35%. Este último es el arancel consolidado máximo que Argentina se ha comprometido a no superar ante la OMC.

⁶ En el presente trabajo se optó por calcular promedios simples debido a su facilidad de cálculo y comunicación. En el caso del AEC, dado que está definido a 8 dígitos y los aranceles de otros países están disponibles a 6 dígitos, el cálculo del AEC promedio se realizó en dos etapas para garantizar la comparabilidad internacional: primero, se calculó el AEC promedio para las posiciones arancelarias a 6 dígitos, y luego se calculó el AEC promedio total.

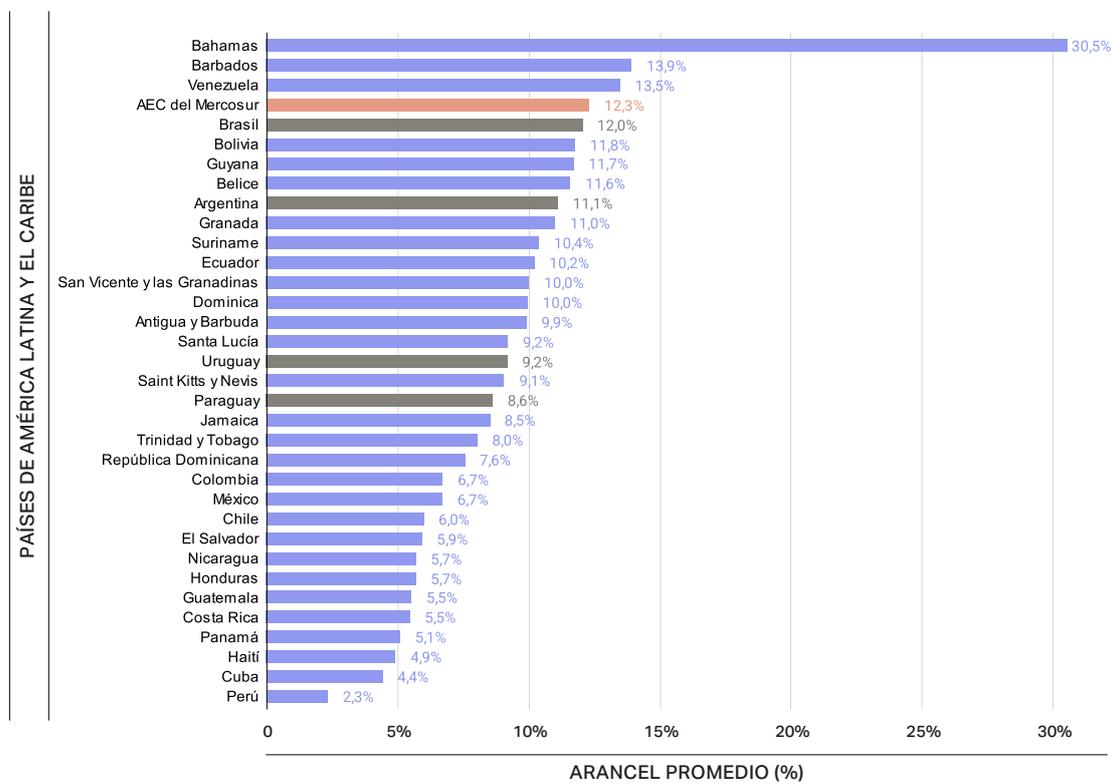
situaciones. Como se ve en el gráfico 4, mientras Brasil mantiene un arancel nacional promedio cercano al AEC, Argentina, Uruguay y Paraguay exhiben promedios menores.

GRÁFICO 3
AEC promedio y comparación internacional (2025)



Fuente: Fundar en base a datos del Mercosur y WITS.
Nota: Se calcularon promedios simples de los aranceles a 6 dígitos.

GRÁFICO 4
AEC promedio y comparación regional (2025)

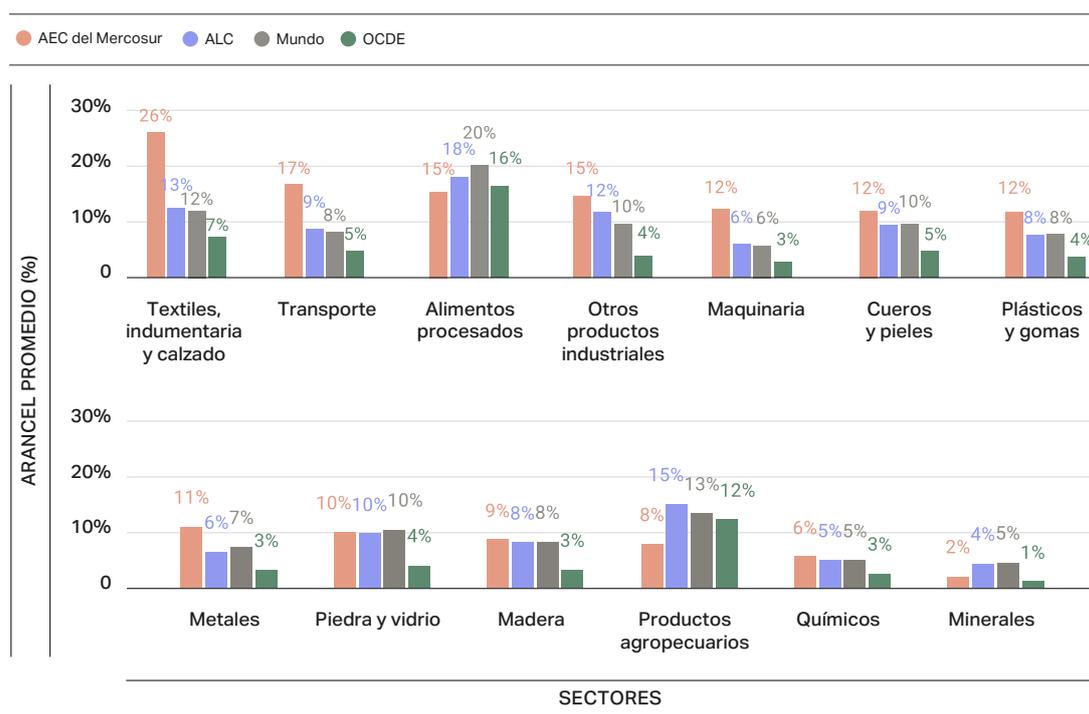


Fuente: Fundar en base a datos del Mercosur, WITS, ARCA y TAO.
Nota: Se calcularon promedios simples de los aranceles a 6 dígitos.

Existen importantes diferencias sectoriales a la hora de ponderar cuan “proteccionista” es o no el Mercosur. Comparado con otros países de la región y del mundo, el AEC es relativamente bajo en productos agroalimentarios y alto en productos industriales, lo que se alinea con las ventajas comparativas reveladas del bloque en los primeros tipos de productos. En alimentos procesados y productos agropecuarios, el AEC promedio es del 15% y 8%, respectivamente, valores inferiores a los promedios correspondientes de ALC, del mundo y la OCDE. Por el contrario, el AEC es más elevado que en estos grupos de países en los sectores de Textiles, indumentaria y calzado (26%), Transporte (17%), Otros productos industriales (15%), Maquinaria (12%), Cueros y pieles (12%), Plásticos y gomas (12%), Metales (11%), Madera (9%) y Químicos (6%). Destaca particularmente el sector de Textiles, indumentaria y calzado, donde el AEC promedio (26%) duplica aproximadamente el promedio de ALC (13%) y el mundial (12%), y casi cuadruplica al de la OCDE (7%). En otros sectores como Piedra y vidrio (10%) y Minerales (2%) el AEC es inferior o igual a los aranceles del mundo, pero superior a los de los países de la OCDE.

GRÁFICO 5

AEC promedio y comparación internacional, según sectores (2025)



Fuente: Fundar en base a datos del Mercosur y WITS.
Nota: Se calcularon promedios simples de los aranceles a 6 dígitos.

