

MERCOSUR: Una disyuntiva para los hacedores de la política exterior argentina.

Alternativas para abordar el problema del relacionamiento comercial externo del bloque

Aldo Javier López^{1 2}

Resumen: Este artículo pretende indagar sobre el dilema que enfrentan los hacedores de la política exterior argentina frente a la cesión de soberanía nacional en materia de política exterior comercial atento a su membresía en el MERCOSUR. Existe consenso académico sobre que un esquema de integración regional implica necesariamente la sesión de un cierto grado soberanía estatal de los miembros a instituciones regionales; si tal condición no se verificara, existirían obstáculos estructurales que afectarían negativamente al proceso. El MERCOSUR, como un híbrido institucional, adolece -en términos generales- de instituciones que cuenten con atribuciones cedidas por sus miembros; emergió vinculado al Regionalismo Abierto, por eso su carácter intergubernamental, aunque sus aspiraciones han ido creciendo y son asociadas también a un regionalismo Post-Liberal. En este sentido, su relacionamiento comercial externo genera una serie de tensiones entre los socios, debido a que la normativa del MERCOSUR restringe sus respectivas políticas exteriores en el ámbito de la inserción comercial internacional al requerir unanimidad de las partes para la gestión de la agenda comercial internacional, lo que implica una cesión de soberanía nacional. Ello se debe a que el MERCOSUR ha adoptado como objetivo lograr un Mercado Común, lo que involucra manifiestamente una Unión Aduanera, cuya naturaleza básica es la política comercial común. Con esta institucionalidad híbrida, la inserción comercial internacional ha sido insatisfactoria para sus miembros. Ante esta situación, los

¹ Diplomático de carrera del Servicio Exterior de la República Argentina. PhD(c) Political Science and International Studies - University of Birmingham, Magister en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de La Plata y profesor de Política Exterior Argentina en la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral. Correo electrónico: aldojavierlopez2022@gmail.com

² Las opiniones aquí vertidas corren por exclusiva cuenta del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del gobierno argentino.



hacedores de la política exterior argentina se encuentran ante diversas opciones para mejorar la inserción comercial global de la Argentina.

Palabras claves: Política Exterior Argentina, Soberanía, MERCOSUR, Integración Regional, Comercio Internacional.

Summary: This article aims to explore the dilemma faced by Argentine foreign policy-makers when faced with the ceding of national sovereignty in the area of commercial foreign policy in view of its membership of MERCOSUR. There is academic consensus that a regional integration scheme necessarily implies the cession of a certain degree of state sovereignty from members to regional institutions; if this condition were not met, there would be structural obstacles that would negatively affect the process. MERCOSUR, as an institutional hybrid, lacks - in general terms - institutions with powers ceded by its members; it emerged linked to Open Regionalism, hence its intergovernmental character, although its aspirations have been growing and are also associated with Post-Liberal regionalism. In this sense, its external trade relations generate a series of tensions between the partners because MERCOSUR's regulations restrict their respective foreign policies in the area of international trade insertion by requiring unanimity from the parties for the management of the international trade agenda, which implies a ceding of national sovereignty. This is because MERCOSUR has adopted the objective of achieving a Common Market, which manifestly involves a Customs Union, the basic nature of which is a common trade policy. With this hybrid institutional framework, international trade insertion has been unsatisfactory for its members. Faced with this situation, Argentina's foreign policy makers are faced with various options for improving Argentina's global trade integration.

Keywords: Argentine Foreign Policy, Sovereignty, MERCOSUR, Regional Integration, International Trade

RECIBIDO: 27/02/2024 ACEPTADO: 29/11/2024 PUBLICADO: 23/12/2024

1. Introducción

Una parte significativa de la literatura especializada ha cuestionado el funcionamiento del MERCOSUR debido a que su sistema intergubernamental pondera la soberanía estatal de sus miembros, y, por lo tanto, representa una restricción estructural para el eficiente funcionamiento del bloque. Este razonamiento parte de la idea generalmente extendida que “integración regional” significa fundamentalmente -en pocas palabras- re-signar la capacidad de actuar de forma bilateral con terceras partes en diversas materias. No obstante, una de las mayores disputas a nivel gubernamental con respecto al funcionamiento del esquema está vinculada directamente con la sesión de soberanía que el Tratado de Asunción (TA), el Protocolo de Ouro Preto (POP) y otras disposiciones que demandan a los países integrantes del proceso en materia de inserción comercial internacional.

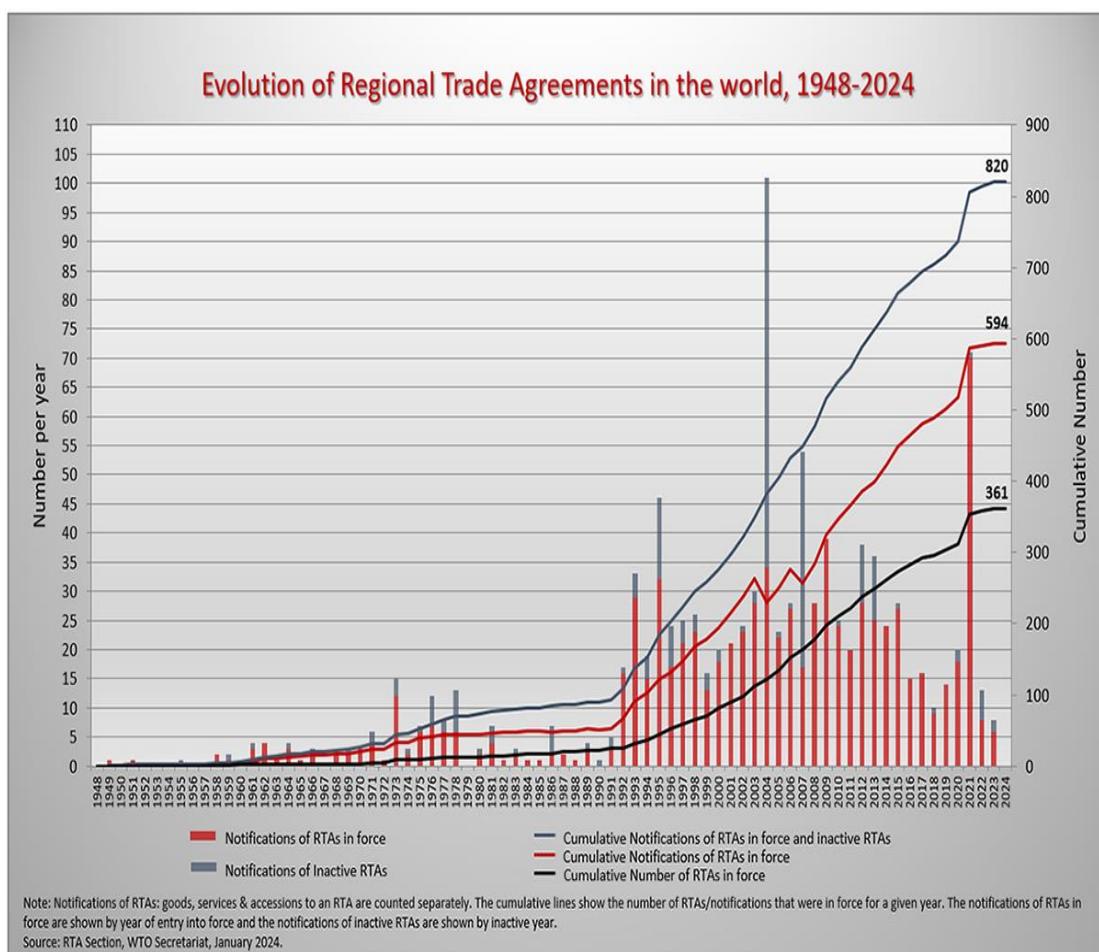
En este sentido, la Argentina se encuentra inmersa en una organización internacional de carácter regional que condiciona su soberanía comercial externa y, consecuentemente, su política exterior. Por ello, resulta imperante que los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones evalúen tal fenómeno en función de los intereses nacionales, en un contexto internacional signado por la proliferación de Acuerdos Comerciales Regionales (ACRs).

Atento a lo expuesto, aparte de esta introducción y las respectivas conclusiones, este artículo posee cuatro apartados. El primero de ellos describe el ordenamiento jurídico de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en materia de Acuerdos Comerciales Regionales (ACRs); seguidamente, se desarrolla el andamiaje teórico a utilizar; posteriormente, se describe y analiza el funcionamiento del MERCOSUR en materia de relacionamiento comercial externo; en último lugar, se analizan las fuerzas desintegradoras intra MERCOSUR. En suma, este artículo busca demostrar que el proceso de integración MERCOSUR requiere que en algunos aspectos sus partes cedan soberanía a favor de algunos mecanismos de la organización regional, lo cual afecta la soberanía de la política exterior argentina en materia comercial en un contexto caracterizado por una proliferación de ACRs y una insatisfactoria inserción comercial internacional del país. En este sentido, se presentan opciones de políticas para afrontar este problema, el cual suscita disyuntivas en los hacedores de la política exterior argentina.

2. Un sistema de excepciones al libre comercio: APA, ZLC y UA

El actual contexto comercial global presenta como rasgo distintivo el fenómeno del crecimiento exponencial de los ACRs, como se puede constatar en la Figura N°1. De acuerdo con la OMC (s. f. a), un ACR es un tratado internacional de carácter fundamentalmente comercial de naturaleza recíproca entre dos o más partes tendientes a la eliminación de barreras comerciales y cuyas preferencias arancelarias no son extensibles al resto de los miembros de la OMC. Por ello los ACRs constituyen excepciones al Principio de la Nación Más Favorecida (PNMF), el cual establece que, si un país le otorga a otro país preferencias arancelarias, estas deben ser obligatoriamente extensibles al resto de los miembros de la OMC.

