



## MERCOSUR: EL DILEMA DE LA AGENDA COMERCIAL EXTERNA

## MERCOSUR: THE DILEMMA OF FOREIGN TRADE AGENDA

Aldo Javier López

### RESUMEN

El artículo se propone analizar las divergencias entre los socios del MERCOSUR sobre la agenda comercial externa del bloque. Desde la firma del Tratado de Asunción, los Estados Partes se propusieron la creación de un Mercado Común, lo cual implica implícitamente una Unión Aduanera. La lógica de ésta, como instrumento de integración, conlleva inexorablemente a una agenda comercial común. No obstante, se han producido una serie de tensiones intrabloque relativas a las solicitudes de bilateralidades comerciales que, de concretarse, afectarían la robustez del bloque. Existe una amplia literatura en el ámbito académico sobre esta problemática, pero desde este trabajo se aborda el conflicto intra-MERCOSUR mencionado bajo algunos preceptos del Neo-Neofuncionalismo, específicamente, mediante el uso de los "Ciclos Decisionales" y la noción de "Campo Turbulento". El punto de partida son los aspectos jurídicos e institucionales del esquema, relativos al diseño y ejecución de la agenda externa comercial del MERCOSUR, para luego conocer las causas de las divergencias entre los socios y las opciones propuestas para salir del estancamiento que muestra el esquema de integración. En suma, el artículo analiza el dilema al que se enfrenta el MERCOSUR: mantener el *status quo*, retroceder en el proceso de integración o avanzar en su perfeccionamiento.

### PALABRAS CLAVE

MERCOSUR, integración regional, neo-neofuncionalismo, agenda externa del mercosur, teoría de la integración

### ABSTRACT

The article aims to analyze the differences between the MERCOSUR partners on the bloc's foreign trade agenda. Since the signing of the Treaty of Asunción, the States Parties have proposed the creation of a Common Market, which implicitly implies a Customs Union. The logic of this, as an integration instrument, inexorably leads to a common trade agenda. However, there have been a series of intra-bloc tensions related to bilateral trade requests that, if materialized, would affect the bloc's robustness. There is extensive literature in the academic field on this problem, but from this work the mentioned intramerocosur conflict is addressed under some precepts of Neo-Neofunctionalism, specifically, through the use of "Decisional Cycles" and the notion of "Turbulent Field". The starting point is the legal and institutional aspects of the scheme related to the design and execution of the foreign trade agenda of MERCOSUR, to then know the causes of the divergences between the partners and the proposed options to get out of the stagnation that the integration scheme shows. In short, the article analyzes the dilemma that MERCOSUR faces: maintain the status quo, go back in the integration process or advance in its improvement.

### KEYWORDS

MERCOSUR, regional integration, neo-neofunctionalism, mercosur external agenda, integration theory



## INTRODUCCIÓN

El artículo se propone analizar el dilema al que se enfrenta el MERCOSUR ante las divergencias entre sus miembros sobre su agenda comercial externa, es decir, las turbulencias que se generan en materia de diseño y ejecución de acuerdos comerciales con terceras partes. Una problemática que actualmente tiene centralidad en el proceso de integración debido, esencialmente, al impacto sobre la vitalidad del bloque y por ser una de las pocas áreas en el esquema institucional del MERCOSUR donde los Estados Partes no poseen autonomía. En este sentido, resulta un objeto de estudio estimable de ser abordado en el marco de las ciencias jurídicas y sociales.

Resulta indiscutible que en el Tratado de Asunción de 1991 (TA) (ARGENTINA c) los Estados Parte se propusieron la creación de un Mercado Común (MC), lo cual implica expresamente una Unión Aduanera (UA). Asimismo, la lógica de la UA, como instrumento de integración, conlleva naturalmente una agenda comercial común. Por ende, los signatarios de Asunción no tienen autonomía en sus relaciones comerciales externas. No obstante, se han producido una sucesión de tensiones intrabloque relativas a la solicitud de bilateralidades comerciales por parte de algunos socios que, de concretarse, afectarían la robustez del MERCOSUR.

Para analizar tales turbulencias y sus impactos se describe, en primer lugar, el estado de la cuestión en el ámbito académico para conocer los enfoques, los diagnósticos y las soluciones planteadas. Posteriormente, se explican las herramientas *Neo-Neofuncionalistas*, las cuales ayudarán a abordar la problemática a analizar. Luego, se indaga sobre los aspectos institucionales del bloque en materia de relacionamiento externo comercial para comprender el andamiaje jurídico institucional. Seguidamente, se analizan las tensiones relativas a las solicitudes de flexibilización de la normativa MERCOSUR con el objeto de identificar los actores en pugna, sus argumentos y el impacto en el bloque. Finalmente, se ensaya una conclusión relativa al dilema a que se enfrenta el MERCOSUR: mantener el *statu quo*, retroceder en el proceso de integración o avanzar en su perfeccionamiento.

## I. EL ESTUDIO DEL RELACIONAMIENTO EXTERNO DEL MERCOSUR

En el presente apartado se hace una revisión exhaustiva de investigaciones relativas a la dinámica de la agenda externa del MERCOSUR, las cuales son abundantes y provienen de diversos centros de estudios, pero difieren entre sí entorno al contexto, al



diagnóstico y las posibles soluciones sobre la problemática. En este sentido, se desarrolla un relevamiento cronológico agrupado por centro de estudio o investigador.

Halperin (2011) abordó las dificultades de las condiciones de viabilidad para la subsistencia de organizaciones de integración económica en la región frente a los desafíos de la economía global, particularmente, en lo referido a la agenda externa. Se cree oportuna la vinculación que hace el investigador entre las disposiciones jurídicas y las implicancias económicas con la coherencia del modelo de UA. En el mismo ámbito, Mellado (2017) argumentó que las negociaciones comerciales del bloque han obstruido el objetivo de profundizar el proceso de integración, debido esencialmente a que continúan prevaleciendo los intereses económicos y políticos inmediatos por sobre un proyecto más amplio y de largo plazo, el cual favorezca a remover las raíces estructurales del subdesarrollo. Resulta preciso resaltar que la problemática planteada por la autora se generó por la ausencia de acciones tendientes a profundizar el proceso durante la segunda mitad de los noventa, pero ello no debe opacar los resultados obtenidos con la puesta en marcha de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE)<sup>1</sup> con Chile y México. América Latina y el Caribe han sido y son todavía un campo propicio para una complementación comercial eficiente con el MERCOSUR. En este sentido, Vacchino (2017) afirmó que, en el ámbito externo, el bloque debe extender su ámbito geográfico, iniciando en el espacio sudamericano para luego hacer frente a los desafíos extrarregionales. Del mismo modo, Giacalone y Aquino (2017) partieron de la hipótesis de que las negociaciones entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) representaban una oportunidad para la enunciación de una postura común frente a negociaciones hemisféricas. Asimismo, Mellado y Tetaz (2016) examinaron las derivaciones de la estrategia de inserción externa regional y global del MERCOSUR sobre la estructura de comercio y productividad subregional. Los autores arribaron a la conclusión que el desarrollo de la agenda externa del MERCOSUR no tuvo mayor incidencia en cuanto a la diversificación de la estructura productiva y el comercio subregional; la dependencia de la exportación de materias primas continúa contribuyendo a la vulnerabilidad del sector externo. Un dato no menor resulta de la presentación que realizan los investigadores sobre el desafío que impone el impacto de China sobre el comercio

---

<sup>1</sup> Los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) constituyen acuerdos regionales bajo el paraguas jurídico de la ALADI, donde los Estados se comprometen a abrir recíprocamente sus mercados de bienes. Este tipo de tratados apuntan a una apertura de mercados mayor a la de los Acuerdos de Alcance Parcial, pero menor que los Tratados de Libre Comercio.



intra-MERCOSUR, el cual actualmente afecta las exportaciones con valor agregado de los países miembros.

Desde el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Lujan (2010) destacó que las peculiaridades de la agenda externa establecen comúnmente una de las claves más relevantes para evaluar la robustez de un proceso de integración regional. Se coincide plenamente con esta última afirmación; efectivamente, la potencia del bloque —si se continúa con el modelo de integración actual— está íntimamente relacionada con su cohesión interna y, en forma más precisa, con su relacionamiento externo, base del modelo de UA. Sin embargo, la realidad conlleva a pensar en otras alternativas.

