



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR

GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE

Contribuyendo a la producción global sustentable de alimentos  
Contributing to the global sustainable food production

[www.grupogpps.org](http://www.grupogpps.org) | [hgpps@hotmail.com](mailto:hgpps@hotmail.com)

El escenario internacional: decálogo de  
acontecimientos recientes con incidencia  
directa en la agenda de comercio  
agroindustrial del MERCOSUR y sus  
implicancias

*Nelson Illescas y Marcelo Regúnaga*

Enero 2026

# **El escenario internacional: decálogo de acontecimientos recientes con incidencia directa en la agenda de comercio agroindustrial del MERCOSUR y sus implicancias**

Nelson Illescas y Marcelo Regunaga - GPS

Enero 2026

## **Contenido**

I.	Introducción .....	3
II.	Principales eventos ocurridos en el escenario comercial internacional en el presente decenio .....	4
	1) UE–MERCOSUR: politización del acceso agroalimentario y “trade-offs” geopolíticos (2019–2026) ..	4
	2) Debilitamiento del sistema multilateral y de la OMC: fragmentación normativa y mayor asimetría de poder (2019–enero 2026) .....	7
	3) Cambio climático: seguridad alimentaria, oferta exportable y “climate geopolitics” (2020–enero 2026) .....	9
	4) Regulación “extraterritorial” y sostenibilidad como instrumento geo-económico que pretende imponer la UE en el comercio mundial .....	12
	5) Invasión de Rusia a Ucrania: “weaponization” de granos y fertilizantes (2022–2024) .....	14
	6) Crisis de rutas marítimas: Mar Rojo/Suez y Panamá; costos logísticos como variable geopolítica (nov 2023–2024) .....	17
	7) “Nacionalismo alimentario”: restricciones a exportaciones y gestión de precios internos (2022–2024) .....	19
	8) Rivalidad EE. UU.–China y reordenamiento de flujos comerciales (2024–enero 2026) .....	21
	9) Friendshoring y nearshoring: reconfiguración geopolítica de cadenas agroalimentarias (2021–enero 2026) .....	23
	10) Fragilidad interna del MERCOSUR: unión aduanera incompleta, tensiones políticas y pérdida de gravitación externa (2019–enero 2026) .....	27
III.	Consideraciones finales para la agenda agroindustrial del MERCOSUR .....	29
IV.	Algunas ideas para pasar a la acción .....	30
	1. Demanda .....	31
	2. Oferta .....	32

# I. Introducción

El sistema agroalimentario del Cono Sur enfrenta actualmente un escenario internacional sustantivamente más complejo, fragmentado e incierto que el observado en la década previa. Entre 2019 y comienzos de 2026, el comercio agroindustrial internacional experimentó una transformación estructural que excede ampliamente las dinámicas tradicionales de oferta, demanda y precios.

La convergencia de rivalidades geopolíticas, conflictos armados, disrupciones logísticas, estrés climático, el debilitamiento del sistema multilateral de comercio y la proliferación de regulaciones unilaterales con efectos extraterritoriales reconfiguraron el rol de los alimentos, los insumos y las cadenas agroindustriales en la economía política global.

En este nuevo contexto, el agro dejó de ser un sector predominantemente “técnico” del comercio internacional para convertirse en un componente explícito de la seguridad económica, estratégica y alimentaria de los Estados.

Para el MERCOSUR esta transformación reviste una relevancia particular. Como uno de los principales proveedores netos de alimentos, proteínas y bioenergías a escala global, el bloque se encuentra simultáneamente mejor posicionado y más expuesto. Gana centralidad en un mundo marcado por la inseguridad alimentaria, la incertidumbre, la volatilidad y la creciente politización del comercio, pero enfrenta exigencias crecientes en términos de sostenibilidad, trazabilidad, confiabilidad, previsibilidad política y capacidad de respuesta institucional. A ello se suman las debilidades internas del propio proceso de integración del bloque y las limitaciones para traducir ese valor geopolítico en acceso efectivo a mercados, acuerdos de calidad y capacidad de incidencia regulatoria.

En este marco, los países del MERCOSUR enfrentan un doble desafío. Por un lado, deben preservar y fortalecer su competitividad exportadora, posicionando activamente los atributos diferenciales de sus sistemas productivos frente a nuevas exigencias regulatorias que, en muchos casos, han sido diseñadas sin un adecuado reconocimiento de las realidades normativas, productivas y ambientales de la región. Por otro, se vuelve imprescindible avanzar en la construcción de una agenda propia y proactiva de cooperación regional, armonización progresiva de estándares y posicionamiento internacional, capaz de transformar restricciones externas en oportunidades de acceso a mercados, atracción de inversiones, agregación de valor y crecimiento sectorial.

El estancamiento y cuestionamiento de la agenda multilateral por parte de Estados Unidos y otros actores relevantes, la lentitud de las negociaciones comerciales tradicionales y la emergencia de esquemas plurilaterales, acuerdos parciales y coaliciones temáticas obligan, además, a repensar las estrategias de inserción internacional del bloque. Esto incluye tanto el seguimiento y la incidencia en negociaciones clave —como MERCOSUR-Unión Europea, Estados Unidos, Asia y

Medio Oriente—, como el análisis de alternativas dentro de una arquitectura institucional global en transición, que permita preservar reglas previsibles, no discriminatorias y basadas en evidencia científica.

En este contexto, el Grupo de Países Productores del Sur (GPS) entiende que el seguimiento sistemático y el análisis riguroso de este escenario internacional incierto y dinámico constituyen un punto de partida indispensable para consolidar un espacio estratégico de articulación público-privada a nivel regional. Su objetivo es generar insumos técnicos sólidos que sustenten propuestas de política concretas y acciones coordinadas entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El programa de actividades 2026 debe contemplar el fortalecimiento de ese rol. Para ello, se entiende estratégico el monitoreo de la geopolítica y de las negociaciones internacionales, la elaboración de estudios basados en evidencia científica aplicados a cadenas de valor estratégicas de la agroindustria regional, el impulso a procesos de armonización productiva y regulatoria, y la consolidación de redes empresarias nacionales y regionales capaces de incidir de manera efectiva en los procesos de toma de decisión a nivel local, regional e internacional.

El decálogo que se presenta a continuación sistematiza los principales acontecimientos ocurridos entre 2019 y enero de 2026 que incidieron de manera directa en la agenda de comercio agroindustrial del MERCOSUR. Más que un inventario exhaustivo, se propone un marco analítico para comprender los mecanismos geopolíticos subyacentes y sus implicancias estratégicas, con el objetivo de aportar elementos para una inserción internacional más inteligente, coordinada y consistente del bloque en un escenario global crecientemente politizado, fragmentado y exigente.

## II. Principales eventos ocurridos en el escenario comercial internacional en el presente decenio

### 1) UE–MERCOSUR: politización del acceso agroalimentario y “trade-offs” geopolíticos (2019–2026)

El acuerdo UE–MERCOSUR fue una negociación predominantemente comercial hasta en que se firmó en 2019; y evolucionó hasta convertirse en 2025 principalmente en un **objetivo político dentro de la UE**. El agro es simultáneamente **símbolo, costo doméstico y variable estratégica en la UE**, pero que se negocia en el marco de una negociación amplia en la que ponderan muchos otros factores geopolíticos y comerciales.

La evolución reciente muestra que el acceso agroalimentario del MERCOSUR ya no se negocia solo en términos de eficiencia económica, sino en un marco de **autonomía estratégica europea**, transición verde, competencia regulatoria y disputa distributiva interna.

**a) Qué cambió desde 2019: del “market access” a la disputa por el modelo (2019–2025)**

1. **Jerarquización de la agenda ambiental y de sostenibilidad:** la conversación se desplazó desde aranceles/cuotas hacia **condicionalidades** (deforestación, huella ambiental, cumplimiento de compromisos climáticos) y hacia la capacidad europea de “gobernar” cadenas globales mediante sus regulaciones.
2. **SPS y estándares como “nueva frontera” del acceso:** incluso cuando las concesiones arancelarias son acotadas, la discusión técnica (SPS, trazabilidad, controles) opera como mecanismo práctico de administración del acceso, con costos relevantes para los exportadores.
3. **El agro como “sector sensible” y ancla política:** para varios Estados miembros, el agro funciona como **línea roja**: no es solo un sector económico, sino un componente identitario y territorial (cohesión rural, estabilidad social, preferencias de consumo), y por ello se traduce con facilidad en conflicto político.

**b) Dinámica geopolítica: autonomía estratégica, competencia normativa y “trade-offs” (2020–2025)**

La UE tiende a leer su política comercial como parte de un enfoque más amplio de **seguridad económica y normativa**: resiliencia, abastecimiento, reducción de vulnerabilidades y liderazgo regulatorio. En ese marco:

- el acuerdo con MERCOSUR se evalúa no solo por las ganancias comerciales, sino por su **compatibilidad política** con prioridades europeas (Green Deal, narrativa climática, presión social, respeto de normas multilaterales);
- el agro del MERCOSUR aparece como amenaza interna, pero también como “prueba de coherencia” para la UE: si puede condicionar cadenas agroalimentarias, puede proyectar su capacidad regulatoria también sobre otros socios.