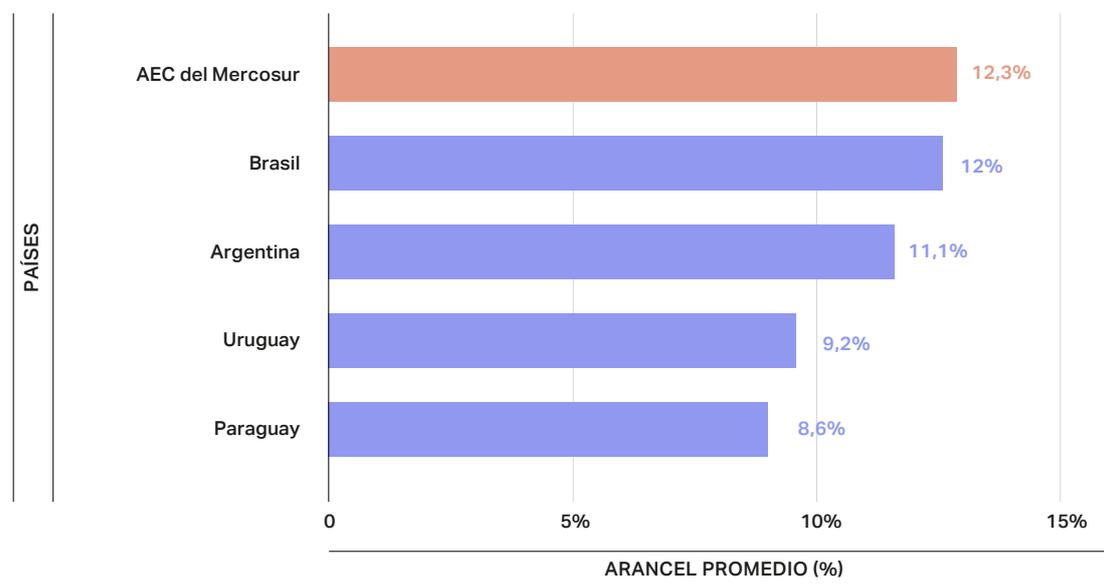
Resultado de los distintos regímenes de excepciones, el AEC también varía entre países. Los países del Mercosur tienen permitido establecer aranceles de importación distintos del AEC para un número limitado de productos, utilizando diversos regímenes especiales de importación y, en algunos casos, bajo circunstancias específicas que justifiquen las desviaciones. La última modificación fue introducida en la cumbre de Julio 2025, extendiendo las cantidades de excepción que tiene cada país como mecanismo para lidiar con el riesgo geopolítico.

Mercosur opera, en la práctica, como una unión aduanera imperfecta con un arancel externo no tan común. El gráfico 6 muestra los aranceles nacionales de importación promedio que efectivamente aplican los cuatro países fundadores del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) tras considerar sus desviaciones respecto al AEC⁷.

En 2025, Brasil registra el arancel promedio más alto del bloque, con un 12,0%. Le siguen Argentina y Uruguay, con aranceles promedio de 11,1% y 9,2%, respectivamente. Por último, Paraguay presenta el arancel promedio más bajo, con un 8,6%. Mientras el AEC promedio se sitúa en un 12,3%, todos los países presentan en promedio desviaciones a la baja.

GRÁFICO 6

Aranceles nacionales (2025)



Fuente: Fundar en base a datos del Mercosur, ARCA y TAO.

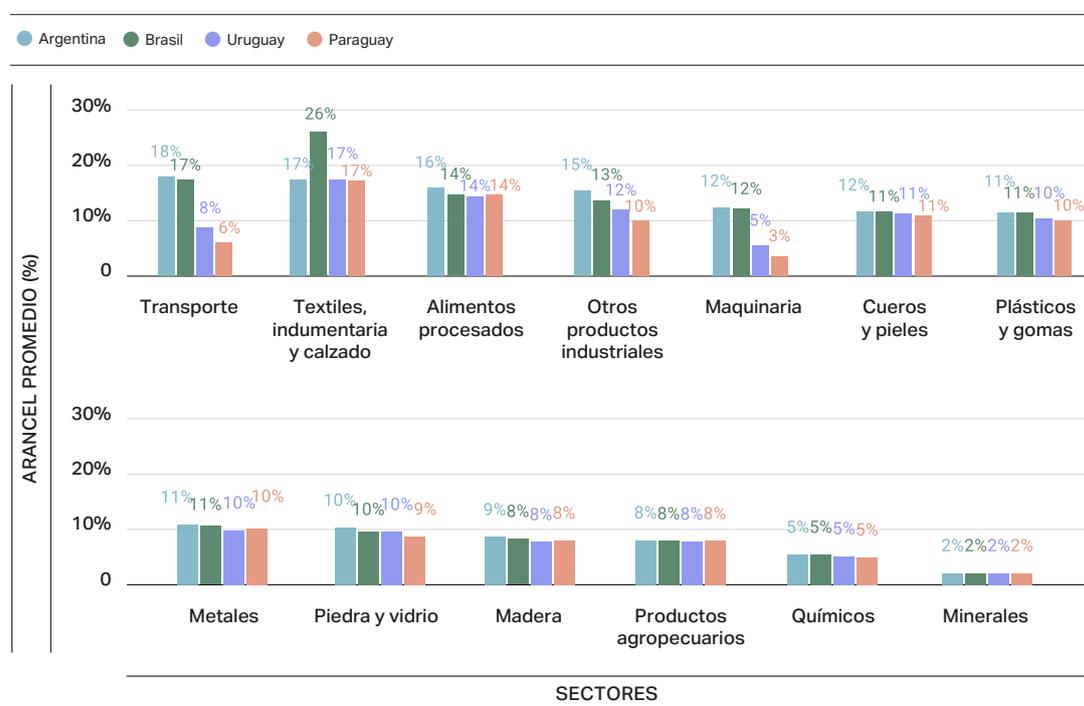
Nota: Se calcularon promedios simples de los aranceles a 6 dígitos.

⁷ El siguiente análisis de aranceles nacionales excluye a Venezuela, que desde 2017 está suspendido en el Mercosur, y a Bolivia, que se encuentra en proceso de adhesión al bloque. Los datos arancelarios de Argentina provienen de ARCA (consultados el 25 de junio de 2025), mientras que los correspondientes a Brasil, Paraguay y Uruguay fueron obtenidos de la base de datos TAO de la OMC y se refieren al año 2024, último disponible al momento de elaboración de este informe.

El gráfico 7 desagrega los aranceles nacionales promedio presentados en el gráfico 6 por sector y muestra que Argentina aplica aranceles superiores a los del resto de los países del Mercosur en todos los sectores analizados, excepto en Textiles, indumentaria y calzado, donde una reforma reciente llevó a la baja de los aranceles a niveles inferiores al AEC⁸. Los sectores donde se presentan las mayores diferencias arancelarias entre los cuatro países son los sectores de Transporte, Maquinaria, Textiles, indumentaria y calzado, así como Otros productos industriales. Estas diferencias se ven impulsadas principalmente por las menores tarifas aplicadas por Paraguay y Uruguay en estos sectores.

GRÁFICO 7

Aranceles nacionales, según sectores (2025)



Fuente: Fundar en base a datos de ARCA y TAO.