En un estudio realizado por el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), Fernández Reyes (2015) resaltó la naturaleza intergubernamental del bloque y estableció que el TA no expresa en su parte dispositiva principios o criterios rectores vinculados con el relacionamiento externo del esquema de integración, por lo cual reafirma la capacidad y legalidad de los socios de negociar y suscribir en forma individual cualquier tipo de acuerdo comercial. Desde el punto de vista de este artículo, ello resulta contradictorio con el propio espíritu del acuerdo fundacional y, obviamente, con su cuerpo legal.

En diversos centros académicos, Zelicovich (2015) elaboró diferentes trabajos relativos a la agenda externa del MERCOSUR. Se focalizó en demostrar que el bloque ha tenido un desempeño limitado en su agenda externa debido esencialmente a los problemas de coordinación interna. Seguidamente, Zelicovich (2016) sostuvo la hipótesis que el bloque exhibe más debilidades que fortalezas para aprovechar las oportunidades en el ámbito global y enfrentar las amenazas que este representa. También, analizó los cambios sustantivos en la política exterior y en la política económica de la Argentina, los cuales se reflejaron en un rediseño de la política comercial externa (2018). En los trabajos mencionados, resultan relevantes las afirmaciones de la investigadora, no obstante, si bien se han detectado desinteligencias en la coordinación intrabloque para el relacionamiento externo, no se considera la importante labor en el ámbito sudamericano y en la puesta en marcha de algunas iniciativas negociadoras con contrapartes extrarregionales.



Desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Makuc (2019) analizó el creciente interés por una flexibilización de la normativa vigente, la cual dispone la obligación de negociar de forma conjunta. Su conclusión, relativa a que la existencia del AEC parece estar entre las cuestiones significativas que los socios se plantean al rediscutir la flexibilización del bloque, resulta plausible frente a los últimos acontecimientos intra-MERCOSUR.

A través de diversos informes, en el ámbito de la Universidad Católica del Uruguay (UCU), Bartesaghi (2012, 2020, 2021a, 2021b, 2022) argumentó sobre la necesidad de “flexibilizar” la normativa del bloque en materia de relacionamiento externo debido esencialmente a que, como no se ha logrado conformar una UA y mucho menos un Mercado Común, resulta absurdo seguir respetando una política comercial común entre los miembros. Asimismo, el académico cuestiona la eficacia del modelo de UA para la región y respalda la política del gobierno uruguayo de iniciar negociaciones comerciales bilaterales con la República Popular China, Turquía, el CPTPP (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*) y el Reino Unido, al margen de la normativa vigente del bloque. Ello atenta no solo contra la legalidad y el sentido del esquema, sino también contra su potencialidad y prestigio.

En el espacio del portal MERCOSUR ABC, López (2020) describió el comportamiento pendular del bloque regional en el área de las negociaciones externas. En el mismo ámbito, López (2022), expuso la última crisis en materia de relacionamiento externo del esquema y se focalizó en la tendencia a demandar “bilateralidades” por parte de algunos socios del MERCOSUR. En ambos trabajos, el autor señala las alternativas que posee el bloque ante la presente crisis en el marco del *Neo-Neofuncionalismo*, al mismo tiempo que marca el problema de mantener el *statu quo* y tornar al bloque contradictorio.

A partir de una perspectiva gubernamental y en ocasión del trigésimo aniversario del MERCOSUR, Grinspun (2021) —actual Embajador de la República Argentina ante la Unión Europea— aborda la problemática de la agenda externa comercial común. El diplomático destacó que los socios nunca renunciaron a las negociaciones conjuntas ni a la coherencia necesaria para llevarlas a cabo. Se coincide que esto se debe a que el proceso de integración constituye una política de Estado para todos los miembros del esquema, pero el interrogante radica en si se debe pensar en cambiar su estatus o



adaptar la estrategia del relacionamiento externo frente a los últimos acontecimientos intra-MERCOSUR.

En una reciente publicación del Centro de Estudios de América Latina (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Arbilla (2022) —ex Director Nacional de Negociaciones Económicas Internacionales en la Cancillería y actual Embajador de la República Argentina en Túnez— presentó los problemas de implementación de la agenda externa y las posibles alternativas para el bloque. Se concuerda con el diplomático sobre las opciones y sobre la falta de un proceso de desarrollo común entre los socios, lo cual afecta decididamente en la vitalidad del bloque.

En suma, después de hacer un extenso escrutinio sobre la literatura referida al tema de interés para este artículo, es posible concluir que la problemática en cuestión suscita un marcado interés en el mundo académico por su alto nivel de actualidad e impacto en las relaciones entre los principales actores del proceso de integración MERCOSUR.

## II. EL NEO-NEOFUNCIONALISMO COMO HERRAMIENTA TEÓRICA

Como en diversas publicaciones (López, 2010a; 2010b; 2011; 2020; 2021; 2022), se continúa considerando que el *Neo-Neofuncionalismo* sigue siendo el enfoque teórico más adecuado para abordar el proceso de integración MERCOSUR y, especialmente, su agenda externa. Tal enfoque surge producto de la rebeldía de Philippe Schmitter de considerar al *Neofuncionalismo*<sup>2</sup> como obsoleto, como lo había hecho su mentor Ernst Haas (1975), tras la “Crisis de la Silla Vacía”<sup>3</sup>, una serie de tensiones entre los socios

---

<sup>2</sup> El enfoque *Neofuncionalista* nace con la publicación de Haas: “*The Uniting of Europe*” (Haas, 1958), en el cual demuestra que el *Funcionalismo* resulta insuficiente para explicar los procesos de integración y 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.

<sup>3</sup> La Crisis de la Silla Vacía sucedió bajo la CE presidida por el presidente alemán Hallstein —entre 1958 y 1967— y planteó cambiar en el seno del Consejo el “principio de unanimidad” en el sistema de toma de decisiones por el principio de “mayoría cualificada” en determinadas materias. Esta crisis supuso que Francia, presidida por De Gaulle, abandonase el Consejo y no asistiese a las principales votaciones durante seis meses para exteriorizar su oposición al cambio de método en el sistema de toma de decisiones. La crisis fue resuelta el 30 de enero de 1966 con la firma del “Compromiso de Luxemburgo”, en el que se recogía que, en el caso de estar importantes intereses en juego de un determinado Estado, los integrantes del Consejo debían buscar todas las posibles opciones que ayudasen a dar con el mejor medio y que



de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) por el sistema de toma de decisiones en la Comisión Europea (CE). A pesar de comprobar la existencia de un cierto “Derrame”<sup>4</sup> en la CEE —con la implementación del arancel externo común, la libre movilidad de personas y la política agrícola común— se verificó que el proceso tenía sus límites debido a las apreciaciones de ganancia o pérdida de las elites nacionales. (Haas, 1976, como se citó en López, 2010a, p.5). Para Haas (1976), en aquella crisis, se produjo lo que denominó “*fragmented issue linkage*” que ocurre 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”. (p. 184).

A través de una importante revisión teórica, a principio de los setenta, Schmitter (1970) en su célebre artículo “*A Revised Theory of Regional Integration*” fundó —sin saberlo— el *Neo-Neofuncionalismo*, aunque la utilización de este concepto haya sido empleada recién en 2003 por el propio Schmitter en la obra de Wiener y Diez (2004). Como bien lo explica el autor, su artículo de 1970 pasó habitualmente desapercibido, tal vez porque su trabajo se adelantó a su tiempo.

El *Neo-Neofuncionalismo* de Schmitter (1970) pone foco en el carácter no automático de la integración, las consecuencias no deseadas del proceso, las estrategias nacionales adoptadas bajo incertidumbre y ciclos de toma de decisiones que interactúan con cambios en la estructura y valores de un bloque regional, que consecuentemente generan resultados impredecibles. Se describe la dinámica del proceso de integración a través de un modelo de carácter causal; la evolución del esquema de integración representa la variable dependiente, cuyas dimensiones son: *cuestiones a resolver conjuntamente* —*scope*— y el *nivel de autoridad* de las instituciones regionales —*level*—. Según lo argumentado por Schmitter, frente a una crisis los Estados Parte de un proceso de integración reformulan las estrategias a seguir en el ámbito del proceso. Las opciones son las siguientes:

---

podrían ser adoptadas por el resto de los Estados en el respeto de sus respectivos intereses. Un acuerdo político que no tenía categoría jurídica y que se mantuvo hasta su eliminación en el “Acta Única Europea” de 1986.