**c) Diciembre 2025-Enero 2026: el “veto doméstico” se reactiva (protestas y costo político)**

Las protestas de agricultores —especialmente en Francia— refuerzan un patrón: el acuerdo se vuelve **un activo negociador** hacia afuera, pero **un pasivo político** hacia adentro. Esto tiene al menos dos efectos prácticos:

1. **Aumenta la incertidumbre política del cierre/ratificación en las diferentes instancias**, incluso si el texto técnico está avanzado (definido).

2. **Refuerza incentivos a “compensar” internamente** (incrementando algunos subsidios internamente y endureciendo condicionalidades o restringiendo márgenes en capítulos sensibles -SPS, salvaguardias, mecanismos de verificación, etc.).

#### **d) Canales de transmisión al comercio agroindustrial del MERCOSUR**

Esta politización opera por cuatro vías concretas:

1. **Condicionalidades explícitas o implícitas** (ambientales, trazabilidad, verificación) como condición de avance o legitimación política.
2. **Mayor escrutinio reputacional sobre cadenas “emblemáticas”** (carne bovina/aviar, soja, etanol, azúcar, miel), donde cualquier controversia se amplifica en la arena pública europea.
3. **Riesgo de “fricción regulatoria” post-acuerdo:** aun con preferencias arancelarias, el acceso puede volverse costoso si el cumplimiento regulatorio se vuelve más estricto y variable.
4. **Uso del agro como señal geopolítica:** endurecer o flexibilizar el acceso puede operar como mensaje político en un contexto de tensiones globales.

#### **e) Implicancias estratégicas para MERCOSUR: (qué obliga a hacer)**

Para el MERCOSUR, el punto crítico es que la negociación deja de ser “tecnocrática” y pasa a exigir un abordaje dual: **técnico-regulatorio + político-comunicacional**.

Implica, en particular, un conjunto de aspectos a considerar e implementar:

- **Estrategia de narrativa:** reposicionar el agro como proveedor confiable y sostenible de alimentos, con transición productiva verificable y contribución a la seguridad alimentaria y a los equilibrios globales (no solo “defensa” sino propuesta proactiva).
- **Arquitectura de cumplimiento:** trazabilidad, métricas verificables, protocolos SPS y esquemas de certificación/ segregación capaces de sostener auditoría y reputación.
- **Priorización de cadenas:** concentrar esfuerzos en las cadenas con mayor exposición política y mayor elasticidad de cumplimiento (carne, soja, miel, azúcar/etanol).
- **Diseño de estrategias de integración productiva y comercial entre actores de ambas regiones** con potencial de crecimiento y demandas dinámicas (ejemplos biocombustibles para aviones y barcos, algunas agroindustrias bio y alimentarias). Enfoque de crecimiento de valor conjunto (ganar-ganar).
- **Diseño de salvaguardas e implementación:** anticipar fricciones post-firma (controles, verificaciones, mecanismos de consulta, casos problemáticos tales como IG y PI) para evitar que el acceso quede “neutralizado” por costos administrativos.

## 2) Debilitamiento del sistema multilateral y de la OMC: fragmentación normativa y mayor asimetría de poder (2019–enero 2026)

El debilitamiento del sistema multilateral —y en particular de la OMC— no es un hecho aislado: es el **marco institucional que amplifica y vuelve más persistentes los diversos shocks geopolíticos** que se analizan. Cuando el *enforcement* de reglas comunes se debilita, el comercio agroindustrial tiende a ordenarse crecientemente por **poder de mercado, capacidad regulatoria y acuerdos selectivos**, en detrimento de la previsibilidad “*rules-based*”.

### a) Qué cambió desde 2019: caída de la ejecutabilidad de las reglas

1. **Parálisis del Órgano de Apelación (desde 2019):** la ausencia de una segunda instancia operativa reduce la fuerza disuasiva del sistema y debilita la previsibilidad del cumplimiento. La disciplina multilateral pierde “dientes”, justamente en un período de mayor volatilidad global y mayor proteccionismo de países líderes.
2. **Aumento del espacio para medidas unilaterales:** cuando el costo esperado de incumplir reglas baja (por falta de mecanismo efectivo de solución de diferencias), se amplía el margen para regulaciones extraterritoriales, restricciones de emergencia, y decisiones unilaterales discrecionales con impactos comerciales.

En el agro, esto es especialmente relevante porque SPS, restricciones a exportaciones y sostenibilidad son áreas donde la frontera entre “legítimo” y “discriminatorio” depende de procedimientos, evidencia y revisión independiente.

### b) Dinámica geo-económica: del multilateralismo a la “gobernanza por fragmentos”

En los hechos, se observa un desplazamiento hacia tres formatos:

- **Acuerdos preferenciales (principalmente en TLCs) y “clubes” regulatorios:** disciplinas más profundas para quienes participan; acceso condicionado para quienes quedan fuera.
- **Normas domésticas con alcance extraterritorial:** el importador impone estándares (ambientales, trazabilidad, debida diligencia) que se vuelven requisitos prácticos de acceso y encarecen los costos a los exportadores a los que los alcanzan esas normas.
- **Arreglos bilaterales SPS / habilitaciones “ad hoc”:** se fortalece la lógica “planta por planta” y “protocolo por protocolo”, lo que aumenta costos de transacción y asimetrías.
- **Negociaciones arancelarias y de acceso bilaterales:** la política comercial de Trump ha dado lugar a la violación de los aranceles acordados en la OMC y a un escenario muy incierto de las reglas de juego y su previsibilidad.

Este contexto favorece a quienes tienen mayor poder de mercado y capacidad institucional para diseñar reglas y auditar cumplimiento, y perjudica a quienes dependen de la disciplina multilateral para equilibrar poder.

### c) Temas agro en el centro de la fragmentación: subsidios, restricciones a la exportación, medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS), sostenibilidad

La incapacidad de actualizar reglas multilaterales en áreas sensibles profundiza tensiones:

1. **Subsidios agrícolas y competencia desleal:** sin avances significativos, se mantienen distorsiones estructurales que afectan competitividad relativa.
2. **Restricciones a la exportación y seguridad alimentaria:** las crisis (pandemia, guerra, clima) legitimaron políticamente restricciones, erosionando compromisos de previsibilidad comercial.
3. **SPS como frontera técnica-política:** aumenta la relevancia de auditorías, equivalencias y mecanismos de consulta, con riesgo de uso selectivo y proteccionista.
4. **Sostenibilidad fuera del “core” multilateral:** proliferan estándares ambientales por fuera de la OMC, reduciendo el rol del consenso multilateral en la definición de normas, métricas y procedimientos.

### d) Canales de impacto sobre el agro del MERCOSUR

Para el MERCOSUR, el debilitamiento multilateral se traduce en costos y riesgos concretos:

1. **Menor capacidad de defensa jurídica efectiva** frente a medidas que operen como restricciones encubiertas (SPS, ambientales, trazabilidad).
2. **Mayor dependencia de la negociación bilateral con importadores grandes**, donde el poder está más concentrado.
3. **Aumento de costos de cumplimiento** por proliferación de regímenes y estándares no negociados ni armonizados.
4. **Riesgo de “forum shifting”:** controversias que antes se canalizaban en la OMC pasan a resolverse mediante presión política, decisiones unilaterales o condicionamientos de acceso.
5. **Fragmentación intrabloque:** en ausencia de una respuesta regional coordinada, los socios externos tienden a negociar país por país, profundizando asimetrías y debilitando el peso colectivo.

### e) Implicancias estratégicas para MERCOSUR

El mensaje estratégico es claro: el MERCOSUR no puede sostener una estrategia de inserción agroindustrial basada exclusivamente en la defensa multilateral. Debe complementar el multilateralismo —sin abandonarlo— con una arquitectura más activa de diplomacia, cooperación regulatoria y coordinación regional.

Implica, en particular:



- **Diplomacia comercial activa y preventiva:** anticipar normas, construir alianzas, intervenir en consultas técnicas y foros relevantes antes de que las reglas de otros actores se consoliden.
- **Capítulos SPS y cooperación regulatoria robustos en acuerdos:** instrumentos operativos (equivalencias, comités, mecanismos de consulta, transparencia) para reducir riesgos de fricción.
- **Estrategia regional de respuesta a regulaciones extraterritoriales:** posiciones comunes, narrativa compartida y plataformas técnicas regionales (trazabilidad, métricas ambientales, auditoría).
- **Gestión de fragmentación:** priorizar mercados y acuerdos donde sea posible reducir costos de cumplimiento por convergencia normativa.

El debilitamiento de la OMC acelera la transición hacia un comercio agroindustrial gestionado crecientemente por poder y reglas domésticas. Para el MERCOSUR, esto eleva la importancia de la coordinación interna y de la capacidad técnica-regulatoria como activos estratégicos de acceso a mercados.