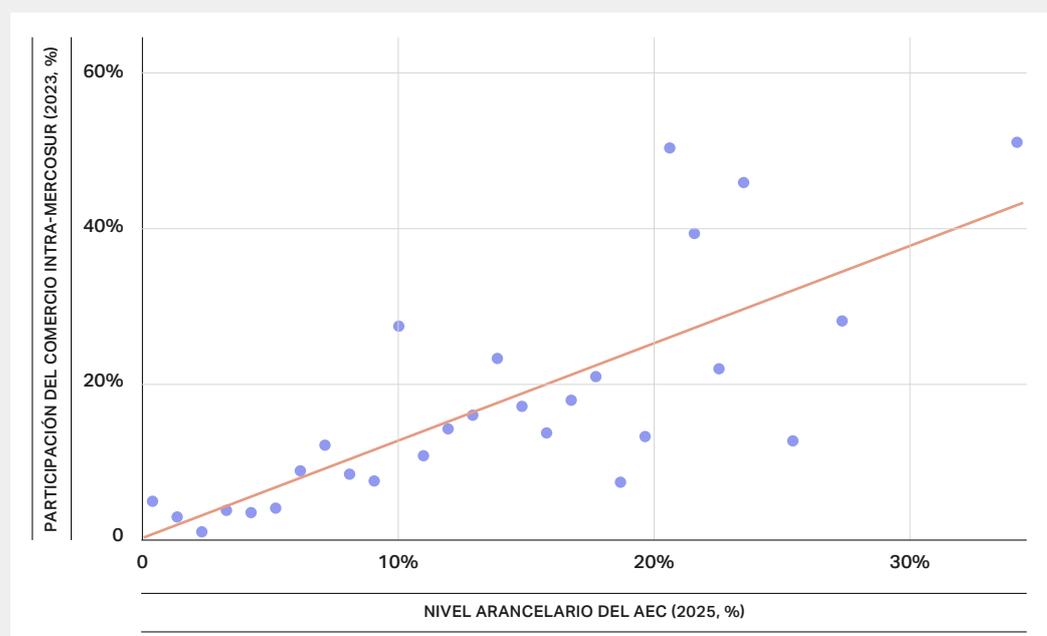
Nota: Se calcularon promedios simples de los aranceles a 6 dígitos.

⁸ En 2024 y 2025, Argentina redujo los aranceles del sector Textil, indumentaria y calzado y en otros productos particulares (Park et al., 2025). Estas medidas condujeron a una disminución del arancel nacional promedio, que se ubica actualmente en el 11,1%, retornando a niveles similares a los registrados a comienzos de 2007.

BOX 1**¿Cuáles son los efectos de la estructura arancelaria del Mercosur sobre el comercio intrarregional?**

Los datos sugieren que el AEC tiende a promover el comercio entre los países miembros. El gráfico 8 muestra una correlación positiva entre el nivel del AEC y el porcentaje que representa el comercio intra-Mercosur respecto al comercio total del bloque. Específicamente, se observa que un aumento de 1 punto porcentual en el AEC se asocia con un aumento de 1,16 puntos porcentuales en la participación del comercio intrazona.

Sin embargo, es importante aclarar que esta asociación no debe interpretarse como una relación causal, ya que la determinación del AEC es endógena y responde a múltiples objetivos, incluido el fomento del comercio intrazona como la protección de ciertos sectores frente a las importaciones extrazona. Por otra parte, el efecto del AEC sobre el comercio intrazona podría estar subestimado, ya que en varios productos y sectores específicos, el AEC tiende a estar perforado y uno o más países miembros tienden a desviar sus aranceles hacia abajo.

GRÁFICO 8**Participación del comercio intra-Mercosur según el nivel de protección arancelaria**

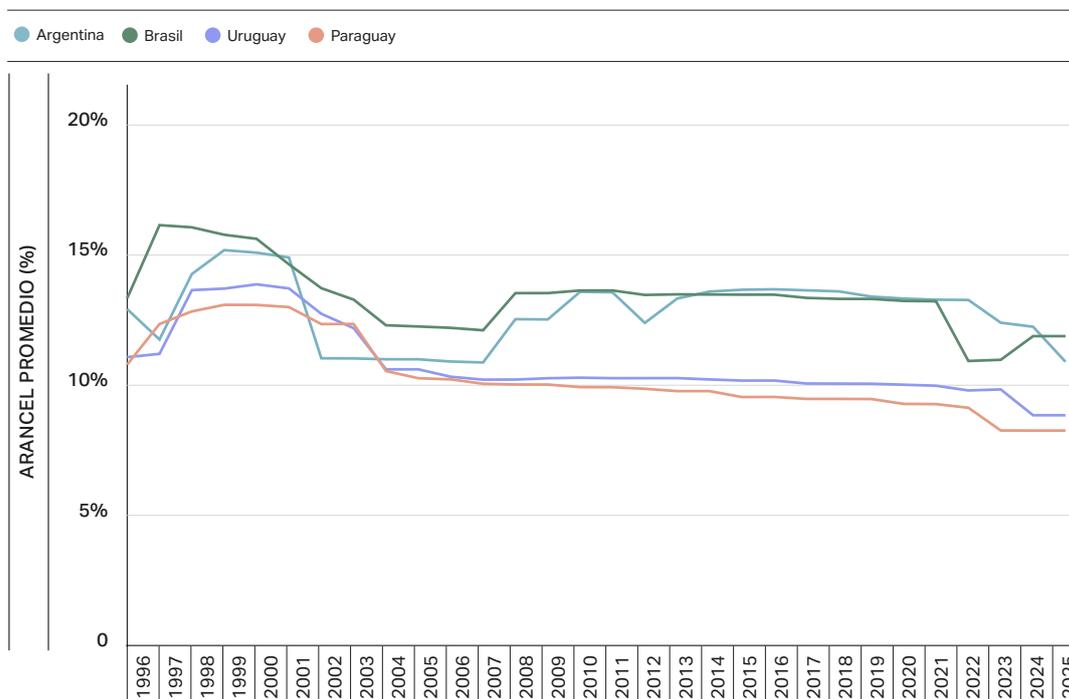
Fuente: Fundar en base a datos del Mercosur.

Nota: Se presenta un diagrama de dispersión agrupado en el que los productos se agruparon según su arancel promedio a 6 dígitos, redondeado al entero más cercano. Cada punto reúne al conjunto de bienes que tienen un mismo nivel arancelario. En rojo aparece la línea de mejor ajuste.

Como demuestra la evolución reciente (gráfico 9), los últimos cuatro años han evidenciado que los aranceles dentro del Mercosur son susceptibles de modificación, ya sea mediante acuerdos colectivos o a través de decisiones unilaterales de los Estados parte, que encuentran nuevas formas de reinterpretar y reformular las reglas del bloque, desafiando así la rigidez que históricamente caracterizó al AEC.

GRÁFICO 9

Evolución de los aranceles nacionales promedio (1996-2025)



Fuente: Fundar en base a datos de ARCA y TAO.

Nota: Se calcularon promedios simples de los aranceles a 6 dígitos.

La agenda externa del Mercosur y la “flexibilización”

Además de las perforaciones del AEC, los impulsores de la “flexibilización” critican los avances de la agenda externa. El Mercosur es —teóricamente— un instrumento destinado a potenciar las capacidades negociadoras de sus miembros. Los textos jurídicos del Mercosur establecieron las obligaciones y mecanismos para la negociación conjunta. Típicamente, los países coordinan la conformación de una oferta conjunta y tratan las distintas aristas de los acuerdos dentro del Grupo de Relacionamiento Externo, perteneciente al Grupo Mercado Común; y, de común acuerdo, cada país lidera y coordina la negociación de un conjunto de negociaciones con terceros países, a la vez que aquel que ejerce la Presidencia pro tempore tiene la representación formal.

El desempeño en este esfuerzo ha sido intermitente, reconociéndose tres grandes momentos: una primera etapa en los 90s que llevó a la celebración de los primeros acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia y sentó las bases de las negociaciones con la Unión Europea; una segunda etapa en la primera década de los 2000s en las que se negoció el resto del “patrimonio histórico” con la ALADI⁹, y se sumaron acuerdos de preferencias comerciales y de libre comercio con unos pocos países extrazona, preferentemente en la dinámica Sur-Sur; y una tercera etapa, de 2016 en adelante, en la que se buscó incrementar los vínculos con socios extrarregionales reimpulsando la agenda de acuerdos fundamentalmente Norte-Sur y los acuerdos Sur-Sur con socios emergentes.