<sup>4</sup> Se recuerda que Haas (1964) desarrolló el concepto de “Derrame”, como “la lógica expansiva de la integración sectorial” y sugiere: “Si los agentes, sobre la base de las percepciones inspiradas en los intereses, desean adaptar lecciones integrativas aprendidas en un contexto, a una nueva situación, la lección se generalizará” (p.48). En este sentido, las concepciones de interés propio y bienestar se redefinen, consecuentemente, “las lecciones integradoras aprendidas en un contexto funcional se aplicarán en otros (...)” (p. 57).



1. Aumentar las cuestiones a resolver conjuntamente y el nivel de compromiso —*spill over*—
2. Ampliar las cuestiones a resolver conjuntamente —*scope*—, manteniendo constante el nivel de autoridad —*spill-around*—;
3. Incrementar la capacidad de la autoridad sin permitir ampliación de las metas —*buildup* o concentración—
4. 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*—
5. Retroceder en las cuestiones a resolver conjuntamente y nivel —*spillback*—; y responder a las crisis con modificaciones marginales en la Zona de Indiferencia —*encapsulation*—. (Schmitter, 1970 como se citó en López, 2011, p.37)

Resulta muy esclarecedora la última contribución académica de Haas (2004), donde reivindica al *Neo-Neofuncionalismo* al sostener que la línea teórica que fundó ya no puede ser considerada “obsoleta” debido a las revisiones elaboradas por sus discípulos y la realidad en materia de integración regional. El autor concluyó que su enfoque “*has a new lease on life*” [tiene una nueva oportunidad para vivir con éxito]. (Haas, 2004:53).

Antes de concluir este apartado resulta necesario hacer una importante advertencia. Existen diversas críticas entorno a la utilización de teorías europeas en campos extraeuropeos, como lo hizo Briceño Ruíz (2018). Sin embargo, desde el apogeo del *Neofuncionalismo* en los sesenta del siglo pasado, se ha comprobado que las herramientas teóricas de tal enfoque han sido puestas a prueba de forma exitosa en América Latina y el Caribe, como en el trabajo de Haas y Schmitter (1964) sobre las proyecciones sobre la unidad en América Latina y, más recientemente, el de Malamud y Schmitter (2006) sobre el potencial integrador en el MERCOSUR y Schmitter y Morayta (2010) referido a la integración europea y el potencial integrador para América Latina. Incluso han sido desarrolladas en Asia (Schmitter y Kim, 2005) para analizar el proceso de integración en el noreste de ese continente.

En suma, se puede afirmar que el enfoque descrito posee importantes herramientas teóricas que permiten abordar la problemática de la agenda externa del MERCOSUR. El carácter no automático del proceso de integración, las consecuencias no deseadas



del proceso, las estrategias nacionales adoptadas bajo incertidumbre y ciclos de toma de decisiones constituyen premisas de suma utilidad. Asimismo, las enseñanzas del *Funcionalismo* también son válidas: la importancia de los intereses efímeros, el cuestionamiento de los objetivos iniciales del esquema y la falta de legitimidad del proceso.

### III. ASPECTOS JURÍDICOS-INSTITUCIONALES

Para comenzar a analizar el andamiaje jurídico institucional del MERCOSUR, se debe realizar una introducción sobre cómo nacen los acuerdos regionales. Según Caetano y Bartesaghi (2014), el GATT impuso —luego de la Segunda Guerra Mundial— la lógica de los acuerdos comerciales internacionales. Allí se establecieron las excepciones al Principio de la Nación Más Favorecida (PNMF), es decir, las preferencias arancelarias y/o de otro tipo negociadas en el marco de un acuerdo comercial que no se hacen extensivas, siempre y cuando las mismas sean negociadas bajo el formato de una ZLC o de una UA. Luego, bajo la “Ronda de Tokio” de 1979, las excepciones al principio se vieron profundizadas por lo que se conoce como la “Cláusula de Habilitación”, la cual permite no hacer extensivas las preferencias unilaterales que los países desarrollados conceden a los países en vías de desarrollo. La ALADI, el ámbito de todos los ACE, se enmarcó jurídicamente dentro de esta cláusula mediante el Tratado de Montevideo de 1980.<sup>5</sup> De hecho, el MERCOSUR constituye el ACE N° 18.

Resulta importante destacar que la figura de “Mercado Común” (MC) va más allá de las excepciones al PNMF ya que supera en su naturaleza a los modelos de ZLC y UA estipulados en el art. 24 del GATT. El concepto de MC adquiere relevancia en la enunciación de las cinco etapas de integración<sup>6</sup> aportada por Balassa (1964). Sin embargo, Raúl Prebisch, en su carácter de Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL, 1959), ya lo había utilizado en su planteo del Mercado Común Latinoamericano. Para Balassa (1964), el Mercado Común implica la existencia de una unión aduanera, pero además requiere de la liberalización de los factores productivos, debido a que no se circunscribe exclusivamente a los bienes; además supone la liberalización efectiva de la circulación de personas, servicios y capitales. En este sentido, como se mencionó oportunamente,

---

<sup>5</sup> El Tratado de Montevideo de 1980 fue notificado bajo la “Cláusula de Habilitación” el 1° de julio de 1982.

<sup>6</sup> Para Balassa las etapas son las siguientes: Zona de Libre Comercio; Unión Aduanera; Mercado Común; Unión Económica y Comunidad Económica.



el MERCOSUR —como excepción al PNMF en el marco de la ALADI— nace con 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.

El TA señala en su artículo primero que uno de los objetivos 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 (...)”. (ARGENTINA e,) Ello es reforzado por el “Protocolo de Ouro Preto” de 1994 (POP) (ARGENTINA d) que según Arnaud (1996) actualizó, complementó y superó al TA en materia de relacionamiento externo, el cual estableció una estructura jurídica que le permite al MERCOSUR negociar conjuntamente y reconoció la personalidad jurídica del bloque, la que recae sobre el Consejo Mercado Común (CMC). Atento a este avance, se 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 GMC 34/95 (MERCOSUR, 1995), la que permitió profundizar el debate para la coordinación del accionar conjunto.

Hacia 1998 comienza una nueva etapa en el bloque signada por la crisis de la devaluación de Brasil. El periodo de transición —1991-1994— y de auge —1995-1998— había concluido. En este contexto, de acuerdo a lo esgrimido por Grinspun (2021), comienzan las tensiones entre los socios en el año 2000 debido a un frustrado intento de incorporar a Chile como miembro pleno del MERCOSUR. La condición del gobierno chileno para adherirse al TA fue mantener su autonomía en materia de negociaciones comerciales externas, lo cual generó distintas reacciones entre los socios. Por un lado, las aspiraciones de Santiago tuvieron buena predisposición en Montevideo; por el otro, Brasilia defendió a ultranza la prohibición de la autonomía comercial por algunas de las partes del MERCOSUR. Consecuentemente, bajo una intensa presión de Itamaraty, surgió la Decisión CMC 32/00 que en su artículo 1° 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” (SICE, 2000).



Frente a un mundo signado por la proliferación de acuerdos regionales, las relaciones comerciales del bloque se fueron complejizando. Según la OMC (2022), al 1° de marzo de 2022 había 354 acuerdos regionales en vigor, en su mayoría ZLC y en su minoría UA. Como bien lo expone De la Reza (2015), “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” (p.194). Atento a este dato de la realidad, se requirió un ajuste institucional que redundó en la creación del “Grupo de Relacionamento Externo del MERCOSUR” (GRELEX)<sup>7</sup>, a través de la Decisión CMC N° 22/11, firmada en Montevideo el 19 de octubre de 2011. (SICE, 2011)

No existen dudas para este trabajo que la normativa del MERCOSUR establece claramente que las negociaciones comerciales deben ser gestionadas conjuntamente. Ello no resulta arbitrario. Desde una perspectiva económica, las negociaciones comerciales externas están ancladas en la existencia del AEC, por lo cual se concuerda con Halperin (2011) que “no hay viabilidad alguna para una organización que se precia de ser (al menos) unión aduanera cuando tolera que sus Estados miembros asuman compromisos, de manera unilateral, con terceros países” (p.73).

