



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

*Resumen Ejecutivo*

*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**

Resumen ejecutivo<sup>1</sup>

Nelson Illescas y Marcelo Regunaga - GPS

Enero 2026

## **1. Contexto general**

Entre 2019 y comienzos de 2026, el comercio agroindustrial internacional registró una transformación estructural que excede ampliamente los determinantes tradicionales de precios, costos y ventajas comparativas. El sistema global pasó a estar marcado por una combinación de **rivalidades geopolíticas, conflictos armados, estrés climático, disruptiones logísticas, debilitamiento del multilateralismo y proliferación de regulaciones unilaterales con efectos extraterritoriales**. En este nuevo escenario, **los alimentos, los insumos y las cadenas agroindustriales dejaron de ser un componente técnico del comercio internacional para convertirse en activos estratégicos de seguridad económica, política y alimentaria**.

Para el MERCOSUR, esta transformación genera una paradoja central. Por un lado, el bloque gana **valor geopolítico como proveedor neto de alimentos, proteínas y bioenergías** en un mundo más volátil e incierto. Por otro, enfrenta **exigencias crecientes** en materia de sostenibilidad, trazabilidad, confiabilidad logística, previsibilidad regulatoria y capacidad institucional, a lo que se suman **debilidades internas del propio proceso de integración** que limitan la captura efectiva de ese valor estratégico.

**La competitividad agroindustrial del MERCOSUR ya no depende solo de eficiencia productiva, sino crecientemente de confianza, reputación, resiliencia y capacidad de negociación**

---

<sup>1</sup> El presente documento es un resumen de una versión más extensa, que puede consultarse en la web de GPS: <https://grupogpps.org/>

**regulatoria**, en un contexto donde el comercio se administra cada vez más por relaciones de poder y estándares definidos por los grandes importadores.

## 2. Principales transformaciones del escenario internacional

### 1) UE-MERCOSUR: politización del acceso agroalimentario

Desde 2019, el acceso agroalimentario del MERCOSUR al mercado europeo dejó de negociarse en términos estrictamente comerciales para transformarse en un asunto político dentro de la UE. El agro pasó a ser un “sector sensible” atravesado por disputas internas, condicionalidades ambientales y narrativas de autonomía estratégica, donde SPS, trazabilidad y sostenibilidad funcionan como mecanismos efectivos de administración del acceso. Esto incrementa la incertidumbre post-acuerdo y obliga al MERCOSUR a complementar la negociación técnica con estrategias políticas, comunicacionales y de cumplimiento verificable.

### 2) Debilitamiento de la OMC y fragmentación del sistema multilateral

La parálisis del Órgano de Apelación desde 2019 redujo la capacidad de enforcement del sistema multilateral, ampliando el margen para medidas unilaterales, regulaciones extraterritoriales y acuerdos selectivos. En el comercio agroindustrial, esto favorece a los actores con mayor poder regulatorio y de mercado, incrementa los costos de cumplimiento y debilita la defensa jurídica de los exportadores. Para el MERCOSUR, implica una mayor dependencia de negociaciones bilaterales y la necesidad de reforzar la diplomacia comercial y sanitaria.

### 3) Cambio climático y “*climate geopolitics*”

Entre 2020 y 2026, el cambio climático se consolidó como un factor estructural del comercio agroalimentario, afectando oferta, volatilidad de precios y seguridad alimentaria. A la vez que eleva el valor geopolítico del MERCOSUR como proveedor neto de alimentos, incrementa las exigencias ambientales y la disputa por métricas y narrativas. La competitividad futura depende tanto de la resiliencia productiva como de la capacidad de demostrar, con evidencia verificable, desempeño ambiental y confiabilidad de suministro.

### 4) Regulación extraterritorial de la UE y sostenibilidad como instrumento geo-económico

La adopción del Reglamento (UE) 2023/1115 marcó un punto de inflexión al trasladar al exportador la responsabilidad plena sobre trazabilidad, uso del suelo y debida diligencia. La sostenibilidad dejó de ser un atributo reputacional para convertirse en un filtro estructural de acceso al mercado europeo (con una decisión unilateral la UE pretende influenciar en las políticas internas de los países), con efectos dominó sobre otros mercados y actores privados. Para el MERCOSUR, esto implica mayores costos, riesgo de exclusión de pequeños productores y la necesidad de respuestas regionales coordinadas basadas en equivalencias regulatorias.