### 3) Cambio climático: seguridad alimentaria, oferta exportable y “*climate geopolitics*” (2020–enero 2026)

Entre 2020 y 2026, el cambio climático dejó de ser un riesgo de largo plazo para transformarse en un **multiplicador geopolítico inmediato**. Afecta simultáneamente la **oferta global y de los países del MERCOSUR**, la **volatilidad de precios**, la **seguridad alimentaria**, el **acceso al financiamiento** y el **diseño de regulaciones comerciales**. En este contexto, el agro del MERCOSUR gana relevancia como fuente dinámica de abastecimiento a partir de sistemas productivos sostenibles y de bajo impacto ambiental, pero queda también más expuesto a exigencias ambientales extraterritoriales y a disputas por métricas y narrativas.

#### a) Qué cambió: del “riesgo ambiental” a variable estructural del comercio

1. **Mayor frecuencia e intensidad de eventos extremos** (sequías, inundaciones, olas de calor) con impacto directo en rendimientos, calidad y estabilidad de cosechas.
2. **Volatilidad endógena del sistema alimentario:** el clima deja de ser un shock “exógeno ocasional” y pasa a incorporarse como componente regular de la formación de precios y del riesgo de abastecimiento.
3. **Revalorización de la resiliencia productiva:** importadores y grandes compradores comienzan a evaluar proveedores no solo por costo, sino por **capacidad de sostener oferta bajo estrés climático**.

#### b) Dinámica geopolítica: seguridad alimentaria y estabilidad política

El vínculo clima–alimentos–política se refuerza por dos razones:

- **La inflación alimentaria es políticamente sensible:** en numerosos países, el aumento de precios de alimentos básicos tiene efectos directos en conflictividad social y legitimidad gubernamental.
- **Importadores netos internalizan el riesgo como parte de su seguridad nacional,** impulsando políticas de diversificación de proveedores, construcción de stocks y acuerdos estratégicos (en algunos casos, como India, la acumulación de stocks tiene efectos negativos en el comercio).

En consecuencia, la seguridad alimentaria se integra crecientemente a la agenda de política interna y exterior, y el comercio agrícola se lee como un componente de estabilidad.

### c) El clima como argumento regulatorio: del multilateralismo a la proyección extraterritorial

La UE (y, en menor medida, EE. UU. y otros importadores) profundizan el uso de criterios climáticos y ambientales como condición de acceso:

- **Deforestación, uso del suelo, huella de carbono, biodiversidad** pasan a operar como “pasaportes” regulatorios.
- El debate se desplaza parcialmente desde disciplinas multilaterales hacia **regímenes domésticos y mecanismos de compliance privados**, donde el importador define métricas y estándares.

Este cambio no es solo técnico: implica **competencia normativa y disputa sobre quién define “producción sostenible”** y otras dimensiones ambientales.

### d) Competencia de narrativas y disputa por métricas (la dimensión política del clima)

En la práctica, se consolidan narrativas en tensión:

- **UE:** énfasis en reducción de emisiones vía regulación del comercio y condicionalidades; priorización de estándares verificables definidos por el importador.
- **MERCOSUR:** énfasis en provisión de alimentos, intensificación sostenible, eficiencia por unidad producida, captura de carbono en suelos y soluciones basadas en la naturaleza.

La disputa no es menor: define costos de cumplimiento, acceso a mercados y reputación. Además, abre la puerta a que el clima funcione como **mecanismo de diferenciación competitiva con sesgo proteccionista** (“*climate protectionism*”) si no se reconocen equivalencias y trayectorias nacionales. Gran desafío para el escenario de negociaciones comerciales plurilaterales, bilaterales o multilaterales.

### e) Canales de impacto sobre el agro del MERCOSUR

El clima impacta a la agenda agroindustrial del MERCOSUR por cinco vías principales:

1. **Oferta exportable y volatilidad:** Sequías y anomalías climáticas reducen volúmenes y aumentan la variabilidad interanual, afectando consistencia de suministro y precios; afectan la imagen interna del sector como fuente de divisas y desarrollo
2. **Costos de adaptación e inversión:** Mayor necesidad de infraestructura hídrica, tecnologías de riego, manejo de suelos, genética, seguros y sistemas de alerta temprana.
3. **Riesgo reputacional y trazabilidad ambiental:** Aumenta el escrutinio sobre uso del suelo y deforestación; episodios puntuales pueden escalar a cuestionamientos sistémicos.
4. **Segmentación de mercados por exigencias climáticas:** Crece la diferencia entre mercados “premium/regulados” y mercados de menor exigencia, empujando a estrategias de segregación y certificación que están siendo implementadas por exportadores competitivos (Australia, Malasia, etc.).
5. **Atracción de inversión y financiamiento:** El acceso a capital se vuelve más dependiente de credenciales ESG<sup>1</sup> y de capacidad de reporte y verificación, con impacto sobre proyectos de expansión y modernización.

#### f) Implicancias estratégicas para MERCOSUR

El cambio climático obliga a tratar comercio, inversión y sostenibilidad como una única agenda. En términos operativos, implica:

- **Defensa técnica basada en métricas propias y comparables:** construir y estandarizar mediciones (emisiones por kg, carbono en suelo, balance de uso del suelo), con verificación creíble.
- **Diplomacia climática-comercial:** negociar reconocimiento de equivalencias, evitar duplicaciones regulatorias y disputar la narrativa desde la evidencia.
- **Importancia de la I+D agroindustrial en la región:** para dar sostenibilidad a la producción y para fundamentar técnicamente la narrativa.
- **Estrategia de resiliencia productiva:** adaptar sistemas productivos para sostener oferta bajo estrés climático, reforzando el posicionamiento como proveedor confiable.
- **Arquitectura de cumplimiento para mercados exigentes:** trazabilidad ambiental, certificación, segregación de flujos y gobernanza público-privada.

---

<sup>1</sup> Las credenciales ESG son certificaciones o calificaciones que validan el desempeño de una empresa u organización en áreas Ambientales (Environmental), Sociales (Social) y de Gobierno Corporativo (Governance), demostrando su compromiso con la sostenibilidad y la responsabilidad, lo que mejora reputación, acceso a capital y resiliencia a largo plazo, mediante programas como CFA ESG, Certificación B Corp o certificaciones sectoriales como LEED.

El clima eleva el valor geopolítico del agro del MERCOSUR como proveedor neto en un mundo más volátil, pero también aumenta el estándar: **la competitividad futura dependerá tanto de volumen y eficiencia como de credibilidad ambiental verificable y capacidad de negociación regulatoria.**

#### 4) Regulación “extraterritorial” y sostenibilidad como instrumento geo-económico que pretende imponer la UE en el comercio mundial

La UE ha definido una estrategia interna en materia ambiental que pretende imponer en el comercio global de manera unilateral. Muchas de estas políticas y decisiones no tienen una base científica y son objeto de cuestionamientos en diversos ámbitos / foros internacionales (e inclusive en algunos países de la UE). Sin embargo, la UE está implementando medidas que restringen el comercio, tales como el Reglamento (UE) 2023/1115 o el CBAM<sup>2</sup>. A título de ejemplo sobre este aspecto se analiza el caso del Reglamento 1115 que afecta directamente al comercio de productos agropecuarios relevantes para el MERCOSUR.

La adopción del Reglamento (UE) 2023/1115 sobre productos libres de deforestación (EUDR) marca un **punto de inflexión en la forma en que la Unión Europea proyecta poder regulatorio sobre cadenas agroalimentarias globales**. El EUDR no opera únicamente como una norma ambiental, sino como un **instrumento geo-económico** que redefine acceso a mercado, costos de cumplimiento y jerarquías entre proveedores.

##### a) Qué introduce el EUDR: de estándares ambientales a control de cadenas

El EUDR impone obligaciones que exceden el cumplimiento tradicional de requisitos técnicos:

1. **Debida diligencia obligatoria** para operadores y traders, con responsabilidad explícita sobre el origen y el historial ambiental del producto.
2. **Trazabilidad georeferenciada a nivel de parcela**, incorporando información espacial como condición de acceso al mercado.
3. **Gestión de riesgo país**: los sistemas nacionales de los países exportadores pasan a ser evaluados implícitamente en función de su capacidad de garantizar “no deforestación”.

Este diseño traslada el eje desde el producto final hacia el **sistema productivo y regulatorio de origen**, ampliando el alcance extraterritorial de la norma.

---

<sup>2</sup> El Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) es una herramienta de la Unión Europea, activa en fase definitiva desde el 1 de enero de 2026, que impone un precio al carbono sobre importaciones específicas (acero, cemento, aluminio, fertilizantes, electricidad, hidrógeno). Busca igualar el coste de carbono con los productores europeos, evitando la deslocalización.

## b) Dinámica geopolítica: liderazgo regulatorio y poder de mercado

El EUDR se inserta en una estrategia más amplia de la UE orientada a:

- **exportar estándares** ambientales y climáticos,
- consolidar su rol como **“rule-maker” global**, y
- condicionar el acceso a su mercado como incentivo para la adopción de normas equivalentes.

En este marco, la sostenibilidad deja de ser un atributo reputacional y se convierte en un **filtro estructural de acceso**, donde el poder de mercado europeo permite trasladar costos de cumplimiento hacia los países proveedores.