Resulta llamativo que —en general— se niegue que un miembro del bloque podría ser suspendido por aplicar bilateralidades comerciales, alegando que el TA no contempla la suspensión de un Estado Parte. Sin embargo, según Arredondo y Godio (2017):

Los acuerdos alcanzados en el marco de la ALADI y el Mercosur quedan comprendidos dentro de la definición del artículo 2.1.a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (CVDT), por lo que las normas de esta Convención resultan aplicables, de manera subsidiaria, para interpretar y

---

<sup>7</sup> Según el Art. 3 de la Decisión CMC N°22/11, este grupo es auxiliar del Grupo Mercado Común y posee las siguientes facultades: 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; y preparar y actualizar las presentaciones MERCOSUR a ser empleadas en diálogo con terceros países y grupos de países en el ámbito de sus competencias.



solucionar las disputas referidas a la interpretación y aplicación del acervo Mercosur y las normas de la ALADI. (p.19)

Cabe recordar que, en el caso de la suspensión de Venezuela por la falta de adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR se fundó en tal instrumento, país que, si bien no es parte de la CVDT, sus disposiciones resultan ajustables a través de la costumbre internacional. El 2 de diciembre de 2016 los Estados Parte verificaron el no cumplimiento por parte de Caracas de lo acordado en el Protocolo de Adhesión en cuanto a la adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR. En este sentido, dispusieron el cese del ejercicio de los derechos inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR que, a pesar de que no mencionaron la palabra “suspensión”, en términos prácticos, tienen el mismo efecto (Arredondo y Godio, 2017).

El MERCOSUR, desde el punto de vista de Peixoto Batista y Perrotta (2018), es un híbrido institucional. Generalmente, se asocia al bloque con el “Regionalismo Abierto”, esencialmente por el año de su constitución y la ideología liberal imperante. No obstante, con el POP se institucionalizó a la manera de una integración profunda, permitiendo la creación de una institucionalidad adicional que fue desarrollándose hasta poseer peculiaridades que la literatura especializada denomina “regionalismo posthegemónico”, “postliberal”, “estratégico” o “postcomercial”. De acuerdo con las autoras, “(...) su complejidad se incrementa por la combinación de diferentes modalidades de integración regional presentes en forma de capas que se van añadiendo (...)” (p.2). Ello le ha permitido ser resiliente, pero al mismo tiempo errático. Quizás por estos motivos los socios del bloque responden a las crisis con modificaciones marginales en la Zona de Indiferencia —*encapsulation*— (Schmitter, 1970 como se citó en López, 2011, p.37).

Claramente, los Estados Parte del MERCOSUR no tienen autonomía comercial. Desde la puesta en marcha del TA, las decisiones en el marco de la agenda comercial externa deben ser tomadas por consenso a pesar de que la estructura institucional del bloque sea de carácter intergubernamental. Ello implica que existe una cuestión a resolver conjuntamente —*scope*—, la agenda comercial externa, y cuyo nivel de autoridad del CMC —*level*— es máximo debido a que dicho órgano debe otorgar el mandato correspondiente —a través del consenso entre sus socios— para iniciar negociaciones comerciales con terceros.



#### IV. TENSIONES INTRA-MERCOSUR

Como se mencionó oportunamente, existe una propagación de acuerdos comerciales, la cual se ha acelerado desde el inicio del milenio. Ello converge con el activismo comercial de la República Popular China que se manifiesta también a través de acuerdos regionales. Para evidenciar tal fenómeno para el año 2000, en América Latina y el Caribe, Estados Unidos era el principal origen de las importaciones en la región. Dos décadas después China se transformó en el proveedor más importante de bienes. Actualmente, Chile (2006), Costa Rica (2010) y Perú (2010) tienen vigentes Tratados de Libre Comercio (TLC) con China. Asimismo, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Panamá se encuentran en procesos tendientes a negociar acuerdos similares con el gigante asiático.

En este contexto, el MERCOSUR se enfrenta al reto de incorporarse en esta red de acuerdos para no ver erosionada sus ventajas comerciales y acceder a nuevos mercados. Esta tarea implica el desafío de realizarla desde el andamiaje jurídico institucional vigente en el bloque ya descrito en el apartado anterior. En este sentido, la dinámica de la agenda externa del MERCOSUR debe estar centrada en negociaciones conjuntas, debido esencialmente a que toda etapa de integración económica superior a una ZLC —que incorpore un arancel externo común entre sus socios— demanda la negociación conjunta de acuerdos comerciales con terceros. (Grinspun, 2021)

Como se mencionó, el MERCOSUR aspira a la construcción de un Mercado Común y, connaturalmente, ello implica una UA, la cual actualmente requiere un perfeccionamiento para alcanzar su pleno funcionamiento. Las características esenciales de una UA se encuentran especificadas en el ya mencionado Art. 24 del GATT, el cual establece:

5. En el caso de una unión aduanera o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión o en que se concierte el acuerdo provisional no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte de tal unión o acuerdo, de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales



vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso; (...) (OMC, 2022)

En términos generales, las UA son acuerdos regionales que deben abarcar lo esencial de los intercambios comerciales, poseer un AEC y contribuir a una mayor fluidez de los intercambios comerciales entre los países que son parte en el acuerdo, sin erigir obstáculos al comercio con el resto del mundo, con las restricciones enmarcadas en el Art. 24 inciso 5 del GATT (ARGENTINA d). Como lo expone López (2022), a pesar de que en el ámbito jurídico institucional del bloque no caben dudas sobre las implicancias de la adopción de una unión aduanera, ello ha sido objeto de debates y discusiones entre los Estados Parte del MERCOSUR, lo que sucede a pesar del objetivo inicial del TA y las disposiciones del POP. Siguiendo al autor, las explicaciones centrales de aquellos que abogan por una “flexibilización de la normativa MERCOSUR”, refiere sobre la baja performance en las negociaciones externas del bloque.

Corrientemente, las voces a favor de la flexibilización olvidan que el MERCOSUR ha convertido a casi toda América del Sur en un área de libre comercio a través de los ACE en el marco de la ALADI, sin duda un mercado complementario —en términos de comercio exterior— para los países del MERCOSUR<sup>8</sup>. No obstante, en materia de acuerdo extrarregionales, resulta cierto que los resultados no han sido los esperados. El bloque solo ha logrado poner en vigencia dos tratados de libre comercio (Israel y Egipto) y dos acuerdos de preferencia económica (India y la Unión Aduanera de África Austral- SACU). Las negociaciones con Singapur fueron cerradas el 20 de julio de 2022 y el acuerdo con Palestina todavía no entró en vigor. Las negociaciones con la UE y la EFTA ya fueron concluidas, pero se encuentran bajo revisión legal<sup>9</sup>.

Existe otra explicación —mucho más entendible que la anterior— que utilizan los seguidores de la flexibilización. Algunos socios temen una vertiginosa erosión de ventajas comerciales que provocan los TLC a aquellos países que no son parte del acuerdo. Esta situación se suma a que existieron dificultades de coordinación interna,

---

<sup>9</sup> Para ver la red de acuerdos comerciales del MERCOSUR: <https://www.mercosur.int/relacionamiento-externo/red-de-acuerdos/>



las cuales han ido en deterioro de la capacidad negociadora del esquema de integración (Zelicovich, 2015).

Consecuentemente, las partes comenzaron a aplicar una racionalidad basada en el concepto funcionalista de “*fragmented issue linkage*” [vinculación de temas fragmentados], desde el mismo momento en que comenzaron a plantearse dificultades para avanzar en algunas iniciativas. Se planteó la necesidad de que se habiliten negociaciones individuales para mejorar las condiciones de acceso a terceros mercados, es decir, “bilateralidades”, acciones que no se encuentran reconocidas en la normativa vigente del MERCOSUR y que resultan contrarias a la lógica de una UA. 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, para justificar la autorización para negociar acuerdos bilaterales con terceros países o bloques. La misma, junto a una similar presentada en el mismo momento por Paraguay, no obtuvo el consenso del CMC.

Asimismo, en el primer semestre de 2016, de acuerdo a Makuc (2019), se conoció una proposición de Uruguay dirigida a lograr que el CMC estableciera un procedimiento a través del cual un determinado socio pudiera ser autorizado a negociar en forma individual un acuerdo comercial con un tercer país o grupo de países, aunque ello no tuvo éxito. En el mismo sentido, en el mismo semestre, tanto Paraguay como Uruguay solicitaron a la Alianza del Pacífico ser aceptados como “Observadores” (El Observador, 2017). Frente a ello, tanto Argentina como Brasil plantearon la necesidad de intensificar las negociaciones con terceros países y grupos de países de extrazona, aunque manteniendo siempre la obligación de llevarlas a cabo en forma conjunta.