Figura N°1
“Evolución de los ACRs en el mundo entre 1948 y 2024”



Fuente: OMC (s.f. a)

En el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947 - antecesor de la OMC- se habían concedido dos excepciones: la Zona de Libre Comercio (ZLC)³ y la Unión Aduanera (UA). Luego, en la Ronda Tokio del GATT de 1979 se aprobó la “Cláusula de Habilitación” -denominada oficialmente como la “Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo” (GATT, 1979)- la cual permite a los países menos desarrollados -entre otras cuestiones- la posibilidad de crear lo que se denomina Acuerdo de Preferencia (APA)⁴ . Estos tres formatos no deben asociarse directamente a las etapas de un proceso de integración regional, postuladas por Bela Balassa (1964) en el marco de las teorías de la integración regional; claramente las excepciones al PNMF son excedidas de forma sustancial por los conceptos que introdujo el autor sobre Mercado Común, Unión Económica y Comunidad Económica.

Si bien el MERCOSUR se notificó a la OMC en el marco de la Cláusula de Habilitación (es decir como una APA) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁵ y sus objetivos iniciales refieren a la categoría de Mercado Común - atento al Tratado de Asunción de 1991-, como así también su denominación oficial, la asociación regional funciona como una Unión Aduanera, aunque imperfecta (Bartesaghi, 2012)⁶. Esta categoría plantea la eliminación de los derechos de aduana con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales, como así también, prescindir de las demás reglamentaciones comerciales condicionales con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales (GATT, 1947). Asimismo, se debe establecer un arancel externo común y garantizar que los derechos de aduana aplicados por UA al comercio con los miembros de la OMC que no formen parte de la unión (terceras partes) no sean, en conjunto, más

³ Se entiende por Zona de Libre Comercio (ZLC) a un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona (GATT, 1947).

⁴ El Área de Preferencia Arancelaria (APA) es la más laxa de los formatos, se forman a través de acuerdos regionales o generales entre países en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente las trabas al comercio, ello no debe abarcar necesariamente lo sustancial de los intercambios comerciales (GATT, 1979).

⁵ La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es una organización internacional de carácter regional fundada por el Tratado de Montevideo de 1980, en sustitución de la fallida Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960. Este esquema de integración fue notificado al GATT bajo la Cláusula de Habilitación el 1º de julio de 1982. Actualmente, cuenta con trece Estados miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Cualquier país de Latinoamérica puede solicitar su adhesión a la organización regional.

⁶ El MERCOSUR fue notificado a la OMC como un Acuerdo de Preferencia Arancelaria (Acuerdo de Complementación Económica Nº18, según la denominación de la ALADI) bajo la Cláusula de Habilitación en 1992.



elevados como consecuencia del establecimiento de una unión aduanera. Consecuentemente, de ello se reconoce que su política comercial externa, entendida como el conjunto de negociaciones de tratados comerciales con países que no pertenecen a la “unión”, deba ser común (OMC, s.f. b).

Resulta significativo mencionar que, desde la perspectiva de la Reza (2015, p.194), “las uniones aduaneras ocupan un lugar bastante relegado, son más longevas y asocian a un número mayor de países, lo cual se observa también en algunos acuerdos preferenciales, como la ALADI o los acuerdos transregionales”.

De acuerdo con lo expuesto por Bartesaghi (2012), los primeros estudios sobre las uniones aduaneras comenzaron en la década del cincuenta del siglo pasado, impulsados inicialmente por Viner (1950) y luego desarrollados por autores como Balassa (1964). Su auge estuvo signado por la propuesta del mercado único europeo en el Tratado de Roma de 1957, instrumento jurídico que instituyó la Comunidad Económica Europea (CEE)⁷. El mercado interno europeo fue perfeccionándose progresivamente con el Acta Única Europea de 1987, el Tratado de la Unión Europea de 1992 y la adopción de la moneda única en 1999.

El éxito del esquema de integración influyó en la creación de instrumentos similares en América Latina y el Caribe, los cuales no han tenido éxito en su implementación; así lo demostró el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA)⁸ creado en 1960, el Pacto Andino⁹ de 1969 y la Comunidad del Caribe (CARICOM)¹⁰ constituida en 1973. El caso del Pacto Andino fue analizado por Malamud (2010) y sirve para entender también lo sucedido con la organización institucional del MERCOSUR. De acuerdo con el autor, la organización andina reproducía la mayoría de las agencias e instituciones

⁷ La Comunidad Económica Europea (CEE) fue una organización política y económica creada por el Tratado de Roma de 1957. En 1992 fue reemplazada por la Unión Europea a través del Tratado de Maastricht. La misma estaba formada inicialmente por Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Alemania Occidental, Francia e Italia. Actualmente cuenta con 27 miembros.

⁸ El Mercado Común Centroamericano (MCCA) se constituyó por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960 y actualmente está integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica.

⁹ El Pacto Andino es el esquema de integración regional antecesor de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el cual entró en vigor con la firma del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969. Actualmente está compuesta por cuatro Estados: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Chile y Venezuela formaron parte de tal organización.

¹⁰ La Comunidad del Caribe (CARICOM) es una organización de integración regional que fue fundada en 1973 por el Tratado de Chaguaramas, que sustituyó a la Asociación Caribeña de Librecambio que había sido creada en 1965. Actualmente está constituida por Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

de la Comunidad Económica Europea. La trascendental diferencia estaba en la naturaleza del contrato social: mientras que los europeos construyeron una estructura tríadica que incluía una autoridad supranacional, el Pacto Andino, como el MERCOSUR, no pasó de una organización diádica que mantenía las decisiones en manos de los Estados miembros. La razón de esta decisión no residía en la emulación del éxito, sino en el aprendizaje del fracaso (Malamud, 2020).

La experiencia negativa en la mayoría de las uniones aduaneras en la segunda mitad del siglo XX determinó su escasa utilización como instrumento de inserción comercial internacional en el siglo XXI. Como se puede visualizar en la Figura N°2, existen actualmente 369 ACRs notificados, el formato más utilizado es el de ZLC, el cual representa el 88% de las excepciones al PNMF notificadas, luego le siguen los APAs con 8 % y las UAs con solo el 4 %. Efectivamente, estos datos demuestran la declinación del uso de las UAs como modelo de inserción comercial internacional.

El mayor usuario de excepciones, como se representa en la Figura N °3, es la UE, con 46 excepciones, luego le siguen el Reino Unido con 38, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)¹¹ con 35 y Chile con 31. Si se consideran las diez regiones geográficas establecidas por la OMC, América del Sur se posiciona en el tercer lugar con 72 ACRs notificados, detrás de Asia del Este con 107 y de Europa con 165. Estos datos de la realidad resultan insoslayables a la hora de mantener una de las pocas políticas de Estado en materia de política exterior que desarrolla Argentina. Esto es, su compromiso con la suscripción de ACRs -en general- y su pertenencia al MERCOSUR -en particular- (López, 2023a). Se recuerda que la Argentina no solo fue miembro fundador del MERCOSUR, sino que también suscribió Acuerdos de Complementación Económica en el marco de la ALADI con Chile y México, como así también -desde la plataforma MERCOSUR- estableció acuerdos regionales y extrarregionales juntos a sus socios del esquema de integración con diversos países y bloques comerciales (López, 2023b).¹²

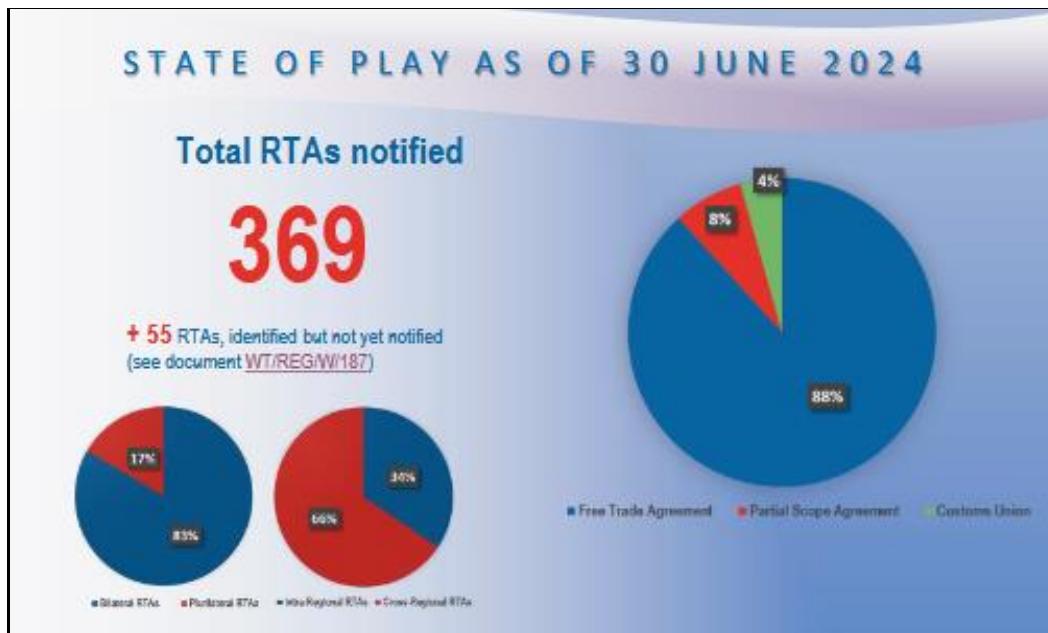
¹¹ La Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (también conocida por sus siglas en inglés EFTA — European Free Trade Association—) es un bloque comercial creado el 4 de enero de 1960 por la Convención de Estocolmo como alternativa a la Comunidad Económica Europea (1957) e integrada inicialmente por Austria, Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Entró en vigor en junio de 1960. En 1961 entró Finlandia, en 1970 Islandia y en 1991 Liechtenstein. Actualmente solo cuenta con cuatro miembros: Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza; el resto de sus socios se incorporaron a la UE en diferentes momentos.

¹² Ver Cuadro N°2.