## c) El efecto dominó: del EUDR al “*climate governance by trade*” definido unilateralmente

El impacto del EUDR no se limita a la UE:

1. **Señal a otros importadores:** grandes mercados comienzan a evaluar instrumentos similares (o compatibles), amplificando el alcance del modelo.
2. **Estandarización privada:** traders, retailers y financistas incorporan criterios EUDR-like en contratos y políticas de abastecimiento global.
3. **Finanzas y seguros:** el riesgo de incumplimiento ambiental se internaliza en primas, tasas y acceso a financiamiento.

Así, el EUDR contribuye a una forma de **gobernanza climática basada en el comercio, parcialmente desvinculada del sistema multilateral**.

## d) Tensión con la agenda UE-MERCOSUR: coherencia, asimetrías y percepción de unilateralismo

La superposición del EUDR con la negociación UE-MERCOSUR genera fricciones relevantes:

- **Asimetría de cargas:** mientras el acuerdo busca liberalizar comercio, el EUDR introduce nuevas barreras de facto para sectores sensibles del MERCOSUR.
- **Cuestión de coherencia normativa:** se debilita la narrativa de “ganancias mutuas” si el acceso preferencial queda condicionado por requisitos externos al acuerdo.
- **Percepción de unilateralismo:** desde el MERCOSUR el EUDR es leído como una proyección extraterritorial que ignora marcos legales nacionales y trayectorias productivas diferenciadas.

Esto eleva el **tema sostenibilidad desde un plano técnico a uno político-estratégico**, con potencial de conflicto comercial y diplomático.

## e) Canales de impacto sobre el agro del MERCOSUR

El EUDR impacta al MERCOSUR por múltiples vías simultáneas:

1. **Aumento de costos fijos y variables** (trazabilidad, segregación, monitoreo).
2. **Riesgo de exclusión de pequeños y medianos productores**, con menor capacidad de adaptación.
3. **Segmentación de mercados**: flujos “*EUDR-compliant*” versus flujos estándar.
4. **Reputación país y cadena**: incumplimientos puntuales pueden amplificarse sistémicamente.

Las cadenas más expuestas —soja, carne bovina, cuero, madera— concentran tanto el riesgo comercial como el impacto político.

## f) Implicancias estratégicas para MERCOSUR:

El EUDR obliga a un cambio de enfoque estructural en la agenda agroindustrial del MERCOSUR:

- **De la reacción a la anticipación**: desarrollar sistemas propios de trazabilidad y verificación, antes que adaptaciones “ad hoc” por mercado.
- **Negociación de equivalencias**: posicionar los marcos regulatorios nacionales y regionales como funcionalmente equivalentes, evitando duplicaciones.
- **Gestión política del riesgo regulatorio**: coordinar respuestas regionales frente a interpretaciones restrictivas o discrecionales del EUDR.
- **Integración de sostenibilidad y acceso a mercados**: tratar clima y comercio como una sola agenda, no como compartimentos separados.

En términos geopolíticos, el desafío no es solo cumplir el EUDR, sino **evitar que la sostenibilidad se consolide como un mecanismo permanente de administración asimétrica (no negociada) del acceso al comercio agroindustrial global.**

## 5) Invasión de Rusia a Ucrania: “weaponization” de granos y fertilizantes (2022–2024)

La invasión de Rusia a Ucrania, un conflicto bélico que continúa, reconfiguró el comercio agroalimentario global al mostrar, de forma explícita, que **granos, aceites y fertilizantes pueden funcionar como activos estratégicos** y como **instrumentos de coerción**. El episodio consolidó una noción que venía madurando desde la pandemia: **la seguridad alimentaria dejó de ser un tema sectorial y pasó a integrarse a la agenda de seguridad nacional y estabilidad política** en numerosos importadores.

## a) Qué cambió en 2022: ruptura de la “normalidad” del comercio agrícola

1. **Disrupción inmediata de oferta exportable** (trigo, maíz, aceite de girasol) y presión sobre stocks globales, con traslación rápida a precios y volatilidad.
2. **Shock sobre fertilizantes:** Rusia y Bielorrusia son actores relevantes en fertilizantes y materias primas asociadas; las sanciones, restricciones logísticas y reorientación de flujos elevaron costos de producción agrícola a escala mundial.
3. **Aumento del “riesgo geopolítico” en commodities:** el mercado internalizó que el suministro puede interrumpirse no solo por clima o ciclos, sino por decisiones estratégicas.

El resultado fue un salto en la sensibilidad de los importadores frente a cualquier amenaza de interrupción, y un mayor valor asignado a proveedores “confiables”.

## b) Dinámica geopolítica: sanciones, corredores, control de rutas y diplomacia alimentaria

La guerra activó tres mecanismos geopolíticos con impacto directo en agroalimentos:

- **Sanciones y contrasanciones:** incluso cuando los alimentos suelen quedar formalmente fuera, los efectos secundarios (pagos, seguros, fletes, financiamiento, compliance bancario) generan restricciones reales.
- **Control de corredores y puertos:** la exportación agrícola se volvió rehén de la seguridad marítima y del control territorial.
- **Diplomacia alimentaria:** países con capacidad exportadora fueron presionados —explícita o implícitamente— a contribuir a la estabilidad de precios y abastecimiento en regiones vulnerables (MENA, África subsahariana, Asia meridional).

## c) Julio 2023: fin de la Iniciativa de Granos del Mar Negro y consolidación del “food power”

La terminación (o limitación efectiva) de la Iniciativa del Mar Negro<sup>3</sup> reforzó un mensaje estructural: **los alimentos pueden ser usados para alterar expectativas de oferta**, incrementar la prima de riesgo y condicionar decisiones políticas de terceros países importadores.

Esto no solo impactó precios; elevó la relevancia de:

- **redundancia de proveedores,**
- **diversificación de orígenes,** y
- **capacidad logística y contractual** para entregar aun en contextos disruptivos.

---

<sup>3</sup> La Iniciativa de cereales del Mar Negro fue un acuerdo entre Rusia, Ucrania, Turquía y las Naciones Unidas durante la invasión rusa de Ucrania de 2022. Estuvo en vigor durante un año, permitiendo la exportación de millones de toneladas de cereales y otros productos alimentarios desde puertos ucranianos, pese a la guerra que estalló en febrero de ese año.

#### d) Canales de transmisión al agro del MERCOSUR

El shock operó sobre el MERCOSUR por varias vías simultáneas:

1. **Oportunidades de mercado por sustitución:** mayor demanda por exportadores alternativos en trigo/maíz y derivados, y por proveedores estables de proteínas.
2. **Mayor volatilidad y sensibilidad a señales:** los cambios en corredores o eventos militares se reflejan de inmediato en los precios internacionales; esto afecta la planificación comercial, cobertura y decisiones de siembra.
3. **Costo estructural por fertilizantes:** incremento de costos de producción, con efectos sobre márgenes y competitividad, especialmente en sistemas intensivos y regiones con suelos con mayores exigencias de fertilización (Brasil).
4. **Exigencia de confiabilidad:** no alcanza con “tener oferta”; los compradores valoran cumplimiento, capacidad logística, estabilidad regulatoria interna y previsibilidad en políticas de exportación.

#### e) Implicancias estratégicas para MERCOSUR

Para el MERCOSUR, la guerra refuerza una conclusión operativa: el bloque puede ganar gravitación como proveedor neto de alimentos, pero esa gravitación depende de sostener “confianza sistémica”. En concreto:

- **Posicionamiento como proveedor confiable:** narrativa y práctica comercial (cumplimiento de contratos, reglas previsibles, baja propensión a cierres/export bans).
- **Diplomacia comercial en seguridad alimentaria:** mayor presencia en foros y esquemas de cooperación con importadores vulnerables, socios estratégicos y foros de negociaciones comerciales.
- **Estrategia de insumos críticos:** reducción de vulnerabilidad a fertilizantes vía diversificación de proveedores, eficiencia de uso, y (donde sea viable) desarrollo de capacidades locales/regionales.
- **Importancia de la I+D agroindustrial:** aspecto clave para dar sostenibilidad a los desarrollos y soporte técnico a las narrativas.
- **Gestión del riesgo de precios:** sofisticar herramientas de cobertura y mecanismos para amortiguar volatilidad sin erosionar credibilidad exportadora.

Si bien la guerra elevó el valor del MERCOSUR como actor agroalimentario global, también aumentó el estándar de exigencias: **la competitividad se mide cada vez más por resiliencia, previsibilidad y capacidad de entrega bajo disrupción.**



## 6) Crisis de rutas marítimas: Mar Rojo/Suez y Panamá; costos logísticos como variable geopolítica (nov 2023–2024)

Las interrupciones en rutas marítimas clave desde fines de 2023 consolidaron un cambio relevante: **la logística dejó de ser un “back office” de la competitividad y pasó a ser una variable geopolítica** que define acceso, precios netos y confiabilidad de suministro. Para exportadores de commodities, donde el flete representa una porción significativa del valor FOB y los márgenes pueden ser estrechos, cambios relativamente pequeños en tiempos y costos generan efectos comerciales desproporcionados.