Igualmente, luego de agosto de 2016, atento al cambio de administración en Brasil, el canciller brasileño le sugirió a su par argentina la idea de un acuerdo más flexible, que habilite tratados comerciales con terceros países de forma independiente. Frente a ello, Argentina instó a continuar en la centralidad del MERCOSUR en las negociaciones externas (Zelicovich, 2018). Debido a la ostensible afinidad ideológica entre Brasilia y Buenos Aires entre el 2016 y el 2018, se impulsó una agenda externa ambiciosa que, según la ponencia de Lavopa (2018) en el CARI, básicamente se articulaban las



negociaciones comerciales externas en tres grupos con sus respectivos objetivos: “Mejora Institucional”; “Valor Agregado”; y “Volumen”. El primero de ellos, “Mejora Institucional”, buscaba incorporar altos estándares de calidad a través de negociaciones con países desarrollados o grupo de países desarrollados, entre ellos: Canadá; Corea del Sur; EFTA<sup>10</sup>; Japón; Singapur y la UE<sup>11</sup>. El segundo grupo procuraba mejorar el acceso a mercados con mayor “valor agregado”, lo que requería la modernización de los ACE con los miembros de la ALADI y una simultánea profundización del MERCOSUR. Finalmente, el tercer grupo estaba concentrado en el incremento del “volumen” de las exportaciones, requiriendo la revisión de los acuerdos de preferencias fijas con la SACU<sup>12</sup> y la India, acelerar los cronogramas de desgravación en el TLC con Egipto y explorar negociaciones con los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)<sup>13</sup>, como así también con la Unión Económica Euroasiática (UEE)<sup>14</sup>.

Naturalmente los grupos negociadores del MERCOSUR experimentaron un espiral que, sumado a los reclamos internos de ciertos sectores afectados por los futuros TLC, condujeron a un atraso en las negociaciones y sobrevino nuevamente la idea de las “bilateralidades”. En este contexto, Brasil presentó en 2018 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, la misma no tuvo consenso entre los socios (Makuc, 2019).

---

<sup>10</sup> 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—, actualmente se encuentra integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Formaron parte de la misma Austria, Dinamarca, Finlandia, Portugal, Reino Unido y Suecia.

<sup>11</sup> La Unión Europea (UE) es una unión económica constituida por 27 países europeos, la cual fue establecida con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> La Asociación de Naciones de Asia Sudoriental —en inglés, *Association of Southeast Asian Nations* o ASEAN— es una organización intergubernamental de estados del sudeste asiático creada el 8 de agosto de 1967. Actualmente está integrada por 10 países: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

<sup>14</sup> La Unión Económica Euroasiática (UEE) es una unión económica que se estableció el 1 de enero de 2015 con el tratado firmado por Rusia, Kazajistán y Bielorrusia el 29 de mayo de 2014, luego ingresaron Armenia y Kirguistán.



Después de la asunción de una nueva administración en Argentina a fines de 2019, hubo un cambio en el nivel de avance de las negociaciones comerciales. En el marco de la reunión del GMC, el 24 de abril de 2020, la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR del Paraguay 2020 (PPTP2020) informó, mediante comunicado de prensa, la supuesta posición argentina respecto a ello:

La República del Paraguay, en ejercicio de la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR, cumple en informar que la República Argentina anunció la decisión de dejar de participar en las negociaciones de los acuerdos comerciales en curso y de las futuras negociaciones del bloque, excluyendo de esta determinación a las ya concluidas con la Unión Europea y con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA).

El anuncio fue hecho por la Delegación Argentina, en oportunidad de la reunión de Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común sobre relacionamiento externo, que tuvo lugar en la fecha vía videoconferencia.

La República Argentina informó que adoptó esta determinación en atención a prioridades de su política económica interna, agravada por la pandemia del COVID-19, e indicó que no será obstáculo para que los demás Estados Partes prosigan con los diversos procesos negociadores.

La Presidencia Pro Témpore del Paraguay y los demás Estados Partes del MERCOSUR evaluarán las medidas jurídicas, institucionales y operativas más adecuadas en razón de la decisión soberana de la República Argentina de manera a no afectar el proceso de construcción comunitaria del MERCOSUR y de las negociaciones comerciales en curso. (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, 2020, párrs. 1-4)

El gobierno argentino se alejó del cuestionado comunicado paraguayo y aclaró su posición sobre este tema en el comunicado de Prensa 087/20 de la Cancillería de Argentina:

En la mañana de hoy se desarrolló una reunión de Coordinadores Nacionales del Mercosur por videoconferencia. En la ocasión, la Argentina ratificó lo expresado en la videoconferencia del 24 de abril respecto de la necesidad de avanzar en la búsqueda de soluciones conjuntas que permitan a los países del



bloque avanzar a ritmos diferenciados en la agenda de relacionamiento externo, teniendo en cuenta la situación económica interna de la Argentina y el marco internacional.

Los socios acordaron que el martes 5 de mayo se iniciará un intercambio de documentos para encontrar el mejor mecanismo que tenga en cuenta los intereses de cada país en las negociaciones externas, a sabiendas de que la mejor solución siempre será el resultado del acuerdo de todos los miembros. Asimismo, establecieron el jueves 7 de mayo como fecha para realizar la próxima reunión de coordinadores nacionales.

En esta oportunidad, la Argentina reafirmó al Mercosur como mecanismo sustantivo de integración regional y planteó la necesidad de continuar profundizando la agenda interna del bloque en el entendido de que esta cuestión, desatendida en los últimos años, es clave para el desarrollo de la competitividad de nuestros países y la proyección internacional.

El relacionamiento externo del MERCOSUR incluye los acuerdos con la UE y EFTA que se encuentran en su etapa final, como así también negociaciones en curso con Corea del Sur, Canadá, Singapur y El Líbano. Respecto al eventual acuerdo con Corea del Sur, diversas entidades que representan a los sectores productivos manifestaron formalmente sus objeciones en relación con el dicho instrumento podría tener en el tejido industrial, sobre todo en el marco de la crisis global generada por el COVID 19. El Gobierno argentino dispuso como modalidad de trabajo para llevar adelante las negociaciones la consulta permanente con los sectores productivos a fin de incorporar sus puntos de vista. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, 2020, párrs. 1-4).

Luego de esta crisis, las tensiones continuaron en el marco de la conmemoración del trigésimo aniversario del TA, el 26 de marzo de 2021. El gobierno uruguayo aseveró que no estaba satisfecho con el avance en las negociaciones de acuerdos extra regionales y que era una frustración para su país. Asimismo, el presidente Lacalle Pou afirmó vehementemente que las condiciones actuales eran un "lastre" y un "corsé" para el desarrollo de su país, lo cual generó una fuerte reacción por parte del presidente Fernández, quien expresó:



Si nos hemos convertido en una carga, lo lamento. No queríamos ser una carga para nadie. Terminemos con esas ideas que ayudan tan poco a la unidad. No queremos ser lastre de nadie. Si somos un lastre, que tomen otro barco. No somos lastre de nadie, es un honor ser parte del Mercosur. (Télam, 2021, párr. 3).

En abril de 2021, el gobierno del Uruguay insistió y presentó una propuesta de flexibilización de la normativa MERCOSUR<sup>15</sup>. La misma planteaba una serie de opciones entre las que se destacan las ofertas y plazos diferenciales y ritmos de negociación diferentes, para luego proponer la opción más relevante establecida en el artículo 8 de la propuesta de decisión. Dicho artículo establecía:

Art 8.- Si la prioridad asignada o la no inclusión en el Plan de Negociaciones Externas de un tercer país o grupo de países no resultara satisfactoria 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. (Bartesaghi, 2022)

El gobierno uruguayo comunicó que dicha iniciativa contaba con el apoyo de Brasil, país que avanzaba en sus negociaciones para rebajar el AEC, pero la misma no fue presentada de forma conjunta (Bartesaghi, 2022). Tras la presentación de las propuestas a los socios, Uruguay solicitó una reunión extraordinaria de cancilleres para tratar el tema, lo que finalmente no ocurrió hasta la realización de la polémica reunión regular del CMC realizada previo a la LVIII Reunión Ordinaria del CMC, en julio de 2021. En este marco, Uruguay emitió el Comunicado de Prensa N° 112/21:

En la LVIII Reunión Ordinaria del CMC del Mercosur – Estados Partes y Bolivia, Uruguay, al tiempo que reivindicó su pertenencia al Mercosur, comunicó que comenzará a conversar con terceros para negociar acuerdos comerciales extrazona.