Como resultado de estas tres olas —y los respectivos estancamientos— el Mercosur tiene concluidos un número reducido de acuerdos de libre comercio, concentrados mayormente en la región. Bolivia¹⁰, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México y Perú, así como Egipto, India, Israel, y la unión aduanera de África Austral (SACU)¹¹ integran la lista de acuerdos de libre comercio y acuerdos de preferencias arancelarias del bloque, lo que suma el 7% del PIB global. Llamativamente, ninguno de los socios más relevantes extrazona tiene un acuerdo comercial con Mercosur. Apenas el 14,4% de las exportaciones extrarregionales cuentan con algún tipo de preferencia en los mercados externos. En consecuencia, los bienes y servicios del Mercosur se encuentran en una desventaja relativa frente a otros competidores que sí tengan accesos preferenciales.

Producto de la última ola de impulso a las negociaciones externas que se abrió en 2016, el bloque tiene una decena de frentes negociadores abiertos con distintos grados de avance: negociaciones concluidas y firmadas, aún no ratificadas; negociaciones en las que se arribó a un acuerdo en principio, pero que están sujetas aún a revisiones previas a la firma y eventual ratificación; negociaciones avanzadas y negociaciones en etapa inicial (tabla 2). En 2019 se concluyeron las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea, el cual fue seguido de la conclusión de las negociaciones con EFTA¹² —renegociados luego en Diciembre 2024 y Julio 2025 respectivamente—. En 2023 se sumó a la lista, además, el flamante acuerdo Mercosur-Singapur.

⁹ Refiere a los Acuerdos de Alcance Parcial que los países del Mercosur habían firmado con otros miembros de la ALADI previo al Protocolo de Ouro Preto.

¹⁰ Desde diciembre de 2023, cuando el parlamento brasilero cumplimentó el proceso de ratificaciones, Bolivia se incorporó como miembro pleno al bloque. Producto de este acuerdo Bolivia deberá adoptar el acervo normativo vigente del Mercosur en un plazo de hasta cuatro años tras la ratificación del acuerdo.

¹¹ Integrada por Botsuana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia.

¹² Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

TABLA 2

Negociaciones externas de Mercosur según su status a Julio 2025

Negociaciones en etapa inicial	Negociaciones en etapa avanzada	Negociaciones con acuerdo en principio, pero aún no firmadas	Negociaciones concluidas y firmadas, aún no en vigor	Negociaciones concluidas y en vigor
El Salvador República Dominicana Indonesia Japón	Canadá Corea del Sur Emiratos Arabes Unidos	Unión Europea EFTA	Singapur	Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú, Egipto, India, Israel, y la unión aduanera de África Austral (SACU)

Fuente: Fundar.

De concretarse todos los frentes abiertos, el conjunto del comercio abordado por la agenda externa podría alcanzar el 45,2% del total actual de las exportaciones del Mercosur y el 33,3% de las importaciones ([Pena et al., 2023](#)) incluyendo destinos relevantes para las exportaciones del bloque y mejorando las condiciones que en dichos mercados enfrentan los productos del Mercosur. Estos valores serían un piso, el cual es esperable que sea ampliado una vez que esos acuerdos entren en vigor.

Mientras que es cierto que Mercosur tiene menos acuerdos que países del resto de la región, no es cierto que Argentina pudiera tener más acuerdos negociando sola, ni que sola pudiera negociar mejores acuerdos. Por un lado, no se identifican situaciones en las que Argentina haya querido avanzar en negociaciones con otros socios o aceptar tratados distintos a los demás miembros del Mercosur¹³. Argentina, de hecho, llegó a solicitar suspender algunas negociaciones. Durante un extenso período de tiempo, la prioridad de Argentina fue consolidar el espacio regional sudamericano y los vínculos Sur-Sur, tal como se plasma en el acervo de acuerdos del bloque regional.

Las demoras que se han presentado en las negociaciones desde que se tomó la decisión de reimpulsar la agenda externa hacia el año 2016 se explican más bien por factores del escenario internacional y de la economía política de las contrapartes: un ingreso relativamente tardío del Mercosur a la negociación de acuerdos de libre comercio —los países decidieron empezar a negociar con otros cuando el *boom* por este tipo de instrumentos empezaba a mermar—, sumado a los efectos de la pandemia y los cambios que se dieron en la gobernanza del comercio internacional.

¹³ La investigación de [Nicolás Pose-Ferraro \(2023\)](#) es concluyente respecto de cómo la industria brasileña experimentó un giro a favor de los acuerdos de libre comercio hacia comienzos de la década de 2010, anticipándose al cambio —menos profundo— de sus pares argentinos.

BOX 2**Flexibilizar el Mercosur: Un debate con historia.**

Las discusiones sobre la “flexibilización” del Mercosur no son un fenómeno nuevo. Los primeros episodios que situaron el debate por la flexibilización tuvieron lugar a finales de la década de los 90s, cuando tanto Argentina como Brasil avanzaron estrategias unilaterales con socios de la región y con Estados Unidos. Este primer momento llevó a la sanción de la [Decisión 32/00](#) del Consejo Mercado Común “Relanzamiento del Mercosur: Relacionamiento Externo”.

Posteriormente, bajo los gobiernos de Lula y Kirchner, Argentina y Brasil encontraron en los años 2000s una mayor sintonía para la agenda externa, desarrollándose en ese momento gran parte de las negociaciones que hoy forman el acervo de acuerdos internacionales del bloque. Uruguay, sin embargo, buscaba negociar con EE.UU., lo que llevó a plantear la necesidad de “flexibilizar” el bloque en el gobierno de Batlle Ibáñez (2000-2005) y de Tabaré Vazquez.

Por su parte, también Brasil, frente a los obstáculos en la negociación con la Unión Europea, buscó alentar una salida unilateral que derivó en el establecimiento de una “Asociación Estratégica” en 2007 y la creación de un mecanismo denominado “Foro de Consulta sobre Comercio Justo y Ético”, en 2016.

Meses más tarde, Argentina también sugirió una flexibilización al explorar un acercamiento a EE.UU. que derivó en un “Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones” (TIFA, por su siglas en inglés); Uruguay y Paraguay en numerosas ocasiones pujaron por esta apertura.

En 2019, el debate por la flexibilización varió en razón de la cadencia del acuerdo Mercosur-UE y del impulso dado a la reforma del arancel externo común; luego también el debate fue retomado por las resistencias de Argentina en las negociaciones con Corea del Sur.

Puntos críticos del período reciente fueron las presiones de Uruguay para intentar un acuerdo con China, aun si Paraguay mantiene vínculos con Taiwán, y la postulación de Uruguay para adherir al Acuerdo Comercial Transpacífico (CPTPP). En 2024, el gobierno argentino elevó una nueva propuesta de flexibilización ante el Grupo de Relacionamiento Externo del Mercosur, en el que se contempla tanto la negociación conjunta (pero con cronogramas y compromisos diferenciados), como también las negociaciones unilaterales y plurilaterales, siempre que estas últimas estén abiertas a la adhesión eventual de los demás miembros del Mercosur.

Por otro lado, notamos que Argentina dentro de Mercosur obtiene mejores resultados en las negociaciones. Mercosur, como bloque, es un interlocutor con mayor capacidad de incidencia. La interacción conjunta de los miembros del bloque permite conformar ofertas más interesantes a las contrapartes, permitiendo negociar mejores condiciones de acceso a mercados, o preservar algunas sensibilidades que de otra manera no podrían cubrirse. La inclusión del reconocimiento de indicaciones geográficas particulares en el acuerdo Mercosur-UE son un buen ejemplo de estas capacidades negociadoras del bloque ([Zelicovich et al., 2025](#)).