### a) Qué ocurrió y por qué importa: del incidente regional al shock sistémico

1. **Mar Rojo/Suez (desde nov 2023):** el aumento del riesgo de seguridad en una arteria crítica del comercio global impulsó desvíos de buques, incrementando distancias, tiempos de tránsito y exposición a costos de oportunidad (rotación de flota, congestión en puertos alternativos).
2. **Panamá (2023–2024):** restricciones por condiciones hídricas redujeron capacidad y previsibilidad de tránsito, afectando especialmente flujos entre Atlántico–Pacífico y rutas vinculadas a Asia.

La importancia estratégica radica en que estos shocks no se limitan a un costo puntual: **alteran la arquitectura de rutas**, la disponibilidad de bodegas y la formación de precios en cadenas globales.

### b) Dinámica geopolítica: seguridad marítima, seguros y prima de riesgo

En contextos de interrupción, la competitividad está condicionada por la “prima de riesgo” asociada a operar en determinadas rutas:

- **Seguridad y aseguramiento:** suben primas de seguros y costos de cumplimiento; algunos operadores evitan rutas de alto riesgo, restringiendo oferta de transporte.
- **Arbitraje geográfico:** proveedores más cercanos o con rutas menos expuestas ganan ventaja relativa, aunque su costo productivo sea mayor.
- **Reasignación de flota y cuellos de botella:** la extensión de rutas inmoviliza capacidad naviera (“más días por viaje”), encareciendo fletes a nivel global.

Esto profundiza una tendencia: **la logística se convierte en componente de la seguridad económica** de importadores y exportadores.

### c) Canales de transmisión al agro del MERCOSUR

Para el MERCOSUR, el impacto opera en cuatro planos principales:

### 1. Costo neto exportable y competitividad por destino

- Subas de fletes reducen el precio neto recibido por el exportador y pueden “sacar” al MERCOSUR de determinados mercados marginales localizados en áreas distantes y de mayor riesgo. De hecho, el acceso de los productos del MERCOSUR a los mercados de Asia se encarece y enfrenta nuevos riesgos.
- En *commodities*, la elasticidad es alta: pequeñas variaciones logísticas reordenan orígenes.

### 2. Tiempo de tránsito y confiabilidad de entrega

- Aumentos de días de navegación afectan compromisos contractuales, programación industrial y ventanas estacionales (especialmente en perecederos o productos con estricta calendarización).
- La confiabilidad se vuelve tan importante como el precio.

### 3. Impacto diferencial por tipo de producto

- **Granos y oleaginosas:** flete como determinante clave de competitividad; mayor sensibilidad a variaciones.
- **Proteínas y procesados (carne, lácteos, aviar):** mayor impacto por cadena de frío, seguros y riesgos operativos; un “día extra” puede tener costos adicionales superiores a los de graneles.
- **Especialidades (miel, vinos, frutas):** vulnerabilidad por costos unitarios y exigencias logísticas específicas.

### 4. Efecto sobre decisiones comerciales y de inversión

- Incentiva contratos con mayor flexibilidad logística, diversificación de puertos de salida y mayor profesionalización de la gestión de riesgos y logística (seguros, rutas, *forward freight agreements* donde existan).
- Refuerza la relevancia de infraestructura portuaria, dragado, eficiencia operativa y conectividad terrestre.
- Destaca la importancia de la infraestructura interoceánica Atlántico-Pacífico.

## d) Implicancias estratégicas para MERCOSUR

La crisis logística empuja al MERCOSUR hacia una **agenda de competitividad que ya no puede ser solo productiva: debe ser logística y de resiliencia.**

Implica, en términos prácticos:

- **Diversificación de destinos y ventanas:** reducir dependencia de rutas únicas y concentraciones de mercado; priorizar mercados donde la ecuación logística sea más robusta.
- **Fortalecimiento de infraestructura y eficiencia portuaria:** dragado, balizamiento, capacidad de carga, tiempos de espera, digitalización de procesos y coordinación público-privada. Reactivación de la Hidrovía; desarrollo de la infraestructura de comunicación interoceánica Atlántico-Pacífico. Coordinación regional.

- **Gestión de riesgo logístico:** incorporar mecanismos de contingencia, contratos más resilientes y estrategia de seguros ante eventos de seguridad marítima.
- **Posicionamiento como “trusted supplier”:** la confiabilidad logística se vuelve parte del atributo reputacional del proveedor, al mismo nivel que calidad o cumplimiento sanitario.

Los problemas logísticos mostraron que la competitividad agroexportadora del MERCOSUR no depende solo de producir barato y en volumen: depende crecientemente de **entregar sin interrupciones en un mundo donde la logística se geopolitiza y adquiere alta prioridad y necesidad de coordinación en el MERCOSUR.**

## 7) “Nacionalismo alimentario”: restricciones a exportaciones y gestión de precios internos (2022–2024)

El período 2022–2024 consolidó un fenómeno que ya había emergido durante la pandemia: frente a shocks de precios, volatilidad y presión social, numerosos países recurrieron a **restricciones a las exportaciones agroalimentarias** como herramienta de política doméstica. Esta práctica reforzó la percepción de que el comercio de alimentos está crecientemente subordinado a **consideraciones políticas internas**, con efectos sistémicos sobre los mercados internacionales.

### a) Qué cambió: de medidas excepcionales a instrumentos “normalizados”

1. **Frecuencia y legitimidad política crecientes:** las restricciones a exportaciones (prohibiciones, cupos, impuestos, licencias) dejaron de ser excepcionales y pasaron a considerarse herramientas aceptables para proteger precios internos y estabilidad social.
2. **Alcance sobre mercados concentrados:** cuando el país que adopta la medida es un actor dominante, el impacto global es inmediato y desproporcionado, amplificando volatilidad y riesgo de abastecimiento.
3. **Efecto demostración:** decisiones unilaterales de grandes exportadores generan incentivos a respuestas defensivas en otros países, profundizando dinámicas de “sálvese quien pueda”.

### <sup>4</sup>b) El caso del arroz y la señal sistémica (India, 2023–2024)

Las restricciones impuestas por India a las exportaciones de arroz desde julio de 2023 —con relajaciones parciales posteriores— ilustran con claridad esta dinámica:

- **Alteración abrupta de precios y flujos** en un mercado clave para países de bajos ingresos.

---

<sup>4</sup> En la región, Argentina también ha implementado restricciones a las exportaciones de granos y carnes que han tenido efectos nocivos.

- **Internalización del riesgo político** por parte de importadores, que comienzan a diversificar orígenes aun a mayor costo.
- **Lectura geopolítica del comercio:** el abastecimiento deja de evaluarse solo por competitividad y pasa a incorporar estabilidad institucional y previsibilidad de política comercial.

Este episodio reforzó la idea de que la seguridad alimentaria global puede verse comprometida no solo por guerras o clima, sino por decisiones domésticas de grandes exportadores.

### c) Repercusiones en la gobernanza multilateral

El “nacionalismo alimentario” reactivó debates largamente postergados en la OMC:

- **Restricciones a la exportación** y sus límites bajo las disciplinas multilaterales.
- **Excepciones por seguridad alimentaria** y su uso (o abuso) en contextos de crisis.
- **Compras humanitarias (PMA/WFP):** esfuerzos por blindar ciertos flujos frente a restricciones unilaterales.

Sin embargo, la falta de *enforcement* efectivo y la parálisis del sistema de solución de diferencias redujeron la capacidad del multilateralismo para disciplinar estas prácticas.

### d) Canales de impacto sobre el agro del MERCOSUR

Para el MERCOSUR, este contexto opera por múltiples canales:

1. **Demanda externa por proveedores previsibles:** Importadores valoran crecientemente la continuidad de suministro y la baja propensión a cierres repentinos, incluso por encima del precio.
2. **Prima reputacional (positiva o negativa):** Las decisiones de política interna se traducen en reputación exportadora: mercados recuerdan qué países “cumplieron” y cuáles restringieron flujos en momentos críticos.
3. **Tensión doméstica estructural:** En contextos inflacionarios, los gobiernos enfrentan presiones para administrar precios internos, lo que puede entrar en conflicto con la estrategia exportadora y la credibilidad externa.
4. **Interacción con logística y clima:** Cuando restricciones políticas se combinan con shocks logísticos o climáticos, los efectos sobre precios y abastecimiento se multiplican.

### e) Implicancias estratégicas para MERCOSUR

El desafío central para el MERCOSUR es equilibrar estabilidad interna y credibilidad externa en un contexto donde ambas dimensiones están cada vez más conectadas.

Esto implica:

- **Previsibilidad en reglas de exportación:** minimizar medidas discrecionales y, cuando existan, dotarlas de criterios claros, temporales y transparentes.
- **Narrativa de confiabilidad:** posicionar al MERCOSUR como proveedor comprometido con la seguridad alimentaria global, especialmente en contextos de crisis.
- **Mecanismos de amortiguación interna:** diseñar políticas que protejan a consumidores vulnerables sin recurrir sistemáticamente a restricciones al comercio.
- **Coordinación regional:** evitar respuestas desalineadas entre socios del bloque que erosionen la credibilidad colectiva.

En un mundo en el cual la seguridad alimentaria se geopolitiza, el “nacionalismo alimentario” de terceros abre **oportunidades para el MERCOSUR, pero solo si el bloque logra sostener una reputación de proveedor confiable y previsible** en el largo plazo.