La posición del Canciller y la Ministra de Economía y Finanzas consistió en defender la modernización del bloque, a través de una agenda de negociaciones externas sustantiva, ágil, dinámica, flexible y permanente.

---

<sup>15</sup> La misma puede ser consultada en el siguiente enlace:  
[https://drive.google.com/file/d/1AZPqk1iskjffmKbvzdVYAGDY-A6\\_y462/view](https://drive.google.com/file/d/1AZPqk1iskjffmKbvzdVYAGDY-A6_y462/view)



Uruguay entiende que la decisión 32/00 no está en vigor, ya que nunca fue internalizada.

En la reunión, no se aprobó la reducción del arancel externo común, a pesar de que Uruguay había apoyado algunas de las propuestas presentadas, las que siempre se entendieron formando parte de un mismo paquete con la flexibilización.

Finalmente, Uruguay reiteró que, inspirado en principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, actuará conforme a ellos en materia de inserción internacional, reivindicando su calidad de miembro pleno del MERCOSUR. (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 2021, párr. 1-4)

Resulta importante destacar que la Decisión 32/00 se trata de una reafirmación de lo establecido en los tratados constitutivos del bloque y la costumbre intra-MERCOSUR, por lo cual su falta de internalización no afecta al fondo de la cuestión.

Las tensiones continuaron durante la PPTB 2021; luego de la declaración de Uruguay, las negociaciones en el bloque sobre la flexibilización dejaron de estar formalmente en la agenda, al mismo tiempo que las negociaciones para rebajar el AEC siguieron su curso (Bartesaghi, 2021). Siguiendo al autor, la estrategia argentina se basó en aceptar la propuesta de Brasil con un nivel menor de ambición, pero descartando cualquier posibilidad de avanzar en la flexibilización propuesta por Uruguay.

En diciembre de 2021 se realizó la LIX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados donde Brasil le traspasó a Paraguay la PPT. En este marco, Argentina, Brasil y Paraguay emitieron un comunicado de prensa el 17 de diciembre de 2021, el cual incluía el siguiente párrafo con relación a la agenda externa:

## NEGOCIACIONES EXTERNAS

El MERCOSUR dio continuidad a la agenda negociadora externa, a pesar de los desafíos impuestos por la pandemia de Covid-19, con el objetivo de abrir mercados a sus productos y servicios, facilitar el acceso a importaciones



competitivas, modernizar los marcos regulatorios domésticos y atraer inversiones para promover el crecimiento económico con generación de renta y empleo. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, 2021, párr. 31 )

Este comunicado no fue aceptado por Uruguay, en respuesta a los reclamos de “flexibilización” comercial que durante el encuentro realizó el presidente uruguayo sin éxito. La estrategia fue relacionar la reducción del AEC con la flexibilización de las negociaciones comerciales externas, pero su planteo no fue acompañado por los demás miembros. Resulta importante mencionar que, el 7 de septiembre de 2021, el gobierno uruguayo ya había hecho público que su país y la República Popular China pretendían avanzar en un TLC. Según Lacalle Pou:

Este gobierno ha manifestado su intención de avanzar hacia el mundo, de avanzar hacia el mundo con todos los socios del Mercosur, pero al mismo tiempo, de no ser posible en conjunto, Uruguay lo intentará hacerlo solo” (Revista *For Export*, 2021, párr. 4).

La falta de consentimiento entre los socios resultó en notorias descoordinaciones internacionales. En abril de 2022, dos socios del bloque divulgaron a la prensa informaciones disímiles sobre la posibilidad de un TLC con Turquía. Por un lado, Uruguay informó que se habían alcanzado los términos de referencia para la negociación de un TLC entre ambos países (EFE, 2022a); por el otro, Brasil declaró el interés del bloque en negociar conjuntamente un TLC con Turquía, tema convenido preliminarmente entre todos los socios (EFE, 2022b).

En la LX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en julio de 2022, la primera presencial luego de la pandemia con la ostensible ausencia del presidente brasileño, no se logró avanzar en una coordinación de la agenda externa del MERCOSUR. El bloque solo acordó la disminución en un 10% del AEC —algo ya hecho de facto por Brasil— y se anunció la firma del TLC entre el bloque y Singapur. Se conjetura que, el desarrollo de la PPT de Uruguay, será utilizado para insistir en las bilateralidades. En este sentido, el 26 de julio de 2022 el Presidente uruguayo expresó en una publicación de la prensa que su país exploraría la posibilidad de ingresar al CPTPP<sup>16</sup>. En el mismo

---

<sup>16</sup> El Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico —*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*— (CPTPP) es un tratado de libre



artículo, se presentaron posiciones opuestas sobre ello: Bartesaghi explicó que resultaría una gran oportunidad para su país en términos económicos y comerciales junto a una eventual exploración de negociaciones con el Reino Unido, pero al mismo tiempo Soto expresó que, como sucede con China, existen dudas jurídicas sobre la posibilidad de que Uruguay pueda hacerlo apegado a derecho y advirtió los recados que deberían de tomarse sobre el impacto en el sector industrial. (El País, 2022)

Mientras tanto, en el marco de la campaña electoral en Brasil, se conoció una manifestación del presidente Bolsonaro donde mostraba preocupación respecto a la posición de Uruguay (Semanao Búsqueda, 2022). Ello presupone que Montevideo quedaría solo en su estrategia de bilateralidades comerciales y complicaría su situación jurídica en el bloque. Asimismo, en el mismo contexto —en un encuentro con corresponsales extranjeros— Ignacio Da Silva puso en duda la efectividad del acuerdo UE-MERCOSUR, cuyas negociaciones fueron finalizadas en 2019 y se encuentra todavía en proceso de revisión legal. El ex presidente brasileño expresó:

Quiero establecer un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Estuvimos muy cerca y necesitamos tomar en cuenta lo importante para Sudamérica. Brasil no puede abdicar de su derecho de reindustrializarse. Argentina no puede abdicar de ser un país con una fuerte industria. Un acuerdo es para que todos ganen (...) el acuerdo con la UE no es válido porque no fue concretado por los países que lo firmaron (...) Brasil no necesita estar de acuerdo con algo que no esté dentro de las necesidades de Brasil. Lo que queremos discutir con Europa es no renunciar a nuestro interés de reindustrializar. (Télam, 2022, párr. 4)

Asimismo, desde 1957 Paraguay reconoce a la República de China (Taiwán) y desconoce la existencia formal de la República Popular China, a pesar del denominado “costo Taiwán”. Si bien parece una contradicción comercial, dos de los ejes de la economía paraguaya son sus exportaciones de soja y carne vacuna, donde la China continental es el mayor importador mundial de ambos. Las pérdidas del no reconocimiento de China equivalen a unos US\$350 millones al año —alrededor del 1% del Producto Interno Bruto del país sudamericano— (Smink, 2021). A pesar de ello

---

comercio entre varios países de la Cuenca del Pacífico firmado el 4 de febrero de 2016 en Auckland, Nueva Zelanda. Está integrado por Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.



Paraguay continúa reconociendo a Taiwán. Bajo estas circunstancias, resulta dificultoso pensar sobre futuras negociaciones MERCOSUR-República Popular China.

En consecuencia, se coincide con Arbillá (2022) 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 la agenda externa. Para el autor, existen dos alternativas para superar la crisis: la consolidación de una verdadera UA o una redefinición del bloque hacia una ZLC. En este sentido, se debe tener en cuenta la advertencia de Frenkel (2022) respecto a que los gobiernos y actores económicos deben comprender que no siempre los juegos son de suma cero y que apostar al mercado regional protegiendo determinados sectores industriales no necesariamente implica anular una mayor vinculación con mercados extra regionales. Pareciera ser, como lo presenta Botto (2017), que los factores externos siempre son elementos de crisis y no de convergencia en el bloque, como por ejemplo la presión externa sobre algunos socios para solicitar bilateralidades, lo cual provoca ineludiblemente conflictos intra-MERCOSUR.