Figura N°2

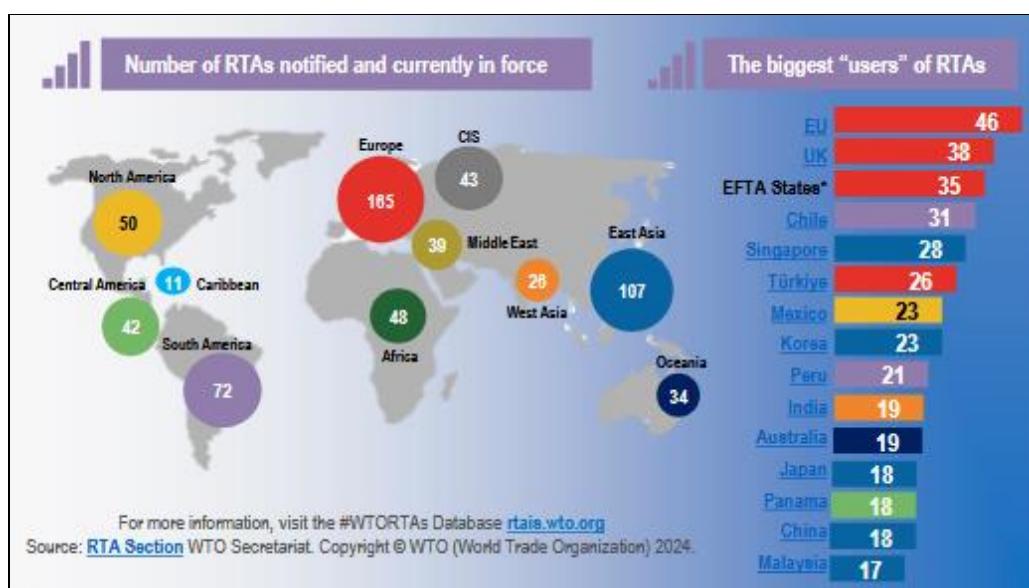
“Acuerdos Comerciales Regionales notificados por Excepción al Principio de la Nación Más Favorecida a junio del 2024”



Fuente: OMC (s. f. a)

Figura N°3

“Mayores usuarios de excepciones al Principio de la Nación Más Favorecida entre enero y junio del 2024”



Fuente: OMC (s.f. a)

3. Aspectos teóricos

Resulta relevante para este artículo mencionar que algunos ACRs conllevan en sí mismos procesos de integración regional, ya que no solo implican reducciones arancelarias entre sus miembros, sino que también suelen contar con un cuerpo institucional que administra diversos temas -más allá de los comerciales- y que usualmente afectan la soberanía de los Estados nacionales integrantes del proceso. Si no ocurriese esto, como señala Genco (como se citó en Del Arenal, 2005, p. 269), el proceso de integración regional se enfrentaría a liderazgos nacionales que podrían guiar o desviar el proceso, como así también, se presentarían circunstancias externas que pueden afectar el camino integrativo. Ellos no deben confundirse con otros ACRs, en los cuales no existen instituciones o simplemente cuentan con una mínima construcción institucional que no requieren una sesión de soberanía de parte de sus participantes (Lopez, 2023b).

Los enfoques teóricos de base funcionalista, en el marco de la Tradición Liberal de las Relaciones Internacionales, son vitales para el abordaje teórico de los procesos de integración regional, entre ellos: Funcionalismo, Neofuncionalismo, Neo-Neofuncionalismo y Neoinstitucionalismo (López, 2024).

Desde la óptica de Haas, el padre del Neofuncionalismo¹³, la integración regional es un “proceso por el cual los actores políticos de varias unidades nacionales distintas están convencidos de desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (Haas, 1958, como se citó en López, 2011, p. 33).

No obstante, luego de la “Crisis de la Silla Vacía” o “euroesclerosis” y el veto al ingreso de Gran Bretaña¹⁴ en la década del sesenta, el autor planteó que todo esquema de

¹³ El enfoque neofuncionalista nace con la publicación de Haas: “*The Uniting of Europe*” (Haas, 1958), en la cual expone que el Funcionalismo de Mitrany resulta insuficiente para explicar los procesos de integración. De esta manera origina una nueva corriente que parte de algunas bases funcionalistas, pero que redefine el foco dándole preeminencia a lo político por encima de los aspectos técnicos. De este modo, se perfila como una combinación de la tradición federalista relativa a la unificación política y económica, con énfasis en el cambio gradual y acumulativo como respuesta a las necesidades que se desarrollan en los sectores económicos y técnicos.

¹⁴ Las solicitudes del Reino Unido para unirse en 1963 y 1967 fueron vetadas por el presidente de Francia, Charles de Gaulle, quien argumentó que una importante cantidad de aspectos de la economía británica hacían que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte fuese incompatible con el proyecto integracionista europeo, como así también, que Gran Bretaña tenía una hostilidad profundamente arraigada a cualquier proyecto paneuropeo. Una vez que De Gaulle renunció a la presidencia francesa en 1969, el Reino



integración regional experimenta fuerzas de integración y desintegración, debido esencialmente a su naturaleza (Haas, 1967). Ello responde a que las organizaciones de integración regional son construidas y desarrolladas desde intereses efímeros, por lo cual están destinadas a ser frágiles y susceptibles de revertirse. En este sentido, los procesos de integración regional pueden experimentar retracciones debido a que sus integrantes consideran que las soluciones a los problemas nacionales ya no son regionales. Lo planteado por Haas converge en su célebre concepto “*fragmented issue linkage*”, fenómeno al que se refiere cuando “se cuestionan los viejos objetivos, y nuevos objetivos claman por ser satisfechos debido a que la racionalidad aceptada como adecuada en el pasado cesa de ser una guía legítima para la acción futura” (Haas, 1976, p. 184). Siguiendo a Haas (1976), esta situación genera un “campo turbulento” que estanca el proceso de integración regional.

Debido a las faltas de respuestas teóricas del Neofuncionalismo ante la crisis europea, el propio fundador del enfoque lo proclamó obsoleto ante la evidencia empírica (Haas, 1979). Según Hurrell (1995), la crisis europea expuso que el Neofuncionalismo fue desmedidamente determinista, tecnocrático y apolítico, e ignoró la resistencia de los Estados a delegar soberanía nacional a instituciones supranacionales. De igual forma, también subestimó la importancia de la política de poder y la medida en la cual los factores políticos y económicos internacionales influyen sobre la integración.

A pesar del marcado euroescepticismo en el ámbito de la corriente neofuncionista, el discípulo más destacado de Haas, Philippe Schmitter, desafió a su mentor y procuró revalidar los preceptos neofuncionalistas a través de diversas publicaciones, donde resaltó el artículo titulado “A Revised Theory of Regional Integration” (Schmitter, 1970).

Su aporte más importante fue representar a los procesos de integración regional de forma teórica, en el cual la evolución de este es considerada la variable dependiente, integrada por dos dimensiones: “cuestiones a resolver conjuntamente” (*scope*) y el “nivel de autoridad de las instituciones regionales” (*level*) (Schmitter, 1970) Siguiendo al autor, frente a una crisis del proceso, los Estados que conforman la organización de integración

Unido presentó una tercera y exitosa solicitud de membresía, cuyo proceso culminó con el ingreso de los británicos en 1973. El 23 de junio de 2016 se celebró en el [Reino Unido](#) un referéndum sobre su pertenencia a la Unión Europea. En la consulta, una mayoría de votantes decidió que el país debía retirarse de la UE. Recién el 31 de enero de 2020 -luego de un largo proceso de negociación- Gran Bretaña concretó su salida de la UE.



regional reformulan las estrategias a seguir a través de diversos ciclos, los cuales a continuación se detallan (Schmitter, 1970, p. 5):

- Aumentar las cuestiones a resolver conjuntamente y el nivel de compromiso —*spill over*—;
- Ampliar las cuestiones a resolver conjuntamente, manteniendo constante el nivel de autoridad —*spill-around*—;
- Incrementar la capacidad de la autoridad sin permitir ampliación de las metas —*buildup*—;
- Extender el nivel de deliberación conjunta, pero retirando a las instituciones de ciertas áreas —*retrench*—;
- Permitir la participación de los burócratas en una variedad de temas, pero disminuyendo su capacidad decisoria —*muddle-about*—;
- Retroceder en las cuestiones a resolver conjuntamente y nivel —*spillback*—;
- Responder a las crisis con modificaciones marginales en la Zona de Indiferencia —*encapsulation*—.

Este modelo de carácter causal resulta de gran relevancia teórica para abordar el desempeño de un proceso de integración regional porque consolidó la corriente funcionalista en el marco de las Teorías de Integración. Si bien para el propio Schmitter su trabajo pasó desapercibido en el momento de su publicación, luego, adquirió relevancia, quizás porque se adelantó a su tiempo (Schmitter, 2006). Se concuerda con López cuando afirma que la actualización que efectúa Schmitter al modelo Neofuncionalista inició un nuevo enfoque denominado Neo-Neofuncionalismo (López, 2022a, p. 53). Este nuevo enfoque posee plena vigencia al poner énfasis en las siguientes cuestiones: el carácter no automático de la integración regional; los resultados no deseados del proceso; las maniobras nacionales adoptadas bajo incertidumbre; y los ciclos de toma de decisiones que interactúan con cambios en la estructura y valores de un bloque regional, que consecuentemente genera secuelas impredecibles (Malamud y Schmitter, 2006).

4. La naturaleza del MERCOSUR

El MERCOSUR, como se mencionó oportunamente, es técnicamente el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N°18, el cual se notificó como un APA gracias a la implementación de la ya también mencionada “Cláusula de Habilitación” de 1979. La importancia de la ALADI se funda en su carácter de “paraguas”, debido esencialmente a que a través de ella sus trece miembros han utilizado diversos mecanismos de integración. Entre ellos: el sistema de preferencias arancelarias regionales, los acuerdos de alcance regional y los acuerdos de alcance parcial. Dentro de esta última categoría se encuentran los Acuerdos de Complementación Económica, es decir, el MERCOSUR (Malamud, 2013).

A pesar de este “paraguas” de la ALADI, el MERCOSUR fue más allá de un simple acuerdo de preferencias arancelarias al adoptar el modelo de Unión Aduanera, lo cual tuvo como finalidad alcanzar -en un plazo determinado- lo que se denomina en la teoría de la integración como Mercado Común (MC). Esto último implicó la construcción de un andamiaje institucional para alcanzar tal objetivo, en simultáneo con la sesión de la soberanía comercial de sus partes constitutivas para sincronizar con la dinámica específica de una UA. Este modelo necesita que la agenda comercial externa sea adoptada por unanimidad y su implementación se realice en forma conjunta por todas las partes. De lo contrario, el modelo ingresaría en una zona de incoherencia funcional, lo cual en realidad ocurre en el MERCOSUR.