## **5) Guerra Rusia–Ucrania y “weaponization” de granos y fertilizantes**

La invasión de Ucrania evidenció que granos, aceites y fertilizantes son activos estratégicos y herramientas de poder geopolítico. La disrupción de la oferta y el aumento del costo de insumos reforzaron la centralidad de la seguridad alimentaria y elevaron la prima de riesgo asociada al abastecimiento. Para el MERCOSUR, el conflicto abrió oportunidades como proveedor alternativo, pero también elevó el estándar de confiabilidad, previsibilidad y resiliencia logística exigido por los importadores e incrementó los costos de los fertilizantes.

## **6) Crisis de rutas marítimas y geopolítica de la logística**

Las disrupciones en el Mar Rojo/Suez y el Canal de Panamá desde fines de 2023 convirtieron a la logística en una variable geopolítica central del comercio. El aumento de costos, tiempos y riesgos de transporte afectó especialmente a exportadores lejanos y con márgenes ajustados, como el MERCOSUR. La competitividad dejó de depender solo del precio FOB y pasó a estar condicionada por infraestructura, eficiencia portuaria y capacidad de entrega confiable bajo escenarios de disrupción.

## **7) Nacionalismo alimentario y restricciones a exportaciones**

Entre 2022 y 2024 se generalizó el uso de restricciones a las exportaciones como instrumento de política doméstica para contener precios internos, debilitando la previsibilidad del comercio internacional. Casos como el del arroz en India mostraron cómo decisiones internas de grandes exportadores/exportadores generan impactos globales desproporcionados. Para el MERCOSUR, este contexto refuerza la importancia de sostener una reputación de proveedor confiable y de minimizar medidas discrecionales que erosionen la credibilidad externa.

## **8) Rivalidad EE. UU.–China y reordenamiento de flujos comerciales**

La competencia estratégica entre Estados Unidos y China convirtió al agro en un componente explícito de la seguridad económica. Esto está generando grandes incertidumbres en el acceso a los dos mercados. China gestiona sus importaciones con criterios de diversificación y reducción de riesgos, utilizando compras y exigencias SPS como herramientas estratégicas. Esto aumenta la centralidad del MERCOSUR como proveedor, pero también eleva el riesgo de dependencia y de bilateralización del acceso, reforzando la necesidad de diplomacia sanitaria activa y de la diversificación de mercados (por la alta dependencia de las importaciones agroindustriales chinas de los principales países del MERCOSUR).

## **9) Friendshoring y nearshoring en cadenas agroalimentarias**

La reconfiguración de las cadenas globales prioriza resiliencia, afinidad política y confiabilidad por sobre el costo puro. En este marco, los estándares SPS, ambientales y de trazabilidad operan como

filtros de pertenencia a cadenas “confiables”. Para el MERCOSUR, la distancia geográfica puede compensarse con reputación, continuidad de oferta e infraestructura logística, pero la falta de coordinación intrarregional aumenta el riesgo de exclusión en cadenas de alto estándar.

#### **10) Fragilidad interna del MERCOSUR y pérdida de gravitación externa**

En un contexto global más exigente, las debilidades internas del MERCOSUR —unión aduanera incompleta, tensiones políticas y agenda externa fragmentada— limitan su capacidad de capturar el creciente valor geopolítico de su agro. La falta de cohesión reduce el poder negociador frente a regulaciones extraterritoriales y favorece la bilateralización del acceso. La paradoja es que, cuanto más estratégico se vuelve el agro del MERCOSUR, más costosa y perjudicial resulta la fragmentación interna del bloque. Reducir conflictos para evitar la fragmentación es un desafío para el agronegocio.

### **3. Consideraciones 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.** Una agenda externa común es clave.

## 4. 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 sanitarias y técnicas (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 público-privado, 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 empresariales.** La agenda de demanda debe complementarse con políticas activas de promoción de inversiones conjuntas y alianzas empresariales, 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 permitirá 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 son condiciones necesarias para sostener y ampliar la inserción internacional del bloque.