## V. CONCLUSIONES

El artículo se propuso explicar el dilema de las turbulencias que se generan entre los socios sobre la agenda externa comercial del bloque desde una óptica *Neo-Neofuncionalista*. Tal enfoque ha provisto de herramientas teóricas precisas para poder abordar la problemática, la cual ha sido objeto de diversas investigaciones que arribaron a diagnósticos disímiles y soluciones contrapuestas.

La primera conclusión se basa en la afirmación de que, desde el punto de vista jurídico institucional, se evidenció que resulta indiscutible que en el Tratado de Asunción de 1991 los Estados signatarios se propusieron la creación de un Mercado Común, lo cual implica expresamente una Unión Aduanera, como así también, que la lógica propia de la misma conlleva naturalmente a una agenda comercial común. También queda claro que, el inicio de negociaciones bilaterales por algunas de las partes del bloque, implicaría una violación grave del Tratado de Asunción, por lo cual la Parte en cuestión estaría incurriendo en responsabilidad internacional y sería susceptible de que sus derechos inherentes a su condición de Estado Parte sean suspendidos. Quizás, desde el punto de vista jurídico institucional, el carácter híbrido del bloque confunda a los socios en sus acciones.



Asimismo, la segunda conclusión refiere a que la sucesión de tensiones intrabloque, relativas a la solicitud de bilateralidades comerciales por parte de algunos socios, se enmarcan dentro de la premisa *Neo-Neofuncionalista* de “campo turbulento”; generalmente Uruguay y, en menor medida Brasil y Paraguay, han cuestionado los objetivos iniciales del Tratado de Asunción y reclaman nuevos objetivos porque creen que ya las soluciones no son regionales. No cabe duda que, desde el punto de vista de los ciclos decisionales, el bloque se encuentra en un *Encapsulamiento*, es decir, en el constante mantenimiento de un *status quo*, el que vulnera las oportunidades comerciales del bloque en un mundo signado por el creciente número de acuerdos regionales. Con respecto a las soluciones, no cabe duda que existen voces a favor de un *Spillback* o de un *Spill over*, como así también —de forma indirecta— permanecer en la *Zona de Indiferencia*.

La tercera conclusión presenta la necesidad enfrentar el desafío de sincerar los intereses nacionales de los signatarios de Asunción y, consecuentemente, decidir construir un esquema de integración cuya institucionalidad no sea híbrida y vulnerada constantemente, cuyo diseño institucional forje una convergencia sustentable entre los socios.

En suma, la agenda externa del MERCOSUR, uno de los pocos ámbitos de transferencia de soberanía de los Estados Parte en el marco de un sistema intergubernamental de carácter híbrido como el del MERCOSUR, se encuentra bajo un importante stress que afecta la confianza entre los socios y la robustez del bloque. El dilema debe ser resuelto a la brevedad posible, de lo contrario la propia existencia del MERCOSUR estará en cuestión. La parálisis y la desidia es el peor de los escenarios. Una advertencia final: la construcción de un proyecto regional sobre la base de intereses efímeros siempre resulta peligrosa a largo plazo.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arbilla, J. M. (2022). Opciones para el MERCOSUR. *CARI Documento de Trabajo*, (110), 63-81. <https://www.cari.org.ar/pdf/dt110.pdf>

ARGENTINA a. Congreso de la Nación. Carta de Naciones Unidas, Decreto N° 21.195/1945, 08 de septiembre de 1945. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/233059/norma.htm>



ARGENTINA b. Congreso de la Nación. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, Ley N° 19865, 03 de octubre de 1972.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217116/norma.htm>

ARGENTINA c. Congreso de la Nación. Organización Mundial del Comercio, Ley N° 24425, 07 de diciembre de 1994.

[http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=799#:~:text=GATT%20%2D%20APLICACION%20%2D%20\(SUPLEMENTO%20B.O.\)&text=APRUEBASE%20EL%20ACTA%20FINAL%20QUE,POR%20DECRETO%202279%2F94%20\(B.O.\)](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=799#:~:text=GATT%20%2D%20APLICACION%20%2D%20(SUPLEMENTO%20B.O.)&text=APRUEBASE%20EL%20ACTA%20FINAL%20QUE,POR%20DECRETO%202279%2F94%20(B.O.))

ARGENTINA d. Congreso de la Nación. Protocolo de Ouro Preto, N° Ley 24560, 20 de setiembre de 1995.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/380/norma.htm> .

ARGENTINA e. Congreso de la Nación. Tratado de Asunción, Ley N° 23.981, 15 de agosto de 1991.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/380/norma.htm>.

ARGENTINA f. Tratado de Montevideo, Ley N 22.354, 15 de diciembre de 1980.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/32616/norma.htm>

Arnaud, V. (1996). *MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*. Ed. Abeledo-Perrot.

Arredondo, R. y Godio, M. A. (2017). La suspensión y terminación de los tratados: el caso de Venezuela y el MERCOSUR. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, (18), 101-144. <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/315>

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?* CEFIR; GIZ; SOMOS MERCOSUR

Bartesaghi, I. (2020). LV Cumbre del Mercosur: a la espera de nuevos consensos. *Informe de Integración Económica*, (9).

[https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/isie\\_ndeg9.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/isie_ndeg9.pdf)

Bartesaghi, I. (2021a). El Mercosur en el 2020. *Informe de Integración Económica*, (10).

[https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe\\_integracion\\_economica\\_ndeg\\_11.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe_integracion_economica_ndeg_11.pdf)

Bartesaghi, I. (2021b). Mercosur: un 2021 entre festejos y discusiones. *Informe de Integración Económica*, (11).



[https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe\\_integracion\\_economica\\_ndeg\\_11.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe_integracion_economica_ndeg_11.pdf)

Bartesaghi, I. (2022, 19 de julio). China, TLC con Singapur y baja de arancel externo en menú de cumbre del Mercosur. *SWI swissinfo.ch*. <https://www.swissinfo.ch/spa/china--tlc-con-singapur-y-baja-de-arancel-externo-en-men%C3%BA-de-cumbre-del-mercosur/47766060>

Briceño Ruíz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional más allá del eurocentrismo*. Universidad Cooperativa de Colombia; Centro de Pensamiento Global. <https://ediciones.ucc.edu.co/index.php/ucc/catalog/download/67/57/515?inline=1>

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://www.redalyc.org/journal/6842/684272409007/html/>

Caetano, G. y Bartesaghi, I. (2014). La agenda externa del MERCOSUR y las negociaciones con la Unión Europea. *Aldea Mundo*, 19(37), 9-24. <https://www.redalyc.org/pdf/543/54340985002.pdf>

CEPAL (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. Naciones Unidas; CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29176>

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](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.

EFE. (2022a, 23 de abril). Los cancilleres de Turquía y Uruguay dan el puntapié inicial para un TLC. <https://www.efe.com/efe/america/economia/los-cancilleres-de-turquia-y-uruguay-dan-el-puntapie-inicial-para-un-tlc/20000011-4790144>

EFE. (2022b, 26 de abril). Brasil y Turquía discuten un posible acuerdo comercial extensible al Mercosur. <https://www.efe.com/efe/america/economia/brasil-y-turquia-discuten-un-posible-acuerdo-comercial-extensible-al-mercosur/20000011-4791427>

El País (2022, 9 de agosto) .*El otro acuerdo comercial que busca Uruguay: empresarios entre “alegría” y “mucho cuidado”*. <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/acuerdo-comercial-busca-uruguay-empresarios-alegria-cuidado.html>

El Observador (2017, 1 de julio). *Uruguay formalizó pedido de entrada a la alianza del Pacífico como estado asociado*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/uruguay->



[formalizo-pedido-de-entrada-a-la-alianza-del-pacifico-como-estado-asociado-201771500](#)

For Export (2021, 30 de octubre). *TLC Uruguay y China: un acuerdo que procura ser más que comercial*. <http://revistaforexport.com/tlc-uruguay-y-china-un-acuerdo-que-procura-ser-mas-que-comercial/>.