Es cierto que sostener la negociación conjunta requiere en la práctica un esfuerzo adicional de coordinación entre los miembros. A pesar de las diferencias que pudieron extenderse en la región, esta dinámica fue construyéndose con la experiencia y hoy no parece ser un problema que bloquee el avance de las negociaciones. Incluso

cuando no existen consensos entre los socios del Mercosur en materia del formato y velocidad de apertura de los acuerdos comerciales con terceras partes, en los últimos años se concluyeron negociaciones con Singapur, Unión Europea y EFTA, al mismo tiempo que existen al menos ocho negociaciones con agenda activa.

En este sentido, las lecturas que sugieren que los obstáculos que enfrenta Mercosur en su agenda externa se deben a falencias del bloque deben ser matizados o, al menos, puestos en el contexto del tipo de negociación en curso, los intereses en disputa y las asimetrías con las contrapartes.

→ Mucho del debate por la flexibilización del Mercosur es en realidad una crítica encubierta a problemas que la apertura del arancel externo común o negociar en soledad no soluciona.

No puede pensarse la dinámica de la agenda externa como un compartimento aislado del resto del funcionamiento del bloque. Un Mercosur que funciona bien también derrama en una agenda externa ordenada y, por el contrario, resulta casi una consecuencia natural que frente a un Mercosur debilitado, sea complejo ver prosperar las negociaciones de acuerdos internacionales. El problema es pretender esconder en el debate por la flexibilización problemas que son de otra naturaleza. Desde hace algunos años, las fricciones en la agenda de comercio interno se solapan con las tensiones de la agenda externa, profundizando los embates de quienes buscan la ruptura de la unión aduanera. El estancamiento económico del bloque y el uso de licencias no automáticas de importación y otras trabas no arancelarias en el comercio intrazona han sido factores que impulsaron y alimentaron las perspectivas críticas del estado actual del Mercosur. Fue en ese marco que encontró eco este debate por la flexibilización ([Caetano y Pose, 2024](#)).

También resultó influyente el cambio de preferencias que sigue al rediseño del patrón de comercio exterior discutido en la sección anterior, con una mayor participación de productos primarios orientados al comercio extrazona y una mayor incidencia de China en los encadenamientos productivos regionales.

La flexibilización tiene dos caras: por un lado implica una reducción en los costos de coordinación tanto en materia de política arancelaria como en materia de negociaciones comerciales internacionales. Esto se acompaña también de un cambio en la estructura institucional del Mercosur, puesto que impacta en las capacidades y funciones de varios de sus subórganos, con especial atención a la Comisión de Comercio, quien es la encargada de velar por los instrumentos de política comercial común. Con autonomía sobre el arancel externo común y la agenda de negociaciones, cada país puede disponer su estrategia de inserción comercial internacional sin coordinar previamente con el resto del bloque regional.

Esta reducción de costos de coordinación tiene un correlato en la profundización de las fuerzas centrífugas. Las consecuencias incluyen un menor poder negociador del Mercosur frente a terceros, así como una potencial pérdida de preferencias en el

mercado regional por erosión de la posición ventajosa en el mercado regional cuando otro miembro negocia unilateralmente. También, un menor incentivo a coordinar políticas entre los miembros, lo que puede incrementar los costos de certificaciones o adecuaciones de productos si una agenda externa diferenciada profundiza las divergencias existentes.

En la experiencia del regionalismo comparado —con casos como el de la Unión Europea, que mantiene la unidad del bloque regional frente a terceros—, ha sido clave la negociación en conjunto del bloque para conseguir los objetivos de inserción internacional en el contexto de la competencia hegemónica (Draghi, 2024). Otros casos de uniones aduaneras, como el de la Comunidad Andina de Naciones o el Consejo de Cooperación del Golfo, han adoptado, en cambio, medidas de flexibilización. En ambos casos, se produjo un debilitamiento de la cohesión regional y el comercio intrazona se mantuvo por debajo de los niveles del Mercosur: 7% para el CCG y 6% para la Comunidad Andina, de acuerdo con los datos 2023 del International Trade Centre.

La profundización de las fuerzas centrífugas puede llevar a Mercosur a recorrer este escenario. En el caso de nuestra región, en términos comerciales esto implicaría una primarización de la canasta exportadora, debido a las diferencias en la composición de las exportaciones intrarregionales y extrarregionales. La flexibilización se asocia a un debilitamiento del comercio intrarregional. Como vimos en el Box 1, el AEC correlaciona positivamente con el comercio intrazona, que tiene mayor complejidad tecnológica.

Resulta notorio que la mayor adaptabilidad a contextos domésticos y externos diferentes que implica la flexibilización puede resultar más funcional ante estrategias divergentes de los miembros. Pero la medida tiene un costo en términos de consolidación del poder regional y de la práctica del comercio internacional. Además, podría implicar una menor cohesión para la toma de decisiones regionales en el ámbito político. En un contexto de expansión del riesgo global, este es un aspecto estratégico.



Unión aduanera 2.0: reimpulso de la integración regional

Hay un tercer escenario para el devenir del Mercosur y es el que se corresponde con el reimpulso a la unión aduanera. Como analizamos, existen intereses convergentes en el Mercosur y hay sobre la mesa varias propuestas de profundización. ¿Pueden tener éxito? Este escenario supone un fortalecimiento regional apoyado en las fuerzas centrípetas, tomando como base los caminos actualmente existentes.

En efecto, hay negociaciones y desarrollos en curso dentro del bloque que emiten señales positivas para la construcción de este escenario. Algunas se corresponden a las dimensiones arancelarias y comerciales analizadas en este reporte en tanto que otras asumen un entendimiento más holístico de la integración regional. Por ejemplo, en los últimos cinco años el Mercosur logró aprobar una revisión del AEC e incorporó en su agenda cuestiones estratégicas para la inserción externa de las economías nacionales como la del desarrollo sustentable, la infraestructura y la integración energética. En términos comerciales, se destaca la sanción de un nuevo régimen de origen del Mercosur y el avance de negociaciones comerciales conjuntas. También existieron trabajos en convergencia regulatoria, así como en el fortalecimiento de nuevas áreas, como la economía digital.

¿Pueden estos factores alcanzar volumen suficiente para consolidar un sendero de profundización? Desde la dimensión económica, los motores para la integración productiva del Mercosur y, con ello, el sostenimiento de este modelo, están en los sectores con mayor complejidad económica y en algunos rubros estratégicos que se reposicionan en el escenario internacional.

Mercosur ha sido una herramienta que dio lugar al desarrollo de un comercio con mayor complejidad tecnológica en la región. Especialmente en el caso de Argentina y Brasil, el bloque regional facilitó una incipiente inserción productiva con mayor participación de manufacturas de media y alta tecnología, contrastando con el perfil exportador de estos países hacia el resto del mundo¹⁴. Parte de la explicación de la particular composición del comercio intra-Mercosur y su mayor contenido tecnológico radica en la estructura del arancel externo común, que —como vimos— otorga una mayor protección a los bienes industriales. Por otra parte, cabe destacar que la unión aduanera ha contribuido a incrementar la productividad de las firmas a través de la adopción de mejoras tecnológicas. En este sentido, [Bustos \(2011\)](#) mostró que la eliminación de los aranceles de importación intrazona en Brasil indujo a las firmas argentinas a aumentar sus inversiones en tecnología, con el objetivo de aprovechar la expansión del mercado de exportación hacia Brasil.

¹⁴ Estas observaciones son consistentes con la literatura previa. [Brambilla y Porto \(2018\)](#) identificaron que América Latina concentraba más del 80% de las exportaciones argentinas de diferenciación alta y contenido tecnológico elevado. En un período más reciente, el informe de [DESIP-IIEP \(2024\)](#) estima que en 2023 el 56% de las exportaciones argentinas de bienes diferenciados, excluyendo al complejo automotor, se dirigieron a América Latina

La integración productiva y el desarrollo de cadenas regionales de valor hoy tiene espacio para mejorar¹⁵. En Mercosur, encontramos que mientras Argentina incorpora en sus exportaciones un valor añadido de origen brasilero semejante a las tendencias globales, Brasil incorpora muy poco valor añadido argentino en sus exportaciones¹⁶. Los datos concretos son que Argentina explica el 3,5% del valor agregado extranjero en las exportaciones industriales de Brasil, en tanto que Brasil representa el 21,2% en el valor agregado extranjero en las exportaciones industriales de Argentina¹⁷. Argentina se ubica así como el quinto proveedor para las exportaciones de la economía brasilera, por detrás de EE.UU. (23,5%), China (14,4%), Alemania (5,5%) y Rusia (3,8%).