Atento a lo anterior, Halperín (2011) afrontó las dificultades de las condiciones de viabilidad para las organizaciones de integración regional, vinculando las disposiciones jurídicas del esquema de integración y sus implicancias económicas comerciales con la coherencia del modelo de UA. En este sentido, se coincide con el autor cuando expresa que “(...) no hay viabilidad alguna para una organización que se precie de ser (al menos) unión aduanera cuando tolera que sus Estados miembros asuman compromisos, de manera unilateral, con terceros países” (p. 73).

Asimismo, se concuerda con la visión de Peixoto Batista y Perrotta (2018) en lo relativo a que el MERCOSUR constituye un híbrido institucional. El Tratado de Asunción enmarcó al bloque en el “Regionalismo Abierto”¹⁵, sin embargo, el Protocolo de Ouro

¹⁵ El Regionalismo Abierto es un enfoque de la integración regional -imperante en la década de los noventa- caracterizado por la liberalización generalizada del comercio de bienes y servicios y de los movimientos de capital, junto con la armonización de los regímenes regulatorios nacionales.

Preto institucionalizó un esquema de integración de tipo profunda, consintiendo la creación de una institucionalidad adicional que fue desarrollándose hasta poseer peculiaridades que las académicas Peixoto Batista y Perrotta denominan “regionalismo posthegemónico”, “postliberal”, “estratégico” o “postcomercial” (Peixoto Batista y Perrotta, 2018). En este sentido, siguiendo a las autoras (2018, p. 2) la “(...) complejidad se incrementa por la combinación de diferentes modalidades de integración regional presentes en forma de capas que se van añadiendo (...”). Esto dota al bloque de una gran resiliencia, pero al mismo tiempo ha obstaculizado su progreso.

El MERCOSUR representa un tipo radical de intergubernamentalismo denominado “Interpresidencialismo”, de allí su apego a las características westfalianas (Malamud, 2005). Posiblemente, por todos estos motivos, los socios del bloque responden a las continuas crisis que sufren con modificaciones marginales en la Zona de Indiferencia —*encapsulation*— y dificultando el efecto de *Spill over* propuesto por el Neofuncionalismo (Haas, 1958, como se citó en López, 2011, p. 33).

Desde un punto de vista político, este tipo de intergubernamentalismo que muestra el MERCOSUR se encuentra conectado a su proceso de construcción, el cual tiene como punto de partida la “Declaración de Iguazú” del 30 de noviembre de 1985. En un contexto caracterizado por la rivalidad argentino-brasileña y el retorno de la democracia, Ricardo Alfonsín junto a José Sarney expresaron la voluntad política de sus administraciones de promover el comercio bilateral (López, 2023b). El proceso inició con una integración funcional y sectorial, primordialmente del trigo y el petróleo, basada en el eje Buenos Aires-Brasilia (Malamud, 2020). Esta metodología coincidió con la postura Neofuncionalista sobre que la integración regional es un proceso, no un producto (Malamud y Schmitter, 2006). Manifiestamente, el esquema comenzó dando pequeños pasos para causar grandes efectos, que, siguiendo los preceptos neo-neofuncionalistas, “lo importante es fijarse una tarea concreta que sea posible manejar en conjunto con pocas polémicas iniciales, pero suficientemente ligada a otras áreas de posible cooperación conjunta como para generar efectos secundarios en éstas” (Malamud y Schmitter, 2006, p. 9).

Al reflexionar sobre la integración en el Cono Sur, en una entrevista con Malamud, el ex canciller argentino Dante Caputo expresó “(...) me preocupaban especialmente las experiencias fallidas de integración. Mi evaluación fue que, durante la fase de despegue, los riesgos de burocratización o desaceleración eran mayores si el sistema de dirección se

independizaba de la voluntad política” (Malamud, 2003, p. 162). En este sentido, al fomentar la conducción política directa del proceso, Alfonsín y Caputo pretendían evitar los dos inconvenientes opuestos que supuestamente habían afectado negativamente la integración latinoamericana: la excesiva burocratización de la entonces Comunidad Económica Europea y la ineficaz institucionalización del Pacto Andino. Por ello, la decisión de los padres fundadores del MERCOSUR de no crear instituciones supranacionales fue el resultado de una cuidadosa comparación con otros procesos de integración regional, cuyo resultado fue asignar todas las responsabilidades de control y gestión a los altos cargos ejecutivos (Malamud, 2020). En este sentido, Caputo declaró que: “(...) para que el bloque sobreviva me parecía muy importante no institucionalizarlo. Por el contrario, la decisión política no debía delegarse, sino permanecer al más alto nivel, con los ministros de Economía y Asuntos Exteriores y los presidentes” (Malamud, 2003, p. 162).

No obstante, hacia 1991, el proceso se amplió a Paraguay y Uruguay y se transformó en una organización del tipo Balassa, que priorizó una integración más amplia del mercado sobre una integración sectorial, la cual se manifiesta en el Tratado de Asunción de 1991 (TA) (Malamud, 2020). Desde el punto de vista neo-neofuncionalista, el proceso experimentó un *Spill-around*, es decir, se ampliaron las cuestiones a resolver conjuntamente manteniendo constante el nivel de autoridad. Resulta curioso que el intergubernamentalismo superlativo -más allá de las intenciones del Protocolo de Ouro Preto de 1994- terminaría afectando la soberanía nacional de los socios en materia de relacionamiento comercial.

4.1 El relacionamiento comercial externo del MERCOSUR

El TA, oficialmente denominado “Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”, señala en su artículo primero que el objetivo del bloque es: “(...) El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales (...)” (MERCOSUR, 1992, p. 3).

Lo explicado en el párrafo anterior da cuenta de que a pesar de enmarcarse jurídicamente dentro de la ya mencionada “Cláusula de Habilitación”, los cuatro países se embarcaron en un proceso aún más ambicioso con el establecimiento de una Unión Aduanera -con el objetivo final de alcanzar un Mercado Común-, la cual requería una política comercial común. Esto último se evidenció en el Protocolo de Ouro Preto de 1994, debido esencialmente al establecimiento de una estructura jurídica -de carácter meramente intergubernamental- que le permite al MERCOSUR negociar conjuntamente debido a la adquisición de su personalidad jurídica internacional (López, 2023b). De forma manifiesta, el proceso iniciado en los ochenta decidió luego transitar por un camino caracterizado -en términos neo-neofuncionalistas- por el desarrollo de un *Spill over*. Se amplió las cuestiones a resolver conjuntamente, como así también la autoridad de sus instituciones (aunque haya sido solamente de forma nominal) (Schmitter, 1970).

4.2 Construcción y gestión de la agenda comercial del bloque

Debido a la capacidad de la organización regional de relacionarse con terceras partes y a la intensa dinámica de la utilización de las excepciones al PNMF por múltiples actores estatales del sistema internacional, los socios del MERCOSUR establecieron mecanismos institucionales para mejorar la coordinación intrabloque. De este modo, se incorporó dentro del Grupo Mercado Común (GMC) el “Grupo Ad Hoc de Relacionamiento Externo” a través de la Resolución del GMC 34/95 (MERCOSUR, 1995), lo cual permitió profundizar las instancias de debate para la coordinación del accionar conjunto. Esto último puede ser considerado también un *Spill over* en el marco del Neo-Neofuncionalismo (Schmitter, 1970), atento al salto cualitativo que provocó la creación del grupo mencionado.

A partir del nuevo siglo, comenzaron a presentarse dudas por parte de algunos socios respecto al requisito de negociar conjuntamente. A raíz de ello, se emitió la Decisión CMC 32/00, que en su artículo 1º reafirmó: “el compromiso de los Estados Partes del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias” (MERCOSUR, 2000). Atento a los continuos cuestionamientos de Uruguay sobre la entrada en vigor de la mencionada norma, resulta de máxima importancia mencionar que según como se observa en la misma Decisión, esta no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados parte por reglamentar aspectos del funcionamiento

de la organización y además constituye una reiteración de los estipulado en el Tratado de Asunción.

Luego, con la voluntad política de fortalecer el seguimiento de las negociaciones externas del bloque, se creó el “Grupo de Relacionamiento Externo del Mercosur” (GRELEX) en 2011. Según la Decisión CMC N°22/11, este grupo es auxiliar del Grupo Mercado Común y posee las siguientes facultades (MERCOSUR, 2011)¹⁶:

- Asesorar al Grupo Mercado Común en materia de negociaciones externas del MERCOSUR en áreas económico-comerciales;
- Dar seguimiento a los acuerdos económico-comerciales suscriptos por el MERCOSUR;
- Coordinar y realizar el seguimiento de las negociaciones económico-comerciales en el proceso de adhesión de terceros países al MERCOSUR;
- Coordinar y realizar el seguimiento de las Comisiones Administradoras u órganos equivalentes de los acuerdos económico-comerciales suscriptos por el MERCOSUR;
- Elaborar y realizar las actualizaciones de los textos base de las distintas disciplinas incluidas en los acuerdos económico-comerciales con terceros países y grupo de países;
- Preparar y actualizar las presentaciones MERCOSUR a ser empleadas en diálogo con terceros países y grupos de países en el ámbito de sus competencias.

Por lo expuesto, resulta evidente que, a través de esta última norma descrita, los miembros del esquema de integración cedieron su soberanía en materia de inserción comercial internacional. Las facultades otorgadas al Grupo Mercado Común (GMC) en la Decisión CMC N°22/11 se enmarcan en el clásico concepto de *Spill over* de Haas (1958) y en el renovado de Schmitter (1970), debido esencialmente a que se incrementa las tareas a resolver conjuntamente, como así también el nivel de autoridad del GMC.

4.3 Inserción comercial externa de la Argentina desde la plataforma MERCOSUR

¹⁶ Art. 3.