Fernández Reyes, J. (2015). El Relacionamiento Externo del MERCOSUR. *Estudios del CURI*, (1). <http://curi.org.uy/archivos/Estudiocuri1del2015FernandezReyesx.pdf>

Frenkel, A. (2022). El Mercosur se dobla, pero (aún) no se rompe. *Nueva Sociedad Opinión*. <https://nuso.org/articulo/el-mercosur-y-su-crisis-de-identidad-se-dobla-pero-aun-no-se-rompe/>

Glacalone, R. A. y Rodríguez de Aquino, A. (2017). As Negociações entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações. *Aportes Para La Integración Latinoamericana*, (9), 27–37. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3196>

Grinspun, P. (2021). El Relacionamiento Externo del MERCOSUR. En Representación Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI (Ed. ), *MERCOSUR, Una política de Estado* (pp. 87-100). Representación Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI. [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/recursos/mercosur\\_w.pdf?fbclid=IwAR1rVhKYjG7D0DucrFygTX3MoOSbeCyzvVHMqhWTkYT\\_0PF8KSuTbMPWRMY](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/recursos/mercosur_w.pdf?fbclid=IwAR1rVhKYjG7D0DucrFygTX3MoOSbeCyzvVHMqhWTkYT_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. y Schmitter, P. (1964). Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. *International Organization*, 18(4), pp. 705-737.

Haas, E. (1975). The Obsolescence of Regional Integration Theory. *Institute of International Studies - Research Series*, (25).

Haas, E. (1976). Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organization*, 30(2), 73-212. <https://doi.org/10.1017/S0020818300018245>

Haas, E. (2004). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. University of Notre Dame Press.

Halperín, M. (2011). Organizaciones de integración económica en América latina y el Caribe: textos vs contextos. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (24), 67-97. <http://dx.doi.org/10.1080/13501760500043951>



Lavopa, F. (2018, 18 de octubre). *Desafíos para la Argentina frente a las negociaciones del Mercosur en la actual coyuntura mundial. La estrategia de apertura del Mercosur al mundo.* <http://cari.org.ar/email/18-10-18a.html>

Kim, S. y Schmitter, P. (2005). The Experience of European Integration and Potential for Northeast Asia integration. *Asian Perspective*, 29(2), 5-39. <https://doi.org/10.1353/apr.2005.0017>

López, A. (2010a). El MERCOSUR como un proceso de construcción expansivo. Lecciones para las elites 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. (2020, 10 de septiembre). Relacionamiento externo del Mercosur: ¿spillback? ¿encapsulation? o ¿buildup?: Una estrategia para superar la Turbulencia. *Mercosur abc.* <https://www.mercosurabc.com.ar/relacionamiento-externo-del-mercotur-spillback-encapsulation-o-buildup>

López, A. (2021, 29 de noviembre). La naturaleza de una Unión Aduanera: Reflexiones sobre los procesos de Integración en América Latina y el Caribe. *Mercojuris.com.* <https://www.mercojuris.com/45793/la-naturaleza-de-una-union-aduanera-reflexiones-sobre-los-procesos-de-integracion-en-america-latina-y-el-caribe-mg-aldo-javier-lopez/>

López, A. (2022, 19 de julio ). *MERCOSUR: la peligrosa inobservancia de la normativa en materia de relacionamiento externo comercial.* *Mercosur abc.* <https://www.mercosurabc.com.ar/mercotur-la-peligrosa-inobservancia-de-la-normativa-en-materia-de-relacionamiento-externo-comercial>

Luján, C. (2010). *Agenda externa del MERCOSUR: un factor clave de integración.* Editorial Centro de Formación para la integración Regional (CEFIR).

Malamud, A., y Schmitter, P. C. (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>

Makuc, A. (2019). La agenda externa: múltiples frentes de negociación. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*, (pp.60-90).



[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe\\_MERCOSUR\\_tiempos\\_de\\_cambio\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf)

Mellado, N. B. (2017). Agenda Externa del MERCOSUR. *Aportes Para La Integración Latinoamericana*, (9). <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3201>

Mellado, N. B. y Tetaz, M. (2016). La estrategia de inserción externa del MERCOSUR. En N. B. Mellado (Dir. y Ed.), *Latinoamérica: Inserción Global e Integración Regional*, (pp. 91-124).

[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59807/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59807/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)

MERCOSUR, Grupo Mercado Común (GMC), Resolución GMC N° 34/95, Grupo Ad-Hoc de Relacionamiento Externo. [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/25791\\_RES\\_034-1995\\_ES\\_Rel\\_Ext.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/25791_RES_034-1995_ES_Rel_Ext.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay (2020, 24 de abril). *MERCOSUR: Argentina informó que dejará de participar de las negociaciones externas en curso*. <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/argentina-decide-retirarse-de-las-negociaciones-externas-que-emprende-el-mercosur>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (2021, 7 de julio). *Comunicado de prensa N° 112/21 LVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur – Estados Partes y Bolivia*. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/lviii-reunion-ordinaria-del-consejo-del-mercado-comun-cmc-del-mercosur>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (2021, 17 de diciembre). *Cumbre del Mercosur: Comunicado de Prensa de Argentina, Brasil y Paraguay*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cumbre-del-mercosur-comunicado-de-prensa-de-argentina-brasil-y-paraguay>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (2020, 30 de abril). *Mercosur avanzará conjuntamente en la agenda de negociaciones comerciales*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-avanzara-conjuntamente-en-la-agenda-de-negociaciones-comerciales>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (2016, 13 de septiembre). Comunicado de Prensa de los Estados Partes Signatarios del Tratado de Asunción sobre la situación del Mercosur. *Información para la Prensa*, (303). <https://www.mrec.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-de-prensa-de-los-estados-partes-signatarios-del-tratado-de>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (2016, 2 de diciembre). Situación de Venezuela en el MERCOSUR. *Información para*



la Prensa, (419). <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/situacion-de-venezuela-en-el-mercosur>

Organización Mundial del Comercio (2022). Acuerdos Regionales Comerciales. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/region\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm)

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://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359654795004/index.html>

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

Schmitter, P. (2004). Neo-Neo-Functionalism. En A. Wiener y T. Diez (Eds.), *European Integration Theory* (1° ed). Oxford University Press. <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>

Schmitter, P. (2005). Ernst B. Haas and the legacy of Neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 255-272. <https://doi.org/10.1080/13501760500043951>

Schmitter, P. y Morayta, G. (2010). La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región. *Foro Internacional*, 50(201-202), 724-751. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2027>

Semanario Búsqueda (2022, 26 de enero). *Cuestionamientos de Bolsonaro a las negociaciones con China suman obstáculos a la estrategia internacional uruguaya*. <https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Cuestionamientos-de-Bolsonaro-a-las-negociaciones-con-China-suman-obstaculos-a-la-estrategia-internacional-uruguaya-uc50976>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) (2000, 29 de junio). MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00 - RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR - RELACIONAMIENTO EXTERNO. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) (17 de diciembre de 2011). MERCOSUR/CMC/DEC N° 22/11–GRUPO DE RELACIONAMIENTO EXTERNO DEL MERCOSUR. [http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC\\_022-2011\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_022-2011_s.pdf)

Smink, V. (2021, 20 de abril). Cómo Paraguay quedó atrapado en la histórica pelea entre Taiwán y China y como afectó el coronavirus. *BBCMundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56740339>

Télam. (2021, 26 de marzo). *Fernández dijo que es un “honor” ser parte del Mercosur: “Si somos un lastre, que tomen otro barco”*.



<https://www.telam.com.ar/notas/202103/548735-alberto-fernandez-lacalle-pou-mercosur-lastre.html>

Télam. (2022, 22 de agosto). *Lula quiere que el pacto UE-Mercosur respete la reindustrialización de Brasil y Argentina*. <https://www.telam.com.ar/notas/202208/602460-lula-mercosur-brasil-argentina-industria-elecciones.html>

Vacchino, J. M. (2003). El MERCOSUR y el proceso de formación del ALCA: consideraciones generales. *Aportes para La Integración Latinoamericana*, (9), 1–26. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3195>

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

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

Zelicovich, J. (2016). El MERCOSUR frente al "Regionalismo del siglo XXI". Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (34), 1-27. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3539>

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). *En Latin American Journal of Trade Policy*, 1(2), 49-66. <https://doi.org/10.5354/0719-9368.2018.52142>

**LÓPEZ, ALDO JAVIER:** Diplomático, miembro del Servicio Exterior de Argentina. Magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de La Plata. Docente en áreas vinculadas a la gestión gubernamental del MERCOSUR en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. Es miembro del Comité de Estudios Latinoamericanos (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). E-mail: [aldojavierlopez2022@gmail.com](mailto:aldojavierlopez2022@gmail.com)

Fecha de recepción: 29/08/2022

Fecha de aceptación: 07/10/2022