La integración productiva argentina-brasilera es desbalanceada y ha resultado más acotada para Argentina. Quizás el problema no es el instrumento de integración regional sino cómo los actores lo utilizan. Mencionamos anteriormente la persistencia de barreras al comercio intrazona. Este es un limitante a cómo se estructuran estos encadenamientos y la posibilidad de que efectivamente exista integración productiva (ver tabla 1). Como puede observarse en el gráfico 10, existe una asimetría en el nivel de integración de ambos miembros en las exportaciones del país vecino. En todos los sectores industriales analizados, la participación de Brasil en las exportaciones argentinas es mucho mayor que la de Argentina en las exportaciones brasileras. Las cadenas productivas brasileras que incorporan mayor valor agregado argentino son las de Alimentos, bebidas y tabaco (6,7%) y Equipos de transporte (4,6%). En contraste, las exportaciones argentinas incluyen entre un 14,1% y 37,9% de valor agregado brasilero, dependiendo del sector, destacándose el sector de Metales básicos y productos de metal (37,9%) y el sector de Equipos de transporte (26,5%).

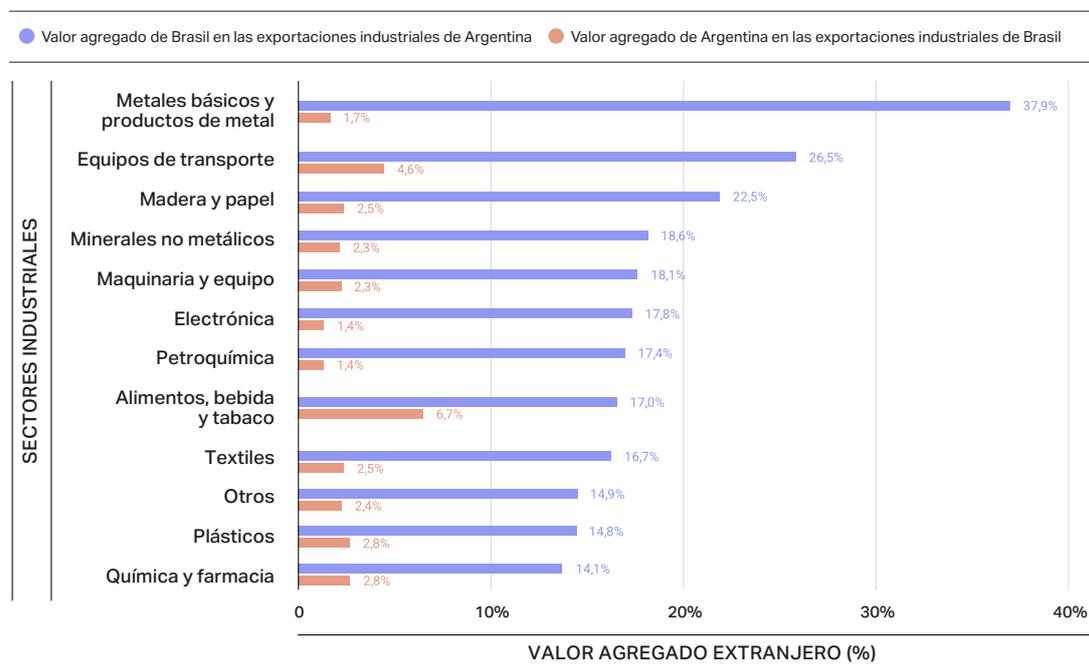
¹⁵ En términos sencillos, una cadena regional de valor es la articulación de valor agregado regional en las exportaciones del bloque. Es una medida de cuánto de las dinámicas productivas regionales se concreta en una mayor eficiencia productiva y en una mejor inserción internacional. Tomando la metodología desarrollada por OECD-TiVA, recurrimos a evaluar cuánto de lo producido en un miembro del Mercosur es incorporado en la elaboración de bienes más complejos destinados a las exportaciones extrazona desde otro miembro del bloque. Esto se llama "valor agregado extranjero en las exportaciones", y representa a nivel global el 25% del comercio exterior ([OMC, 2023](#))

¹⁶ Estas asimetrías son recurrentes en otros procesos de integración y no es exclusiva de Mercosur, aunque en nuestra región es más acentuada. Por ejemplo, en la Unión Europea, Alemania es 15% del valor agregado extranjero de las exportaciones industriales de Francia, y Francia es el 7% del valor agregado de dichas exportaciones de Alemania.

¹⁷ No existen datos disponibles para Paraguay y Uruguay.

GRÁFICO 10

Encadenamientos productivos según sectores industriales (2019)



Fuente: Fundar, en base a datos de TIVA-OECD.

El camino de la unión aduanera 2.0 debería empezar por estos encadenamientos y el fortalecimiento de la participación de Argentina: es en la integración regional de las cadenas de valor globales donde se producen los derrames más virtuosos en términos de producción y comercio. El punto es si las empresas en los territorios de los países miembros encuentran razones suficientes para sortear de manera conjunta los desafíos de insertarse en los mercados globales. El panorama es ambiguo.

La reactivación del Foro Empresarial del Mercosur es un elemento que indica el interés de algunas áreas de recorrer ese camino. El sector farmacéutico, el de la agroecología y sostenibilidad agrícola, el sector naranja (que incluye industrias creativas y culturales, como cine y servicios audiovisuales), el del transporte fluvial, y el automotriz han protagonizado estos encuentros. Para la concreción de los proyectos resulta fundamental, sin embargo, que los miembros del Mercosur avancen en la efectiva integración de los flujos comerciales en estos sectores, considerando las prácticas aduaneras, impositivas, la infraestructura y la tecnología habilitante.

Sin embargo, el hecho de que los gobiernos de los países miembros originarios están inclinándose hacia políticas de desarrollo diferentes —o al menos en tiempos distintos— es una limitación importante para considerar en contraste con el espíritu integracionista que puedan tener los sectores mencionados. Como ya mencionamos, el Plan Nova Industria de Brasil no contempla explícitamente a los socios regionales. Las medidas argentinas del RIGI tampoco resguardan el espíritu de la integración regional en las políticas venideras para grandes capitales.

Las fuerzas centrípetas de este escenario también están siendo impulsadas por los cambios globales (véase [Zelicovich et al., 2024](#)). Ante la mayor relevancia de factores como el de la energía o las regulaciones ambientales, el bloque se reposiciona como un instrumento valioso. Allí el posicionamiento conjunto como unión aduanera puede convertirse en un factor estratégico que dinamice este escenario. Las regiones son percibidas como espacios más seguros para el desarrollo de cadenas productivas en el contexto del giro geopolítico sobre el comercio mundial y son, además, un mecanismo para reducir la vulnerabilidad externa de los socios.

En el caso de Mercosur, la creación de grupos de trabajo específicos sobre temas como desarrollo sostenible, infraestructura y cuestiones energéticas son señales de que hay una agenda de sinergias estratégicas en este nuevo contexto. Sin ir más lejos, la última cumbre incluyó temas estratégicos sustantivos en clave geopolítica como la "Declaración Presidencial sobre Integración y Seguridad Energética en el Mercosur" y la mención, por parte de Brasil, de un proyecto para un eventual acuerdo sudamericano en minerales críticos. Este es un aspecto muy valioso del escenario unión aduanera 2.0.