No cabe duda sobre la veracidad y la vigencia de la afirmación de Bernal Meza (2008) sobre la importancia de Brasil para la clase dirigente argentina, la cual tiene la convicción de que la asociación con el país vecino resulta imprescindible para la política exterior argentina, asimismo se reafirma y se coincide con lo señalado por Bouzas (2022) en lo relativo a que el ACR MERCOSUR ha sido la principal política comercial externa en la cual ha participado Argentina en el último medio siglo. No obstante, resulta imperativo destacar, una vez demostrada las limitaciones que posee la política exterior argentina en materia comercial, que la inserción de la economía argentina a nivel global ha sido insatisfactoria.

Según Alfil (2023), la participación de la Argentina en el total de exportaciones de bienes y servicios a nivel global fue del 0,25% en 2023, la ratio más bajo de la historia argentina. Con referencia al indicador de exportaciones por habitante, en América Latina fue de 2.272 dólares en promedio para el año 2023. Asimismo, siguiendo a Alfil, los países que mejor resultado exhibieron en la región en este indicador son Uruguay (5.857 dólares) y Chile (5.044 dólares).

Los dos socios más importantes del MERCOSUR mostraron un escaso desarrollo exportador comparado con sus respectivas poblaciones, la Argentina (1.882 dólares) y Brasil (1.617 dólares), ello explica parte de las reiteradas críticas al desempeño comercial externo del bloque (Alfil, 2023). En adición a lo anterior, según el examen estadístico del comercio mundial del 2023 (OMC, 2024), la Argentina ocupó el puesto 44º en exportación de mercaderías, mientras que de servicios se posicionó en el lugar 52º. En las importaciones es el 49º país a nivel global, a la vez que en servicios comerciales está en la ubicación 50º.

Asimismo, en materia de acceso a mercados de bienes, Zelicovich (2023) realizó un importante aporte en un minucioso trabajo en el marco del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), en el cual resalta que producto del acervo de acuerdos existentes, el 14,40% de las exportaciones a mercados extra-MERCOSUR ya cuenta con algún tipo de preferencia arancelaria. Siguiendo el estudio, los principales destinos de las exportaciones, sin embargo, no resultan cubiertos por los acuerdos vigentes y el promedio de arancel aplicado ponderado por comercio que encuentran las exportaciones de los cuatro socios del MERCOSUR en los países de destino de sus productos ha sido del 4,4%. Los acuerdos con negociaciones ya concluidas agregarían un tratamiento preferencial para un 22% de las exportaciones de bienes del bloque, alcanzando así un 26,4% del total.

De concretarse todos los frentes abiertos, incluyendo los escenarios con negociaciones en curso, el conjunto del comercio abordado por la agenda externa podría alcanzar el 45,20% del total de las exportaciones del MERCOSUR y el 33,3% de las importaciones (Zelicovich, 2023)¹⁷. Sin embargo, actualmente, el esquema de integración tiene en vigencia cuatro ACRs -exceptuando los ACEs en el marco de la ALADI-. Ellos son las ZLC con Israel, Egipto y Palestina (este último sólo en vigor con Brasil), como así también los APAs con la India y SACU¹⁸ (GRELEX, 2024).

Cuadro N°1.
Comercio del MERCOSUR con socios con acuerdos comerciales en vigor, acuerdos concluidos y acuerdos en negociación.
En Millones US\$. Año 2022.

Socios con acuerdos en vigor	Participación s/total de expo extra MERCOSUR	Participación s/total de imp extra MERCOSUR	Participación s/Total de Expo Extra MERCOSUR	Participación s/Total de Expo Extra MERCOSUR
Bolivia	2,185	2460	0,60%	0,80%
Chile	12349	5274	3,60%	2,00%
Colombia	4530	2403	1,30%	0,90%
Cuba	539	8	0,20%	0,00%
Ecuador	1430	400	1,40%	0,20%
Egipto	3795	1222	1,10%	0,40%
India	9401	8618	2,80%	3,30%
Israel	1214	1310	0,40%	0,50%
México	6423	6618	1,90%	2,40%
Perú	5360	1400	1,60%	0,50%
SACU	1685	1216	0,50%	0,50%
Total socios con acuerdos en vigor	48923	30479	14,40%	11,70%
Unión Europea	62944	57216	18,80%	22,00%
EFTA	3995	4408	1,20%	1,70%
Singapur	8567	1485	2,50%	0,60%
Total socios con negociaciones concluidas	75506	63109	22%	24%
Corea del Sur	8362	6393	2,50%	1,90%
Canadá	8362	5858	1,90%	1,70%
Indonesia	5256	2377	1,60%	0,70%
Líbano	371	37	0,10%	0,00%
Vietnam	6778	4376	2,00%	1,30%
República Dominicana	1565	37	0,50%	0,00%
Total de socios con acuerdos en negociación	28664	19078	8,50%	5,60%
Total Agenda Externa	153093	112664	45,20%	33,30%

Fuente: Zelicovich, (2023).

4.4 La agenda externa del MERCOSUR

El insatisfactorio resultado en materia de inserción comercial descripto en el apartado anterior contrasta con la intensa agenda comercial regional del bloque. De acuerdo

¹⁷ Ver Cuadro N°1.

¹⁸ La Unión Aduanera de África Austral o SACU —acrónimo del inglés de *Southern African Customs Union*—es una unión aduanera que aglutina a 5 países de África Austral: Botsuana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia.

con la XXIV Reunión Ordinaria del GRELEX (GRELEX, 2024) desarrollada los días 13 y 14 de agosto de 2024 en Montevideo, existe la siguiente categorización de escenarios: “Administración de Acuerdos de Complementación Económica”; “Diálogos Exploratorios”; “Otras”; “Acuerdos Suscritos”; “Acuerdos Concluidos en Principio”; “Acuerdos en Negociación”; “Administración de Acuerdos”; y “Otras Frentes”. Las primeras tres categorías están englobadas en lo que se denomina “Agenda Regional” y el resto en “Agenda Extraregional”.

De acuerdo a la categorización señalada, existen 5 comisiones administradores de ACEs (MERCOSUR-Bolivia, MERCOSUR-Colombia, MERCOSUR-Chile y MERCOSUR-Perú); 2 diálogos exploratorios (MERCOSUR-El Salvador y MERCOSUR-República Dominicana); 2 Otras (Panamá y Alianza del Pacífico); 1 acuerdo suscrito (MERCOSUR-Singapur); 2 acuerdos concluidos en principio (MERCOSUR-Unión Europea y MERCOSUR-EFTA); 3 acuerdos en negociación (MERCOSUR-Emiratos Árabes Unidos, MERCOSUR-Canadá y MERCOSUR-Indonesia); 4 comisiones administradores de acuerdos vigentes (MERCOSUR-Egipto, MERCOSUR-India; MERCOSUR-Israel y MERCOSUR-Palestina); y 5 Otras frentes (MERCOSUR-Bangladesh, MERCOSUR-República Popular China, MERCOSUR-Consejo de Cooperación para los Países Árabes del Golfo, MERCOSUR-Japón y MERCOSUR-Vietnam) (GRELEX, 2024).

De los párrafos anteriores, se puede inferir que existen -a modo de simplificar- 24 frentes de relacionamiento comercial externo del bloque. Resulta importante mencionar que en la aludida reunión del GRELEX se incluyó por primera vez en la agenda comercial externa a la República Popular China, cuestión que venía siendo reclamada por diferentes gobiernos uruguayos desde 2006, ello demostró el cambio de percepción por parte de la Argentina y Brasil con relación al gigante asiático.

En el cuadro N°2 se puede verificar claramente que existe una compleja agenda comercial externa cuya gestión, basada en el principio de unanimidad, resulta lenta y dificultosa, aunque en casos precisos la falta de conclusión de algunas negociaciones depende de nuevas demandas o la actitud proteccionista de alguna contraparte.

Se estima imprescindible mencionar que existen ciertos elementos burocráticos institucionales que afectan las negociaciones comerciales externas a nivel doméstico. Habitualmente ha habido en la política comercial argentina una fragmentación -y en muchos casos ambigüedad en la asignación- de responsabilidades en la administración pública que alentaron la competencia por encima de la cooperación intraburocrática, lo que ha afectado la calidad de las políticas comerciales, como así también la dinámica de carácter

competitiva entre las reparticiones estatales, las cuales han sido estimuladas por los usuales cambios institucionales gubernamentales y previsiblemente de los funcionarios técnicos involucrados, con la excepción relativa del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación, el cual tiene a cargo el ya mencionado y estratégico GRELEX (Bouzas, 2022).

Cuadro N°2.
Agenda Comercial Externa del MERCOSUR de acuerdo a XXIV Reunión Ordinaria del GRELEX de agosto del 2024.

Tipo de agenda	Escenario	Estado de situación/acciones	Total por categoría	Total de escenarios	
Agenda Regional	MERCOSUR- Bolivia (ACE-36)	Administración de ACEs vigentes	5		
	MERCOSUR- Colombia (ACE-72)				
	MERCOSUR- Chile(ACE-35)				
	MERCOSUR- Ecuador (ACE-59)				
	MERCOSUR- Perú (ACE-58)				
	MERCOSUR - El Salvador	Dialogos exploratorios	2		
	MERCOSUR - República Dominicana				
	Panamá	Contactos	2		
	Alianza del Pacífico				
Agenda Extraregional	MERCOSUR- Singapur	Acuerdo suscripto	1	24	
	MERCOSUR-Unión Europea	Acuerdos concluidos en principio	2		
	MERCOSUR-EFTA				
	MERCOSUR-Emiratos Árabes Unidos				
	MERCOSUR-Canadá	Acuerdos en negociación	3		
	MERCOSUR-Indonesia				
	MERCOSUR-Egipto				
	MERCOSUR-India	Administración de acuerdos vigentes	4		
	MERCOSUR-Israel				
	MERCOSUR-Palestina				
	MERCOSUR-Bangladesh				
	MERCOSUR-Consejo de Cooperación para los Países Árabes del Golfo	Otros frentes	5		
	MERCOSUR-República Popular China				
	MERCOSUR - Japón				
	MERCOSUR - Vietnam				

Fuente: GRELEX (2024).