## 8) Rivalidad EE. UU.–China y reordenamiento de flujos comerciales (2024–enero 2026)

La rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China constituye el principal eje de fragmentación geo-económica contemporánea y tiene un impacto directo sobre el comercio agroindustrial global. En la práctica, **soja, maíz y proteínas operan como activos estratégicos**: no solo por su peso en el abastecimiento, sino porque conectan con objetivos de seguridad alimentaria, estabilidad social y capacidad industrial.

### a) Qué cambió en el período reciente: del “comercio” a la gestión estratégica del abastecimiento

1. **Compras como señal política:** China puede modular decisiones de compra (origen, timing, volumen) en función del clima bilateral con EE. UU. Esto introduce un componente político adicional a la formación de precios y a la asignación de flujos.
2. **Gestión del riesgo por diversificación deliberada:** más allá del precio, se observa una lógica de “portafolio de proveedores” para reducir exposición estratégica (riesgo de sanciones, controles, contingencias logísticas).
3. **Mayor relevancia de la seguridad alimentaria china:** en un contexto de estrés climático y volatilidad global, la continuidad de insumos para feed (soja/maíz) se vuelve un asunto central para estabilidad de precios de las proteínas.

### b) Dinámica geopolítica: desacople parcial, controles y competencia por influencia

En un entorno de tensiones tecnológicas y comerciales, el agro se inserta en la lógica más amplia de:

- **reducción de dependencias críticas,**
- **seguridad económica, y**
- **competencia por áreas de influencia.**

Aunque **no existe un “desacople total” en alimentos, sí hay un desacople selectivo:** se buscan redundancias y se evitan vulnerabilidades unilaterales. Esto fortalece el rol de proveedores alternativos (Brasil y, potencialmente, el Cono Sur ampliado), pero también eleva el poder de compra chino para administrar condiciones (SPS, tiempos, habilitaciones, auditorías).

### **c) Aranceles cruzados y desvío de comercio: distorsiones inducidas por la rivalidad estratégica**

En el marco de la rivalidad EE. UU.–China, los **aranceles cruzados y las medidas de represalia** continúan siendo un instrumento central de política comercial, con efectos directos sobre los flujos agroindustriales globales.

- **Distorsión de precios relativos:** la imposición o amenaza de aranceles altera la competitividad entre orígenes, generando primas artificiales o castigos de precio que no responden a fundamentos productivos sino a decisiones geopolíticas.
- **Desvío de comercio:** los aranceles aplicados a productos estadounidenses incentivan a China a redirigir compras hacia terceros proveedores, particularmente Sudamérica, aun cuando estos no sean el origen más eficiente en condiciones normales.
- **Volatilidad y reasignación abrupta de flujos:** la reversión parcial de tensiones o acuerdos temporales puede provocar cambios rápidos en la dirección del comercio, afectando planificación productiva, logística y decisiones de inversión en los países exportadores.
- **Efectos de segunda ronda:** el desplazamiento de oferta hacia China reconfigura la competencia en terceros mercados, presionando precios y disponibilidad para otros importadores y obligando a los exportadores a redefinir estrategias comerciales.

En este contexto, los aranceles dejan de ser un instrumento puramente defensivo y pasan a operar como **mecanismos activos de reordenamiento de flujos comerciales**, con impactos sistémicos sobre el comercio agroindustrial.

### **d) Canales de impacto sobre el MERCOSUR**

Para el MERCOSUR —y en particular para Brasil y el Cono Sur exportador— la rivalidad EE. UU.–China opera a través de cinco canales principales:

1. **Reordenamiento de flujos y primas de precio:** desvíos de demanda china desde EE. UU. pueden elevar primas para Sudamérica; distensiones bilaterales, en cambio, presionan precios y desplazan oferta regional a otros destinos.

2. **Dependencia y poder de compra:** una mayor concentración de exportaciones en un solo mercado incrementa la exposición a cambios arancelarios, regulatorios o políticos.
3. **Exigencias de confiabilidad y escala:** la demanda de continuidad, volumen y previsibilidad impulsa inversiones en logística, capacidad de embarque y coordinación comercial.
4. **Bilateralización del acceso:** la gobernanza del comercio tiende a desplazarse hacia entendimientos bilaterales o ad hoc, con menor previsibilidad y menor respaldo multilateral.
5. **Efectos colaterales en terceros mercados:** la reorientación de compras chinas altera precios, disponibilidad y estrategias comerciales de otros importadores, afectando el posicionamiento regional.

#### e) Implicancias estratégicas para el MERCOSUR

La oportunidad es clara: el MERCOSUR puede consolidarse como abastecedor estructural de China y de otros mercados asiáticos. El riesgo también es evidente: **quedar atrapado en una relación asimétrica**, marcada por alta concentración de destinos y creciente poder de compra del importador.

Desde una perspectiva estratégica, esto exige:

- **Diplomacia comercial como política de Estado y regional:** coordinación entre países, monitoreo permanente de cambios arancelarios y capacidad de reacción frente a desvíos de comercio.
- **Diversificación comercial y de productos:** expansión hacia ASEAN, India, MENA y África, junto con mayor valor agregado y procesamiento para reducir vulnerabilidades.
- **Infraestructura y resiliencia logística:** asegurar continuidad operativa frente a picos estacionales y interrupciones externas.
- **Coordinación MERCOSUR en política comercial externa:** evitar estrategias puramente nacionales que debiliten el poder negociador del bloque y aumenten costos de ajuste.

La rivalidad EE. UU.–China convierte al agro en un componente explícito de la competencia estratégica global. El MERCOSUR gana centralidad como proveedor, pero debe administrar cuidadosamente la tensión entre oportunidad de demanda y riesgo de dependencia estructural.

## 9) Friendshoring y nearshoring: reconfiguración geopolítica de cadenas agroalimentarias (2021–enero 2026)

La convergencia de pandemia, guerra, disputas comerciales, interrupciones logísticas y estrés climático aceleró una reconfiguración estructural del comercio global: el pasaje desde cadenas optimizadas por costo/competitividad (“just-in-time”) hacia **cadenas diseñadas para resiliencia, continuidad y reducción de riesgos logísticos y geopolíticos, incluyendo afinidades entre**

**países.** En agroalimentos, este giro tiene particular relevancia porque la seguridad alimentaria se incorporó explícitamente a la agenda de seguridad nacional de muchos importadores.

#### **a) Qué cambió: el riesgo geopolítico entra en la función objetivo del comercio**

Antes de 2020, la lógica dominante era eficiencia y costo. Desde 2021, crece un enfoque donde importadores y grandes compradores priorizan simultáneamente:

1. **Continuidad de suministro** (capacidad de entrega bajo crisis).
2. **Previsibilidad política y regulatoria** del proveedor (baja propensión a restricciones y shocks de política interna).
3. **Compatibilidad regulatoria y reputacional** (SPS, trazabilidad, estándares ambientales).
4. **Redundancia de abastecimiento** (diversificación de orígenes para amortiguar fallas).

Este cambio no es meramente comercial: es un reordenamiento geopolítico y geo-económico, donde **“quién abastece” se vuelve tan importante como “a qué precio”**.

#### **b) Friendshoring: afinidad política y “trusted supplier” como criterio de organización de las cadenas**

El friendshoring implica priorizar proveedores percibidos como confiables por tres dimensiones: **política, regulatoria y logística**. En agroalimentos, este enfoque se expresa de modo específico:

- **Seguridad alimentaria como seguridad nacional:** importadores buscan minimizar la probabilidad de interrupciones por sanciones, guerras, restricciones a exportaciones o shocks internos.
- **Estándares como filtros de confianza:** SPS, trazabilidad y requisitos ambientales dejan de ser solo “calidad” y pasan a operar como mecanismos de selección de proveedores “compatibles”.
- **Relaciones de largo plazo:** proliferan acuerdos marco de inversiones o comerciales, memorandos SPS, mecanismos de consulta y cooperación regulatoria, incluso si implican sobrecostos.

#### **Implicancias geopolíticas:**

Los flujos comerciales se reordenan incorporando riesgo, reputación y alineamiento político. El comercio se “estratifica” entre proveedores plenamente confiables o “amigos” y proveedores transaccionales/spot.

#### **Para el MERCOSUR:**

- **Oportunidad:** posicionarse como proveedor confiable de alimentos, proteínas y bioenergía para importadores estructurales (UE, China, MENA, EE. UU.).



- **Riesgo:** exclusión o pérdida de cuota si no se demuestra confiabilidad política, regulatoria, continuidad de oferta y compatibilidad ambiental verificable.

### c) Nearshoring: proximidad geográfica y resiliencia logística

El nearshoring se basa en acortar distancias físicas para reducir:

- costos logísticos,
- vulnerabilidad a disrupciones (Suez, Mar Rojo, Panamá), y
- huella de carbono del transporte (cada vez más relevante en narrativas regulatorias ambientales).

En agroalimentos, su impacto es heterogéneo:

- **América del Norte:** México y Centroamérica ganan espacio como proveedores “ceranos” de EE. UU., incluyendo procesados.
- **Europa:** Mediterráneo, África del Norte y Europa del Este emergen como alternativas parciales para ciertos productos.
- **Sudamérica:** la distancia limita el nearshoring “puro”, pero el MERCOSUR puede capturar parte de la lógica mediante friendshoring ampliado y provisión a gran escala para América del Norte y Europa.