Un factor adicional es el dinamismo que han adquirido las negociaciones externas. Mencionamos anteriormente la reciente conclusión de negociaciones con la Unión Europea, EFTA y Singapur, y el interés que Mercosur está generando en otras regiones. Frente al crecimiento de la incertidumbre global y de las tensiones geopolíticas que generan trabas al comercio, una región que es zona de paz y que tiene un marco regulatorio fortalecido como unión aduanera es ciertamente atractivo. Además, cuando Mercosur negocia en conjunto, negocia mejor. El extenso proceso de negociaciones con la UE fue un proceso de aprendizaje para el bloque, que se vio reflejado en la capacidad de construir textos modelos para los acuerdos y en la adecuación de los mecanismos institucionales para encauzar las preferencias del bloque hacia terceros. Si bien requiere mayores esfuerzos para coordinar posiciones, este es un punto muy favorable para sostener la unión aduanera 2.0.

Para que esto suceda, es importante ordenar la dimensión económica. El trabajo del Grupo Ad Hoc para Examinar la Consistencia y Dispersión del Arancel Externo Común (GAHAEC) resulta fundamental para el futuro del bloque regional. En 2024 y 2025 esta Comisión se reunió solamente en cuatro ocasiones, bajo la presidencia pro tempore brasilera y paraguaya, respectivamente¹⁸. Es imprescindible para el fortalecimiento de la unión aduanera la mejora de la consistencia y dispersión del AEC así como el buen funcionamiento de la zona de libre comercio. Los avances hasta aquí son auspiciosos, pero insuficientes.

En suma, este escenario, sustentado en el camino iniciado en 2016 con el *aggiornamento* del bloque exhibe avances pero enfrenta un límite que no puede obviarse: cuál es el modelo productivo en el que convergen los países miembros. Dicha convergencia es un prerequisite sin el cual no puede imaginarse el presente escenario. En ese

¹⁸ En 2023, se elevó una propuesta al Grupo Mercado Común para modificar el uso de las excepciones (modificando la Resolución 58/10), en tanto que en 2024 Paraguay presentó un reporte del cumplimiento de la baja acordada en 2022. Argentina, por su parte, anunció que presentaría un nuevo proyecto de reducción del AEC.

proceso, la dimensión comercial y de política comercial externa es solo un componente parcial que no agota las definiciones aún pendientes.

Juntos es mejor que solos: por qué un *Mercoexit* no es una opción

Un cuarto escenario imaginable y que a veces resuena en los debates, el de ruptura, es descartado. La falta de antecedentes históricos de disolución de procesos de integración regional, los antecedentes de resiliencia del Mercosur, así como los elevados costos asociados a la disolución, tanto a nivel diplomático como burocrático, hacen que la cuarta opción teóricamente posible, la del fin del Mercosur —*Mercoexit*— no sea un desenlace esperable ni deseable.

Debe notarse que en Argentina, la salida del bloque requeriría la aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara del Poder Legislativo, según lo dispuesto en el artículo 75 inciso 24 de la Constitución Nacional. Además, implicaría una readecuación regulatoria de múltiples esferas de políticas públicas más allá de lo comercial, la pérdida de un espacio de coordinación con los países limítrofes y la pérdida de beneficios comerciales negociados conjuntamente. Encontramos más significativo evaluar cómo Mercosur se ajusta y adapta a las transformaciones globales en curso, de manera conjunta aunque con matices en la profundidad y cohesión en ese esfuerzo. Juntos es mejor que solos.

→ Mercosur se ha utilizado como chivo expiatorio de problemas propios de la Argentina. Mientras que en el discurso público Mercosur ha sido ilustrado como el responsable del estancamiento exportador de Argentina, gran parte de hecho son problemas respecto de cómo Argentina usa al Mercosur.

En términos de las exportaciones totales, encontramos que otros países sí han podido expandir sus exportaciones con Mercosur, contrastando con la experiencia Argentina. El desarrollo de un proyecto proexportador requiere una macroeconomía ordenada y un uso claro de las reglas comerciales que en Argentina no pudo darse. Mercosur, en ese contexto, fue un límite a la discrecionalidad de la política comercial del país.

En la última década Argentina utilizó las excepciones del bloque para elevar sus aranceles y no para reducir las tarifas. Es bastante plausible que nuestro país hubiera tendido a tener aranceles aún más elevados si no existiera el Mercosur —y no a pesar de ello.

Existen diversos motivos por los cuales Argentina ha decidido sostener aranceles de importación altos. Una de las razones principales es la protección de sectores específicos, considerados de interés debido a la cantidad de empleo que generan o al valor estratégico que tiene su producción. Los aranceles de importación protegen la producción nacional frente a la competencia externa, resguardando el empleo asociado a dicha producción.

El gráfico 11 presenta, para los distintos sectores que producen bienes en Argentina¹⁹, el arancel nacional promedio y una variable que mide la intensidad laboral del sector, calculada como la cantidad de empleo generado por millón de dólares de valor agregado anual. Se observa una correlación positiva entre el arancel promedio y la intensidad laboral, lo cual indica que, en general, se aplican aranceles más altos en sectores que demandan relativamente más trabajo. En otras palabras, los aranceles tienden a aplicarse con el objetivo de proteger el empleo²⁰.

Un ejemplo notable es el sector Textil, indumentaria, cuero y calzado, que no sólo cuenta con uno de los aranceles promedios más elevados de la economía argentina, sino también la intensidad laboral más alta entre los sectores analizados.

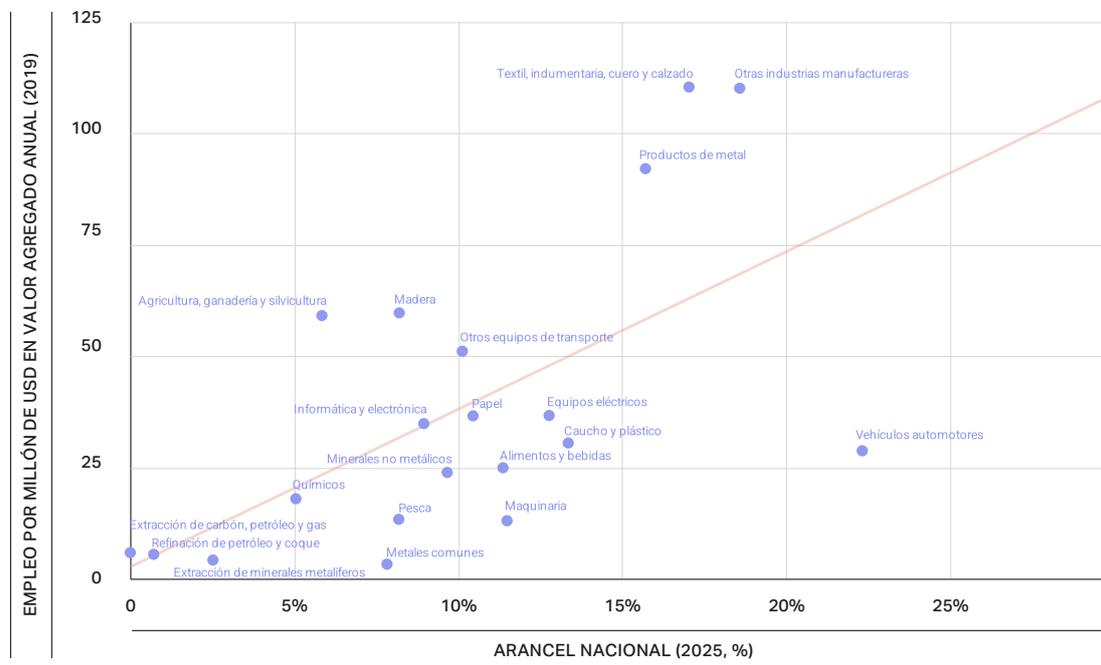
Por otra parte, cabe destacar la posición que ocupa el sector de Vehículos automotores en el gráfico. Aunque se trata de un sector poco intensivo en trabajo y más intensivo en capital, tiene el arancel promedio más alto de la economía. En este caso, los motivos para protegerlo van más allá del empleo directo que genera, y pueden incluir la protección del empleo indirecto generado en sus cadenas de suministros y otras consideraciones estratégicas (como su importancia para el entramado productivo e industrial).