5. Las fuerzas desintegradoras

Una de las características que le asigna el Neo-Neofuncionalismo a los procesos de integración regional es su carácter reversible, es decir, la existencia simultánea de fuerzas integradoras y desintegradoras (Schmitter, 2006). La falta de resultados importantes en materia comercial ha generado tensiones entre los socios del MERCOSUR. Algunos miembros, como el caso recurrente de Uruguay, han solicitado la “flexibilización del relacionamiento externo”, que no es otra cosa que la violación de la normativa regional

vigente en tal materia, la vulneración de la lógica de una unión aduanera y la recuperación plena de la soberanía en materia de política exterior comercial, que en términos del Neo-Neofuncionalismo, se estaría haciendo referencia a un *Spillback*, es decir, el retroceso en lo relativo a las cuestiones a resolver conjuntamente y el nivel de autoridad de las instituciones del bloque (Schmitter, 1970). En este sentido, el concepto de “campo turbulento”, presentado por Haas (1976) en ocasión del análisis del proceso de euroesclerosis, estaba comenzando a generarse en la primera década del siglo XXI. Los viejos objetivos del Tratado de Asunción estaban siendo cuestionados y nuevos objetivos clamaban por ser satisfechos.

De hecho, el primer conflicto que se presentó en el seno del MERCOSUR sobre esta cuestión ha sido en ocasión del proyecto frustrado del ingreso de Chile como miembro pleno del bloque en el año 2000 (Grinspun, 2021). En tales circunstancias, el gobierno trasandino manifestó su intención de formar parte del esquema de integración, pero con la salvedad de mantener intacta su independencia en materia de política comercial, por ello, a instancias de Brasil, se redactó la ya mencionada Resolución 32/00, la cual reafirmó la ausencia de soberanía estatal de los Estados miembros del MERCOSUR en su relacionamiento comercial externo.

Estas tensiones se fueron intensificando. Principalmente Uruguay, pero en algunas ocasiones también Paraguay y Brasil, han solicitado -aunque sin éxito- que se autoricen bilateralidades comerciales en el ámbito extrarregional. El caso de mayor notoriedad ha sido la intención de Uruguay de negociar bilateralmente una ZLC con los Estados Unidos y con la República Popular China. Según Makuc (2019), la primera de ellas -planteada de manera formal- fue la hecha por Uruguay en el año 2006. El gobierno uruguayo le entregó al de Brasil -que ostentaba la Presidencia *Pro Tempore* del bloque- una carta pública y un documento técnico llamado “Uruguay y el MERCOSUR”, en el cual se especificaban los costos y problemas asumidos por su membresía al MERCOSUR a los fines de justificar la autorización para negociar acuerdos bilaterales con terceros países o bloques. La misma, junto a otra semejante presentada en el mismo momento por Paraguay, no obtuvo el consenso del CMC.

De manera similar, luego de agosto de 2016, Brasil le sugirió a Argentina la idea de un acuerdo más flexible, que habilite tratados comerciales con terceros países de forma independiente. Frente a ello, la Argentina instó a continuar en la centralidad del MERCOSUR en las negociaciones externas (Zelicovich, 2018). En 2018, Brasil presentó una propuesta de procedimiento para permitir posibles negociaciones de uno o más Estados

Parte con terceros países o agrupaciones de países, sin afectar las disposiciones de la Decisión CMC 32/00 y sin dejar de lado la existencia del AEC. Sin embargo, esta tampoco tuvo consenso entre los socios (Makuc, 2019).

En 2021, el gobierno del Uruguay insistió y presentó una propuesta de flexibilización de la normativa MERCOSUR mediante un proyecto de Decisión. Según Bartesaghi (2021), la misma planteaba una serie de opciones entre las que se destacaban las ofertas y plazos diferenciales y ritmos de negociación diferentes, para luego proponer la opción más relevante establecida en el artículo 8º de la propuesta de Decisión. Dicho proyecto de artículo establecía (MERCOSUR/P.DEC. N° XX/21):

Art 8º. - Si la prioridad asignada o la no inclusión en el Plan de Negociaciones Externas de un tercer país o grupo de países no resultaran satisfactorias para uno, dos o tres Estados Partes, dichos Estados Partes podrán iniciar las negociaciones de preferencias arancelarias con esas contrapartes, ya sea en forma grupal o individualmente.

Sin embargo, a pesar de que Montevideo aseguró tener el apoyo de Brasilia, la propuesta de flexibilización no prosperó. Ello provocó una microcrisis en el marco de la LVIII Reunión Ordinaria del CMC, en julio de 2021. En julio de 2022, el presidente uruguayo anunció que comenzaría a negociar una ZLC con la República Popular China, después de haber concluido un estudio de factibilidad. En la misma línea, en diciembre de 2022, la República Oriental presentó la solicitud de ingreso al Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)¹⁹ de forma unilateral. En este sentido, atento a posibles vulneraciones de las disposiciones vigentes del bloque, en diciembre de 2022 los coordinadores de los demás socios del MERCOSUR se pronunciaron en respuesta a través de un comunicado común. Argumentaron que se reservaban el derecho de adoptar eventuales medidas para la defensa de sus intereses en los ámbitos jurídico y comercial en caso de que Uruguay prosiga con un ejercicio de negociaciones individuales (Zelichovich, 2023). Este tipo de tensiones se fueron incrementando en los posteriores encuentros de los socios del bloque, lamentablemente sin soluciones a corto plazo. Parece ser que los

¹⁹ El Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) es un acuerdo comercial firmado en Santiago de Chile el 8 de marzo de 2018 entre Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

factores externos siempre han sido elementos de crisis y no de convergencia en el bloque (Botto, 2017).

Se está de acuerdo con Arbilla (2022) respecto a que estos problemas surgen de la falta de homogeneidad en el bloque en relación con la adopción de un modelo de desarrollo. Esto se ha intensificado con el ingreso como miembro pleno de la República Bolivariana de Venezuela -suspendida por el incumplimiento en la adopción del acervo MERCOSUR y del Protocolo de Ushuaia- y la reciente incorporación del Estado Plurinacional de Bolivia, debido esencialmente a que incrementan las diferencias estructurales entre las respectivas economías de los países del bloque. El 7 de agosto de 2024 entró en vigor el “Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR” (PAB) (MERCOSUR, 2015), el cual indica que el país vecino adquirió la condición de “Estado Parte” y participará con todos los derechos y obligaciones en el bloque, esto de acuerdo con el principio de reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes, es decir que Bolivia ejercerá el derecho a voz y voto de manera gradual en función del efectivo cumplimiento de sus obligaciones (MERCOSUR, 2019). De acuerdo con lo anterior, la delegación boliviana podrá participar en reuniones del GRELEX con derecho a voz. La participación en las negociaciones con terceros será definida y ocurrirá de manera gradual. Hasta tanto se cumplimenten las obligaciones asumidas por Bolivia en el PAB y demás normativa vinculada, la delegación boliviana podrá ser invitada por acuerdo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, cuando corresponda, a integrar la delegación del MERCOSUR, en calidad de observadora, en reuniones específicas de los procesos de negociación con terceros, previo consentimiento de la respectiva contraparte.

Con relación al párrafo anterior, resulta significativo mencionar las recientes declaraciones de la Ministra de Relaciones Exteriores de Bolivia, Celinda Sosa, en su primera visita a Montevideo representando a su país como miembro pleno en la Reunión de Cancilleres del MERCOSUR del 7 de septiembre de 2024, después de dieciocho años de espera. Según la periodista Lucía Barrios (2024), la canciller boliviana aseguró que una flexibilización de la normativa del bloque sobre su relacionamiento externo produciría una erosión sistemática del proceso de integración regional.

En agosto de 2024, durante la ya citada XXIV Reunión del GRELEX, la Argentina presentó un proyecto de decisión relativo al establecimiento de un procedimiento de apli-

cación secuencial de las modalidades de negociación con terceros países o grupos de países²⁰, el cual se encuentra bajo análisis del GMC y el CMC. Al respecto, la entonces canciller argentina declaró: “(...) Argentina reconoce los importantes logros del MERCOSUR, a la vez que tiene una mirada crítica sobre su presente y considera que su potencial como mercado ampliado y plataforma de relacionamiento con el mundo está altamente desaprovechado (...)” (Mondino, 2024). En este sentido, la Argentina propuso que el GMC pueda elaborar estudios de factibilidad y/o de impacto de un acuerdo comercial para cada Estado Parte y el MERCOSUR en su conjunto, y, asimismo, que los Estados Partes puedan iniciar negociaciones conjuntas teniéndose presente los estudios de factibilidad y/o de impacto mencionados debiéndose establecer -en apéndices bilaterales- los compromisos comerciales de cada Estado Parte con aquella/s, los cuales se aplicarán durante un periodo determinado de transición.

Lo más relevante del proyecto es la hipótesis de que no se alcance un entendimiento en el lapso de dos reuniones ordinarias del GMC, respecto al lanzamiento de negociaciones con terceros países o grupos de países, para ello se propone que los Estados Parte podrán iniciar de forma individual o plurilateral negociaciones con aquellos. Asimismo, se prevé que los miembros que inicien negociaciones mantendrán informados a los demás -de forma periódica y en el ámbito del GRELEX / GMC- de los avances registrados. También, siguiendo el proyecto, los acuerdos que se alcancen conforme a la modalidad de negociación propuesta estarán abiertos a la adhesión de los demás Estados Partes. La adhesión se formalizará, una vez negociados los términos de esta entre los países signatarios del acuerdo y el Estado Parte adherente, mediante la suscripción de un instrumento adicional al respectivo Acuerdo. Esta propuesta fue reiterada en la CXXXII Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común (GMC), que tuvo lugar el 10 y 11 de septiembre de 2024 en Montevideo. Asimismo, resultó trascendente que, el 13 de noviembre de 2024, el presidente Milei declaró a un medio radial -en ocasión del regreso de Donald Trump a la Casa Blanca- que “(...) podemos avanzar en mayores acuerdos comerciales con Estados Unidos de la misma manera que estamos avanzado con China (...)” (Infobae, 2024a).