### Para el MERCOSUR:

El desafío principal no es competir en proximidad, sino compensar la distancia con confiabilidad sistémica: infraestructura portuaria, continuidad de oferta, eficiencia logística y reducción de riesgos operativos. De todos modos, MERCOSUR tiene ventaja de bajos riesgos logísticos para acceder a América del Norte y Europa.

### d) Interacción con clima, sostenibilidad y multilateralismo debilitado

Friendshoring y nearshoring no actúan aislados; se superponen con:

1. **Cambio climático:** importadores diversifican proveedores en distintas zonas agroclimáticas para reducir riesgo sistémico; esto puede favorecer al MERCOSUR por su diversidad, pero exige resiliencia verificable.
2. **Regulación extraterritorial (EUDR y similares):** estándares ambientales operan como “pasaporte” para ingresar a cadenas friendshored; el cumplimiento se vuelve condición de pertenencia.
3. **Debilitamiento de la OMC:** al caer el enforcement multilateral, se legitima la selección discrecional de proveedores “confiables o amigos” y se multiplican los requisitos no armonizados.

En este contexto, la confianza se vuelve una variable “institucional”: se construye con reglas, sistemas y reputación, no con declaraciones.

#### e) Canales de impacto sobre la agenda agroindustrial del MERCOSUR

Este reordenamiento impacta sobre el MERCOSUR por cinco vías principales:

1. **Reputación geopolítica como activo comercial:** estabilidad política y previsibilidad regulatoria pasan a tener valor económico directo.
2. **Costos de *compliance* como costo de acceso:** SPS, trazabilidad y sostenibilidad se vuelven requisitos permanentes, no transitorios.
3. **Mayor valor de acuerdos operativos:** protocolos sanitarios, equivalencias y cooperación regulatoria se vuelven tan importantes como aranceles.
4. **Segmentación de mercados:** cadenas “*trusted*” (alto estándar) versus mercados spot (menor exigencia), con estrategias diferenciadas.
5. **Incentivos a inversión en infraestructura y logística:** reducir fricciones para compensar distancia y asegurar continuidad.

#### f) Implicancias estratégicas para el MERCOSUR

En un mundo que reordena cadenas por resiliencia y alineamiento, la agenda agroindustrial del MERCOSUR tiende a depender crecientemente de cinco capacidades:

1. **Construir y sostener reputación de proveedor confiable** (continuidad, baja propensión a cierres, cumplimiento).
2. **Promover alianzas empresarias con actores en mercados de destino:** para reducir riesgos y costos de transacción.
3. **Cumplir y negociar estándares** (SPS, ambientales, trazabilidad) con métricas verificables y reconocimiento de equivalencias.
4. **Diplomacia comercial activa** (bilateral, plurilateral y regulatoria), más allá de la OMC.
5. **Coordinación regional** para evitar señales contradictorias entre socios y reducir la bilateralización del acceso.

Tanto el *friendshoring* como el *nearshoring* no implican que el MERCOSUR pierda relevancia por distancia. Implican que su acceso y su cuota dependerán crecientemente de demostrar que puede ser, de manera consistente, un ***trusted supplier*** bajo estándares crecientes y en un entorno de disrupción recurrente.

## 10) Fragilidad interna del MERCOSUR: unión aduanera incompleta, tensiones políticas y pérdida de gravitación externa (2019–enero 2026)

En paralelo al endurecimiento del contexto geopolítico global, el MERCOSUR arrastra debilidades estructurales que limitan su capacidad de actuar como bloque. La paradoja es central: cuando el agro del MERCOSUR gana valor estratégico por seguridad alimentaria, clima y reordenamiento de cadenas, el bloque enfrenta restricciones internas que reducen su capacidad de capitalizar ese activo en términos de cooperación, negociación, acceso y posicionamiento internacional.

### a) No terminó de consolidarse una unión aduanera “imperfecta” como límite estructural

A más de tres décadas de su creación, el MERCOSUR continúa operando con rasgos de unión aduanera incompleta:

1. **Excepciones persistentes al Arancel Externo Común (AEC)**, regímenes especiales y medidas unilaterales que erosionan la previsibilidad interna y externa.
2. **Política comercial común débil**: la capacidad de sostener posiciones únicas hacia terceros es limitada, especialmente cuando han habido y hay incentivos domésticos para priorizar agendas nacionales.
3. **Fragmentación regulatoria en ámbitos clave para el agro** (SPS, defensa comercial, facilitación, logística): se avanza de forma parcial y reactiva, en lugar de consolidar un “mercado-regla” coherente.

En un mundo de *friendshoring* y “*trusted suppliers*”, esta arquitectura imperfecta reduce la credibilidad del MERCOSUR como socio con capacidad de garantizar reglas estables a escala del bloque.

### b) Tensiones políticas entre socios mayores: impacto sistémico en coordinación y señales externas

La relación Argentina–Brasil es determinante para el funcionamiento del MERCOSUR. En diversas oportunidades las prioridades políticas y comerciales de ambos países divergieron y limitaron la armonización de los aspectos regulatorios internos y los negociadores comerciales con los mercados de mayor relevancia; en el período reciente, las divergencias políticas y estratégicas entre Luiz Inácio Lula da Silva y Javier Milei introdujeron fricciones con efectos concretos:

- **Desalineamiento de prioridades** respecto a integración regional, rol del Estado, política ambiental y posicionamientos internacionales.
- **Menor coordinación política de alto nivel**, debilitando la capacidad de cerrar posiciones comunes frente a terceros.
- **Señales contradictorias hacia el exterior**: para socios externos, la volatilidad interna del bloque aumenta el riesgo de negociación, implementación y cumplimiento.

En términos geopolíticos, la consecuencia es que terceros actores tienden a tratar al MERCOSUR como un espacio negociable de manera parcial, incentivando la bilateralización.

### **c) Falta de definición consensuada de la agenda externa: dificultad para cerrar acuerdos de relevancia**

En un escenario donde otros exportadores avanzan con estrategias de negociaciones de TLCs flexibles y acuerdos de alta disciplina, el MERCOSUR enfrenta dificultades para concluir negociaciones significativas:

1. **UE-MERCOSUR como negociación prolongada y politizada**, con el agro como núcleo del conflicto y con creciente carga regulatoria ambiental.
2. **Ausencia de avances de alta ambición con actores clave** (EE. UU., China, ASEAN) en formatos que generen apertura sustantiva y cooperación regulatoria profunda.
3. **Proliferación de acuerdos de bajo impacto relativo**, sin resolver cuellos de botella centrales del acceso agroindustrial (SPS, trazabilidad, logística, barreras técnicas).

Esto genera pérdidas de competitividad relativa y un costo de oportunidad: competidores como Australia, Nueva Zelanda o Canadá refuerzan su acceso preferencial y reconocimiento regulatorio, capturando posiciones en cadenas que se vuelven cada vez más selectivas.

### **d) Canales de impacto sobre el agro del MERCOSUR**

Las debilidades internas del bloque afectan directamente la agenda agroindustrial por cuatro vías:

1. **Menor poder de negociación colectiva y pérdida de competitividad.** Para mejorar el acceso y la competitividad en los mercados relevantes. Frente a regulaciones extraterritoriales (EUDR) o exigencias SPS, la respuesta fragmentada reduce capacidad de influir en criterios, tiempos de implementación o reconocimiento de equivalencias.
2. **Bilateralización del vínculo por parte de terceros.** Socios externos, ante la falta de cohesión, tienden a negociar habilitaciones, protocolos y acuerdos de cooperación país por país, aumentando costos y asimetrías.
3. **Dificultad para construir reputación de “trusted supplier” como bloque.** La confiabilidad sistémica —clave en *friendshoring*— requiere coordinación regulatoria, estabilidad de reglas y señales políticas consistentes. La fragmentación debilita esa reputación.
4. **Limitaciones para escalar respuestas técnicas regionales.** Trazabilidad, métricas ambientales, certificación y sistemas SPS robustos requieren soluciones regionales para reducir costos y evitar duplicaciones; la debilidad institucional dificulta esa escala.

### **e) Incidencia geopolítica: por qué esto importa más ahora que antes**

En un mundo donde el comercio agroindustrial se define crecientemente por:

- bloques cohesionados,
- compatibilidad regulatoria,
- capacidad logística y reputación de continuidad,

**la fragmentación interna del MERCOSUR deja de ser un problema “endógeno” y se convierte en un determinante del acceso externo.** Los socios externos buscan previsibilidad: si el bloque no puede garantizarla, ajustan sus estrategias (selectividad, condicionalidades, bilateralización). Por otra parte, el bloque pierde capacidad para su estrategia de inserción internacional.

#### **f) Cierre: la paradoja del valor estratégico sin capacidad de captura**

La paradoja actual es que, cuando el agro del MERCOSUR adquiere mayor valor geopolítico global —por seguridad alimentaria, clima y reordenamiento de cadenas—, el bloque enfrenta limitaciones internas que reducen su capacidad de capturar plenamente ese valor en forma de acuerdos, acceso estable y gravitación regulatoria.