¹⁹ Se excluyeron del análisis los sectores que producen servicios, ya que no están sujetos a aranceles de importación, los cuales aplican únicamente a la importación de bienes.

²⁰ Asimismo, las barreras no arancelarias han sido empleadas, al menos en parte, como instrumentos para la protección del empleo, especialmente en sectores con baja competitividad ([Park et al., 2025](#)).

GRÁFICO 11

Arancel nacional promedio (2025) e intensidad laboral (2019) por sector, en Argentina



Fuente: Fundar en base a datos de ARCA, TIVA-OECD, OIT e INDEC.

Nota: Se calcularon promedios simples de los aranceles a 6 dígitos. Los sectores analizados corresponden a agrupaciones de actividades económicas definidas a 2 dígitos por la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 3 y se limitan exclusivamente a aquellos que producen bienes, excluyendo los sectores de servicios. En rojo aparece la línea de mejor ajuste.

Estos factores conducen a desmitificar que todo proteccionismo se deba al Mercosur, sino que Argentina presenta fuerzas propias internas que resisten la revisión de aranceles a la baja, por motivos que incluyen la protección del empleo y el apoyo a sectores considerados estratégicos. Por su parte, los datos hasta este punto también sugieren que el bloque tiene un valor cualitativo relevante para la industria, aunque su funcionamiento necesita mejorarse.

Conclusiones

El Mercosur hoy presenta un panorama polifacético. Ni tan proteccionista ni tan poco funcional para las negociaciones como a veces se cree en el discurso público, no sale sin embargo de su ambigüedad. Esa ambigüedad es además política. El bloque regional, y con ello los proyectos de inserción internacional de los países miembros, enfrentan una situación donde sostener el *status quo* o avanzar hacia distintas direcciones, sea la de unión aduanera o la de zona de libre comercio, genera ganadores y perdedores.

El bloque debe abordar estos desafíos para seguir siendo una plataforma relevante y eficaz para sus países miembros. Como hemos mencionado, el futuro del Mercosur depende en última instancia de la capacidad de estos para converger en un modelo y una estrategia productiva compartida.

En esta discusión no debe olvidarse que el Mercosur tiene valor estratégico. Como vimos, ha sido de manera sostenida el mercado para el comercio de los bienes con mayor complejidad tecnológica y es, además, el espacio con mayor potencial para continuar su expansión, en consonancia con las observaciones de la literatura previa.

Los tres escenarios esbozados marcan que el Mercosur está en un punto de inflexión en su historia. En este momento histórico hay un empate de poder, reflejado por estas tres posibilidades. De no mediar cambios, las fuerzas centrífugas continuarán paulatinamente erosionando la funcionalidad del bloque. Los reequilibrios de actores y preferencias pueden llevar en cambio a torcer ese rumbo. Por un lado, hacia una flexibilización donde se reconfigura la relación regional. Por otro, hacia la consolidación de la unión aduanera, en la que la cohesión entre los miembros conlleva una construcción conjunta para la inserción en el mundo.

Cada camino marca un tipo distinto de capacidad de respuesta regional ante los desafíos globales, modificando cuán robusto resulta el Mercosur como herramienta para la inserción internacional de sus miembros. Estos dos caminos requieren, sea cual sea, invertir en el espacio regional y encontrar un nuevo balance nacional y regional. Es preciso recordar que la dinámica en el comercio exterior y la política comercial externa y de negociaciones internacionales —sobre los que se construyen estos escenarios— son una parte necesaria pero no suficiente de la reconfiguración regional. Motorizan los tres caminos posibles para Mercosur, pero no los agotan. En cada uno de estos es necesario incorporar dimensiones políticas, institucionales, ideológicas y sociales para su materialización.

Bibliografía

- Brambilla, I., y Porto, G. (2018). [Diagnóstico y visión de la inserción comercial argentina en el mundo](#). *Desarrollo Económico*, 58(225), 247-290.
- Bustos, P. (2011). [Trade Liberalization, Exports, and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinian Firms](#). *American Economic Review*, 101(1), 304-340.
- Caetano, G., y Pose, N. (2024). [La búsqueda de la flexibilización de Mercosur: impulsos y límites de la demanda uruguaya](#). *Civitas: Revista De Ciências Sociais*, 24(1), e44183.
- DESIP–IIEP. (2024). [Informe Trimestral de Exportaciones Argentinas. Noviembre 2024](#).
- Draghi, M. (2024). [The future of European competitiveness](#). Comisión Europea.
- Ministerio de Economía. (2023). [Barreras Comerciales](#). VUCE - Ventanilla Única de Comercio Exterior.
- OMC (2023). [Global Value Chain Development Report 2023: Resilient and sustainable GVCs in turbulent times](#). Organización Mundial del Comercio, Research Institute for Global Value Chains at the University of International Business and Economics, Asian Development Bank, & Institute of Developing Economies–Japan External Trade Organization.
- Park, L., Gutman, M., Schuffer, N., Bentivegna, B., Capobianco, S. (2025). [Abrir sin paracaídas: la desregulación comercial y su impacto en el empleo](#). Fundar.
- Pena, C., Zelicovich, J., Thorstensen, V., & Mota, C. (2023). [Informe Mercosur No. 26: MERCOSUR: Divergencias estratégicas y consensos pragmáticos](#). *IDB Publications*.
- Pose-Ferraro, N. (2023). [The Political Economy of Industry Organizations and Mercosur's North-South Trade Negotiations: The cases of Brazil and Argentina](#). Springer Nature Switzerland.
- Zelicovich, J., Zanetto, M., & Schapiro, M. (2024). [La reconfiguración de la globalización: Estrategias en países del Sur Global para insertarse en el nuevo tablero internacional](#). Fundar.
- Zelicovich, J., Peixoto, J.; Daibert, L., Delich, V. (2025). "Assessing Special and Differential Treatment in Latin American Trade Agreements". En M. Elsig, R. Polanco y A. Lugg (eds). [Globalización in Latin America. The Law, Politics and Economics of Preferential Trade Agreements](#). Cambridge University Press.

Acerca del equipo autoral

Julieta Zelicovich

Investigadora de Política productiva de Fundar

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario y magíster en Relaciones Comerciales Internacionales por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Es investigadora adjunta en el CONICET y profesora en la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y en la maestría en Política y Economía Internacional de la Universidad de San Andrés. Participa en esta investigación en el marco de un Convenio de Asistencia Técnica entre CONICET y Fundar.

Leonardo Park

Investigador de Política productiva de Fundar

Magíster en Economía por la Universidad de Stanford y por la Universidad de San Andrés (UdeSA) y licenciado en Economía por la Universidad de San Andrés. Se especializa en temas relacionados con el comercio internacional, la política industrial y la economía pública. En el ámbito público, fue asesor en el Ministerio de Desarrollo Productivo (2019-2020) en áreas vinculadas al Mercosur, el comercio exterior y la industria argentina. También trabajó en consultoras internacionales y como consultor independiente. Actualmente, se desempeña como Investigador de Política Productiva en Fundar, como Profesor Adjunto en el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA) y como Asistente de Docencia en la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Equipo de Fundar

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Dirección de proyectos: Lucía Álvarez

Coordinación editorial: Gonzálo Fernández Rozas

Corrección: Gonzálo Fernández Rozas

Revisión institucional: Juan Martín Ianni

Diseño: Micaela Nanni

Möhle, Elisabeth
Una ley para el hidrógeno / Elisabeth Möhle ; Ana Julia Aneise. - 1a ed. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2025.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-6610-49-2

1. Ambiente. 2. Energía Renovable. 3. Industria Energética. I. Aneise, Ana Julia
II. Título
CDD 531.6

ISBN 978-631-6610-49-2