En el marco de la LXV Reunión Ordinaria del Consejo Mercado Común (CMC) y la sexagésima quinta Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados -en la cual la Argentina recibió la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR- el 5 y 6 de diciembre de 2024 respectivamente, Lacalle Pou, en representación de todos los países

²⁰ Ver MERCOSUR/P.DEC. N°XX/24.



miembros del MERCOSUR anunció en conferencia de prensa junto a sus pares del bloque y la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, el acuerdo entre el bloque sudamericano y la Unión Europea (UE), luego de 25 años de negociaciones. El presidente uruguayo expresó cómo se sentían cada uno de los mandatarios de los países del MERCOSUR respecto al pacto: "Santiago Peña dijo que no está satisfecho, pero sí con entusiasmo. Lula da Silva que es un día histórico. Javier Milei que es trascendente este momento" (Ámbito Financiero, 2024b). Sin embargo, el presidente electo del Uruguay, Yamandú Orsi -quien estaba presente en la Cumbre junto al presidente en ejercicio de su país- había desvalorizado los Tratados de Libre Comercio (TLCs) como instrumentos de inserción internacional, mientras que la vicepresidenta electa, Carolina Cosse, volvió a valorar este instrumento luego de una reunión con el embajador de China en Montevideo, Huang Yazhong (Ámbito Financiero, 2024a).

A pesar del paso realmente significativo que implicó sellar el acuerdo con los europeos, el discurso del presidente Milei durante el encuentro de mandatarios en Montevideo reflejó el malestar que tiene el gobierno argentino sobre el funcionamiento del bloque. El presidente argentino expresó: "El Mercosur no permite que sus países miembros puedan aprovechar ni sus ventajas comparativas, ni su potencial exportador (...) aceptemos que este modelo está agotado y busquemos una nueva fórmula que nos beneficia a todos (...)" (Infobae, 2024b). Asimismo, en la misma intervención, Milei pronunció: "(...) No puede llamar la atención que las economías de nuestros vecinos hayan crecido tanto más que las nuestras, mientras que ellos tienen acuerdo de libre comercio con más de 20 países (...)" (Infobae, 2024b). Resulta evidente que el concepto de Campo Turbulento descripto por Haas (1976) todavía puede identificarse en el bloque sudamericano y que posiblemente se prolongue esta situación.

No cabe duda de que el MERCOSUR se enfrenta a problemas de ejecución de una agenda con intereses atravesados, una progresiva discordancia de intereses entre los socios y una desconexión entre la agenda interna y externa.

Parece ser que existen dos alternativas para superar la crisis: la consolidación de una verdadera UA o una redefinición del bloque hacia una ZLC (Arbilla, 2022). En el caso de la profundización del proceso MERCOSUR y, la consecuente consolidación de una UA, se debería diseñar una estructura institucional de carácter supranacional, la cual al menos en la Argentina ya se encuentra contemplada (Constitución de la Nación Argentina, 1994). Si se optase por la construcción de una verdadera ZLC, con la necesaria modificación del Tratado de Asunción, la Argentina debería reafirmar responsabilidades ya

existentes -en el marco de la administración pública- para la gestión de la agenda comercial externa nacional, donde prime la cooperación intraburocrática.²¹

Para cualquiera de las dos opciones, resulta imperante que la clase dirigente entienda que la política exterior argentina se encuentra condicionada, en el ámbito de la inserción comercial internacional, debido a que Argentina cedió parte de su soberanía nacional al firmar el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto. La tarea es determinar cuál es el camino más apropiado para los intereses argentinos al respecto.

Conclusión

Finalmente, para concluir, se puede afirmar que el proceso de integración regional MERCOSUR condiciona el accionar de la política exterior argentina en el ámbito comercial al afectar su soberanía en la negociación, firma y puesta en vigor de ACRs, es decir, en su inserción comercial internacional. Así lo demuestran tanto el Tratado de Asunción, como el Protocolo de Ouro Preto y demás disposiciones del bloque.

Resulta evidente que el contexto internacional está signado por la proliferación de ACRs, lo que hace más complejo el libre comercio a nivel global. El uso del sistema de excepciones al PNMF se incrementó notablemente desde su implementación a partir de la segunda mitad del siglo XX con la puesta en vigor del GATT, como así también la instauración de la “Cláusula de Habilitación” en la Ronda Tokio de 1979 y, con una mayor aceleración, desde la fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. En este sentido, los Estados se encuentran bajo la necesidad de establecer acuerdos comerciales de forma eficiente y rápida, para lograr una inserción inteligente de sus economías.

Se pudo corroborar que existe una marcada tendencia a la creación de zonas de libre comercio en detrimento del uso de uniones aduaneras. En el marco del contexto comercial internacional descrito, en general, la inserción del MERCOSUR resulta insatisfactoria, solo un reducido porcentaje de su comercio internacional está enmarcado en

²¹ La Subsecretaría de Negociaciones Económicas Internacionales e Integración, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación, está a cargo de las negociaciones económicas y comerciales llevadas a cabo en ámbitos regionales y multilaterales en los que participa la Argentina, entre ellos el MERCOSUR, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otros foros globales.



algún mecanismo de excepción al PNMF. En particular, la participación de la Argentina en el comercio internacional es la más reducida de su historia reciente.

Asimismo, el actual proceso de toma de decisiones del bloque en materia de relacionamiento externo comercial no estaría cumplimentando los requerimientos necesarios para afrontar la actual coyuntura internacional. La estructura institucional del MERCOSUR es claramente intergubernamental, con un sesgo soberanista. No obstante, en el ámbito estrictamente del relacionamiento comercial, los Estados parte están condicionados al tener impedido el libre ejercicio de su soberanía estatal en la construcción y la gestión de sus respectivas agendas comerciales. Ello responde al modelo seleccionado por los signatarios del Tratado de Asunción de 1991 y del Protocolo de Ouro Preto de 1994, es decir, la Unión Aduanera.

Queda claro que el MERCOSUR enfrenta una gran cantidad de escenarios negociadores y una escasa cantidad de acuerdos en vigor. En la agenda comercial externa existen una veintena de contrapartes, las cuales para algunos miembros del bloque son complementarias, mientras que para otras son competitivas. Los intereses nacionales tienden a prevalecer sobre los regionales en las respectivas negociaciones, lo cual ha estado provocando tensiones que requieren soluciones eficaces y sustentables. Consecuentemente, se presentan continuas demandas de flexibilización de la normativa MERCOSUR para tornar más eficaz el proceso de toma de decisiones y apartarse de la lógica del modelo de unión aduanera con su correspondiente política comercial común.

No cabe dudas que resulta de vital importancia, para la exitosa inserción internacional de la Argentina, que se defina las soluciones para la conflictividad creciente en el seno del MERCOSUR en materia de relacionamiento comercial externo; pero ello no debería implicar una vulneración del esquema de integración, ni en su legalidad ni en su funcionamiento. Se considera que existen dos posibles soluciones frente a este problema. Una de ella podría ser impulsar juntamente con los socios un *spillback*, lo que requeriría una reforma de los tratados constitutivos para formar una verdadera zona de libre comercio, con total soberanía de las respectivas políticas exteriores en materia comercial, pero siempre asumiendo el problema del tiempo que incurría el proceso legal que inicie tal solución. La otra solución posible es un *spill over*, lo que significaría la adopción de un modelo de desarrollo regional y una profundización del sistema institucional del bloque, dotando a sus instituciones de poderes supranacionales que logren mayor eficiencia en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, ello implicaría una importante cesión de

soberanía en materia de política exterior en una región signada por el culto al Estado Westfaliano.

En suma, la política exterior argentina se encuentra condicionada por el andamiaje jurídico institucional del MERCOSUR en materia de inserción comercial internacional, frente a un contexto comercial internacional complejo y desafiante. El extendido uso de las excepciones al PNMF, signado por el auge de las zonas de libre comercio en detrimento de las uniones aduaneras, requiere una reconsideración de los principios fundantes del MERCOSUR a la luz de su baja inserción comercial a nivel global. Los hacedores de política exterior argentina se enfrentan a opciones que van desde la profundización del proceso de integración regional con el correspondiente incremento del poder de las instituciones regionales -lo cual requeriría una mayor cesión de soberanía nacional- a rediseñar el esquema hacia un modelo más simple, pero con un retroceso en el proceso de integración -lo cual implicaría la recuperación de las soberanías comerciales nacionales de los socios del bloque-. El desafío está abierto y las oportunidades comerciales suelen ser efímeras en un mundo cada vez más dinámico.



Referencias

Alfil (2023, 18 de octubre). Comercio exterior: la Argentina tendrá su peor performance de la historia. *Alfil*. <https://diarioalfil.com.ar/contenido/2448/comercio-exterior-la-argentina-tendra-su-peor-performance-de-la-historia>

Ámbito Financiero (2024a, 2 de diciembre). Carolina Cosse y Yamandú Orsi cruzan opiniones sobre los TLC. *Ámbito Financiero* (en línea). <https://www.ambito.com/uruguay/carolina-cosse-y-yamandu-orsi-cruzan-opiniones-los-tlc-n6088568>

Ámbito Financiero (2024b, 6 de diciembre). Se sella el acuerdo Mercosur-UE: "no es una solución, sino una oportunidad", afirmó Luis Lacalle Pou. *Ámbito Financiero* (en línea).<https://www.ambito.com/uruguay/se-sella-el-acuerdo-mercossur-ue-no-es-una-solucion-sino-una-oportunidad-afirmo-luis-lacalle-pou-n6090113>

Arbilla, J. M. (2022). Opciones para el MERCOSUR. En Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (Coord.), *Documento de Trabajo N°110: “El Futuro del MERCOSUR”*, 63-81. CARI. <https://cari.org.ar/uploads/articles/dt110.pdf>

Balassa, B. (1964). *Teoría de la integración económica*. Uteha.

Bartesaghi, I. (2012). *Las uniones aduaneras: ¿Modelo de integración adecuado para los países de la región?* Centro de Formación para la Integración Regional.