Sin avances en:

- consolidación efectiva de la unión aduanera,
- coordinación política sostenida entre socios mayores, y
- una agenda externa común con instrumentos operativos (SPS, cooperación regulatoria, trazabilidad, logística),

**El MERCOSUR corre el riesgo de quedar rezagado en un escenario donde la competitividad agroindustrial se define cada vez más por cohesión institucional, confiabilidad política y capacidad de negociación estratégica.**

## **III. Consideraciones finales para la agenda agroindustrial del MERCOSUR**

**1) La eficiencia y competitividad dejaron de ser el factor principal para el comercio agroindustrial. Actualmente otros factores emergen como muy relevantes: el poder, el riesgo y la confianza.**

Entre 2019 y 2026, el agro se integró plenamente a la geopolítica: guerras, clima, sanciones, regulaciones extraterritoriales y rivalidades estratégicas transformaron a los alimentos, los insumos y la logística en activos de seguridad nacional. En este contexto, el acceso a mercados ya no se

define solo por costos o aranceles, sino por confiabilidad sistémica, compatibilidad regulatoria y capacidad de entrega bajo disrupción. **Para el MERCOSUR, esto implica que la competitividad depende crecientemente de instituciones, reglas y reputación, no solo de ventajas naturales y productividad.**

## **2) El valor geopolítico del agro del MERCOSUR creció, pero también lo hizo el estándar exigido para capturarlo.**

La combinación de estrés climático, nacionalismo alimentario de terceros, reordenamiento de flujos y *friendshoring* aumentó la centralidad del MERCOSUR como proveedor neto de alimentos, proteínas y bioenergía. Sin embargo, ese valor viene acompañado de exigencias crecientes: trazabilidad ambiental, diplomacia comercial y sanitaria, resiliencia, logística, previsibilidad de política comercial y métricas verificables. **El desafío no es solo producir más, sino demostrar — de manera creíble y coordinada— que el bloque puede sostener la oferta bajo presión de los factores condicionantes y cumplir con diversos estándares en múltiples dimensiones** que es necesario tener en cuenta.

## **3) La principal restricción para el acceso a los mercados no es solamente la externa, sino que se debe contemplar también la interna: sin cohesión regional, el MERCOSUR pierde capacidad de negociación y de captura de valor.**

En un mundo con el multilateralismo debilitado y comercio administrado por relaciones de poder, la fragmentación interna del MERCOSUR se convierte en un costo estratégico. La unión aduanera imperfecta, la débil coordinación política y la falta de una agenda externa común limitan la capacidad del bloque para negociar equivalencias, responder a regulaciones extraterritoriales y construir la reputación de “*trusted supplier*”. La paradoja es clara: **cuanto más relevante se vuelve el agro del MERCOSUR para la seguridad alimentaria global, más necesario se vuelve un bloque cohesionado para transformar ese activo en oferta estable, con acuerdos de calidad y gravitación internacional.**

# **IV. Algunas ideas para pasar a la acción**

La agenda comercial del MERCOSUR se estructura hoy en torno a un conjunto de objetivos estratégicos que responden tanto a las transformaciones del comercio internacional como a las vulnerabilidades propias del bloque. En este marco, la **diversificación** de mercados, productos y

socios emerge como una condición clave para reducir riesgos y ampliar oportunidades; asimismo, el **aseguramiento del acceso** se vuelve central frente a un entorno crecientemente regulado, fragmentado y sujeto a medidas con efectos extraterritoriales; la **resiliencia** también adquiere relevancia como capacidad de sostener flujos comerciales ante shocks geopolíticos, climáticos o logísticos; y la **sostenibilidad** se consolida como un eje transversal, no solo por sus implicancias ambientales y sociales, sino también como un determinante creciente del acceso efectivo a los mercados y de la competitividad de largo plazo del MERCOSUR.

A continuación, se hace referencia a diversas dimensiones de la demanda y de la oferta a tener en cuenta en función de los antecedentes analizados previamente.

## 1. Demanda

**Posicionamiento.** El MERCOSUR necesita construir y sostener un posicionamiento internacional claro y coherente, que lo proyecte como un proveedor confiable, previsible y competitivo en alimentos, bioeconomía y manufacturas de origen agroindustrial, a partir de sistemas productivos sostenibles y amigables con el ambiente. Esto requiere alinear los mensajes institucionales del bloque con las estrategias de los sectores productivos, evitando enfoques fragmentados por país y reforzando atributos comunes, tales como escala, complementariedad productiva y capacidad de abastecimiento en el largo plazo.

**Inteligencia comercial y sanitaria.** Resulta prioritario desarrollar y coordinar sistemas de inteligencia comercial y sanitaria a nivel MERCOSUR que permitan anticipar cambios regulatorios, exigencias SPS/TBT y tendencias de consumo en los principales mercados. El objetivo es reducir asimetrías de información, mejorar la capacidad de adaptación de las empresas y fortalecer una lógica preventiva y proactiva, en lugar de reactiva, frente a eventuales nuevas barreras de acceso.

**Apertura de mercados.** La apertura de mercados debe abordarse como un proceso técnico y estratégico, priorizando destinos en función de su potencial de diversificación y valor agregado. Esto implica acelerar habilitaciones sanitarias, promover reconocimientos de equivalencia, avanzar en esquemas de zonificación y articular de manera más eficaz la agenda técnica con la diplomacia comercial del bloque.

**Promoción comercial.** La promoción comercial requiere evolucionar hacia instrumentos más focalizados y orientados a resultados, privilegiando acciones en segmentos específicos, nichos de alto valor y cadenas estratégicas. La participación activa del sector privado, junto con agencias de promoción y representaciones comerciales, es clave para maximizar impacto y eficiencia en el uso de recursos.

**Negociaciones de TLCs o mecanismos alternativos.** Las negociaciones de acuerdos comerciales deben combinar una agenda tradicional de TLCs con instrumentos alternativos de acceso, como acuerdos parciales, agendas regulatorias, reconocimientos mutuos y cooperación técnica. Esta

flexibilidad es central para ampliar oportunidades en un contexto internacional marcado por la fragmentación y el avance de regulaciones con efectos extraterritoriales.

**Promoción de inversiones conjuntas y alianzas empresarias.** La agenda de demanda debe complementarse con políticas activas de promoción de inversiones conjuntas y alianzas empresarias, orientadas a consolidar la presencia en mercados de destino, integrar cadenas de valor y escalar operaciones. Estas alianzas permiten transformar el acceso comercial en inserción productiva y comercial sostenible.

## 2. Oferta

**Innovación: productividad, sostenibilidad y resiliencia.** El fortalecimiento de la oferta exportable del MERCOSUR depende de una estrategia de innovación relevante que combine aumentos de productividad con mejoras en sostenibilidad y resiliencia. Esto supone impulsar la generación y adopción de tecnologías, prácticas de manejo y modelos organizativos que reduzcan brechas internas y mitiguen riesgos climáticos, logísticos y productivos.

**Métricas.** El desarrollo en la región de métricas comunes, comparables y creíbles (con bases científicas) es un instrumento clave para demostrar desempeño y facilitar el acceso a mercados exigentes. Contar con indicadores propios armonizados en materia productiva, ambiental y social permite dialogar con estándares internacionales y reducir costos de cumplimiento para empresas y productores.

**Diferenciación y certificaciones.** La diferenciación mediante certificaciones, sellos de calidad y esquemas de atributos específicos debe asumirse como una herramienta estratégica de competitividad y no solo como un requisito externo. Bien diseñadas, estas herramientas permiten capturar valor, acceder a nichos y reforzar la reputación colectiva de los productos del MERCOSUR.

**Narrativas para el posicionamiento.** Los atributos técnicos de la oferta requieren ser traducidos en narrativas claras y consistentes, que conecten con las demandas de los mercados. Construir narrativas creíbles sobre origen, calidad, sostenibilidad y trazabilidad es fundamental para reforzar el posicionamiento del bloque y de sus cadenas productivas.

**Alianzas empresarias para inversiones conjuntas.** La promoción de alianzas empresarias orientadas a inversiones conjuntas permite escalar capacidades productivas, incorporar know-how y reducir riesgos. Estas alianzas, tanto intrarregionales como con socios externos, son un instrumento clave para acelerar la modernización de la oferta y su inserción internacional.

**Coordinación público-privada en el MERCOSUR.** Una coordinación público-privada más profunda y sistemática es indispensable para alinear incentivos, prioridades y capacidades a nivel regional. La articulación entre gobiernos, empresas y organizaciones sectoriales permite transformar diagnósticos en políticas operativas y asegurar continuidad más allá de los ciclos políticos.



**Logística: Hidrovía y corredor bioceánico.** Como se ha destacado en el diagnóstico previo, la logística constituye un determinante estructural de la competitividad del MERCOSUR, por lo que la agenda comercial debe integrar de manera explícita la mejora de la Hidrovía, los corredores bioceánicos y otros nodos críticos. Asegurar el acceso a mercados alternativos, reducir costos, mejorar previsibilidad y aumentar la confiabilidad logística es una condición necesaria para sostener y ampliar la inserción internacional del bloque.