Bartesaghi, I. (2021). Mercosur: un 2021 entre festejos y discusiones. *Informe de Integración Económica*, (11), 12-19. <https://carreras.ucu.edu.uy/audocumento.aspx?1213,2356>

Bernal Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: Regionalismo y MERCOSUR (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 154-178. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200010>

Barrios, L. (2024, 7 de septiembre). Para Bolivia, la propuesta de flexibilizar el Mercosur puede causar una “erosión sistemática” de la integración regional. *La Diaria*.

<https://ladiaria.com.uy/mundo/articulo/2024/9/para-bolivia-la-propuesta-de-flexibilizar-el-mercosur-puede-causar-una-erosion-sistematica-de-la-integracion-regional/>

Botto, M. (2017). El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. *Estado & comunes, revista de políticas y Problemas públicos*, 2(5). 155-176. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n5.2017.57

Bouzas, R. (2022). Dilemas de la política comercial argentina. En J. P. Laporte, (Coomp.) (2022), *Manual de la política exterior argentina*, 207-216. EUDEBA.

Constitución de la Nación Argentina (1994). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

De la Reza, G. (2015). Art. XXIV del GATT-OMC: la relación entre regionalismo y multilateralismo. *Revista Problemas del Desarrollo*, 46(181). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362015000200008

Diez, T. y Wiener, A. (2009). *European Integration Theory*. Oxford University Press.

Del Arenal, C. (2005). *Introducción a las relaciones internacionales*. Tecnos.

GATT, (1947, 30 de octubre). Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. WTO. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_s.htm

GATT, (1979, 28 de noviembre). Trato Diferenciado y Más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo (L/4903). WTO. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/enabling1979_s.htm

GRELEX (2024, 14 de agosto). Acta N 03/24. XXIV Reunión del Grupo de relacionamiento Externo del MERCOSUR, Montevideo, Uruguay. https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/101437_GRE-LEX_2024_ACTA03_ES_XXIV.pdf

Grinspun, P. (2021). El relacionamiento externo del Mercosur. En Representación Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI (Eds.), *Mercosur. Una política de Estado*, 87-100. EMSUR. https://cancilleria.gob.ar/userfiles/recursos/mercosur_w.pdf?fbclid=IwAR1rVhKYjG7D0DucrFygTX3MoOS-beCyzvVHMqhWTkYT_0PF8KSuTbMPWRMY

Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Stanford University Press.

Haas, E. (1964). *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organization*. Stanford University Press.

Haas, E. (1967). The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, 5(4), 315-343. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1967.tb01153.x>

Haas, E. (1976). Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organization*, 30(2), 73-212. <https://www.jstor.org/stable/2706256>

Haas, E. (1979). *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley University Press.

Halperín, M. (2011). Organizaciones de integración económica en América latina y el Caribe: textos vs contextos. *Revista aportes para la Integración Latinoamericana*, (24), 67-97. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3409>

Hurrell, A. (1995). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4), 331-358. <https://doi.org/10.1017/s0260210500117954>.

Infobae (2024a, 13 de noviembre). Milei anticipó que buscará firmar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. *Infobae*. <https://www.infobae.com/economia/2024/11/13/milei-anticipo-que-buscará-firmar-un-acuerdo-de-libre-comercio-con-los-estados-unidos/>

Infobae (2024b, 6 de diciembre). Duro discurso de Milei ante los presidentes de la región: “El Mercosur ha sido un escollo para el progreso de los argentinos”. *Infobae*.

<https://www.infobae.com/politica/2024/12/06/duro-discurso-de-milei-ante-los-presidentes-de-la-region-el-mercosur-ha-sido-un-escollo-para-el-progreso-de-los-argentinos/>

López, A. (2010a). El MERCOSUR como un proceso de construcción expansivo. Lecciones para las élites nacionales del cono sur. *Informe Integrar*, (59), 2-12. <http://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar59.pdf>

López, A. (2010b). MERCOSUR: un proceso cíclico de expansión, acumulación y reabsorción. Experiencias para reflexionar en la década de los bicentenarios. *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, (3), 49-63.

López, A. (2011). Cumbre de San Juan: ¿El fin del encapsulamiento del Mercosur? Un análisis desde la teoría de la integración. *Revista de Economía y comercio Internacional*, (1), 29-50. <https://geic.files.wordpress.com/2011/03/reci-nc2ba1-ai-lc3b3pez.pdf>

López, A. (2022a). Mercosur: Fragmented Issue Linkage. El impacto de la proliferación de los TLCs en la agenda externa del bloque. *Revista Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 6(1), 45-20. <https://doi.org/10.62174/olac.7412>

López, A. (2022b). Mercosur: el dilema de la agenda comercial externa. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 28(47), 1-31. <https://doi.org/10.24215/24689912e043>

López, A. (2023a). Mercosur: la problemática de su inserción comercial internacional. *Revista Política Austral*, 2(1), 31-52. <https://doi.org/10.26422/RPA.2023.0201.lop>

López, A. (2023b). Los Acuerdos Comerciales Regionales: ¿Una política de Estado de la democracia argentina? En Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (Coord.), Documento de Trabajo 115: “40 años de Democracia y Política Exterior hacia América Latina”, 35-62. CARI. <https://cari.org.ar/uploads/articles/dt115.pdf>.

López, A. (2024). La importancia de los enfoques de base funcionalista para estudiar los procesos de integración regional: aportes desde la Tradición Liberal de las Relaciones internacionales. *Revista Política Austral*, 3(2), 25-56. <https://doi.org/10.26422/RPA.2024.0302.lop>

Makuc, A. (2019). La agenda externa: múltiples frentes de negociación. En R. Rozemberg, R. Campos, R. Gayá, A. Makuc, y G. Svarzman, *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*, 60-90. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf

Malamud, A. (2003). Democracias presidencialistas e integración regional: una aproximación institucional al Mercosur (1985-2000) [Tesis doctoral, Instituto Universitario Europeo].

Malamud, A. (2005). Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164. <https://www.jstor.org/stable/1555368>

Malamud, A. y Schmitter, P. (2006). La experiencia de Integración Europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, 46(181), 3-31. <https://doi.org/10.2307/4151099>

Malamud, A. (2010). Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, 32(6), 637-657. <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.518720>

Malamud, A. (2013). El Mercosur: misión cumplida. *Revista SAAP*, 7(2), 275-282. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702013000200005&lng=es&tlang=es.

Malamud, A. (2020). Mercosur and the European Union: Comparative Regionalism and Interregionalism. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1085>

MERCOSUR (s.f.). Textos fundacionales. <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

MERCOSUR (1992). Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>

MERCOSUR (1995). Resolución GMC N°34/95: Grupo Ad Hoc Relacionamiento Externo. https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/25791_RES_034-1995_ES_Rel_Ext.pdf

MERCOSUR (2000). Decisión CMC N°32/00: Relanzamiento del MERCOSUR. https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/16558_DEC_032-2000_ES_Relanamiento_Relacion-Externo_Acta%201_00.pdf

MERCOSUR (2011). Decisión CMC N°22/11: Grupo de Relacionamiento Externo del MERCOSUR.

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/42525_DEC_022_2011_ES_Creacion%20Grupo%20Relacionamiento%20Externo.pdf

MERCOSUR (2015). Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adhesion-bolivia-mercosur/>

MERCOSUR (2019). Decisión CMC N°20/19: Reglamentación del Artículo 20 del Tratado de Asunción (Complementación de la Decisión CMC N° 28/05). https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75406_DEC_020-2019_ES_Reglamentacion%20Art%2020%20TA.pdf

MERCOSUR (2024a). Protocolo de Ouro Preto (Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR). <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur/>

MERCOSUR (2024b). Acta N°03/24 de la XIV Reunión del Grupo de Relacionamiento Externo del MERCOSUR. https://calendario.mercosur.int/simfiles/doctores/uniones/101437_GRELEX_2024_ACTA03_ES_XXIV.pdf

Mondino, D. (2024, 2 de septiembre). *Reunión de Cancilleres del MERCOSUR: Mondino explicó la propuesta argentina para dinamizar acuerdos con otros países y bloques* [comunicado de prensa]. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reunion-de-cancilleres-del-mercosur-mondino-explico-la-propuesta-argentina-para>

Organización Mundial del Comercio (s.f. a). Acuerdos comerciales regionales. WTO. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm

Organización Mundial del Comercio (s.f. b). Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947). WTO. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_s.htm

Organización Mundial del Comercio (2024). *Examen estadístico del comercio mundial del 2023*. OMC. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtsr_2023_s.pdf

Peixoto Batista, J. y Perrotta, D. (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), 91-134. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5767>.

Schmitter, P. (1970). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 24(4), 836-868. <https://doi.org/10.1017/S0020818300017549>

Schmitter, P. (2003). NEO-NEO-FUNCTIONALISM. En A. Wiener, y T. Diez, (Coords.), *European Integration Theory*. Oxford University Press. <https://www.eui.eu/documents/departmentscentres/sps/profiles/schmitter/neoneofunctionalismrev.pdf>

Valli, P. (2024, 26 de febrero). Ranking: el lugar de exportaciones e importaciones argentinas y cuánto pesan a nivel mundial. Asociación Argentina de Agentes de Carga Internacional (AAACI). <https://aaaci.org.ar/ranking-el-lugar-de-exportaciones-e-importaciones-argentinas-y-cuanto-pesan-a-nivel-mundial/>

Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace.

Zelicovich, J. (2015). Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externa del MERCOSUR (1991-2015). *Integración y Cooperación Internacional*, (21), 16-26. <https://doi.org/10.35305/revistamici.v0i21.39>

Zelicovich, J. (2018). Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018). *Latin American Journal of Trade Policy*, 1(2), 49-66. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-9368.2019.52142>

Zelicovich, J. (2023). El desarrollo de la agenda externa. *Informe Mercosur N°26: MERCOSUR: Divergencias estratégicas y consensos pragmáticos*, 55-68. BID. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Informe-Mercosur-No.-26-MERCOSUR-Divergencias-estrategicas-y-consensos-pragmaticos.pdf>