

MERCOSUR: LA PROBLEMÁTICA DE SU INSERCIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL

ALDO JAVIER LÓPEZ¹

Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio Internacional y Culto de la Nación (Argentina)

Recibido: 09/03/2023

Aceptado: 10/04/2023

Resumen

En este artículo se aborda la problemática de la inserción comercial internacional del Mercosur, es decir, la conformación e implementación de la agenda externa del Mercosur (AEM); ello incluye las negociaciones y puesta en marcha de tratados comerciales entre el bloque y contrapartes. El esquema de integración tiene un sistema de gobernanza de carácter intergubernamental, donde cada Estado parte tiene un voto y las decisiones deben ser tomadas por consenso. En las dos últimas décadas, el principio de unanimidad ha sido puesto en duda por algunos de los socios en la AEM, lo que genera tensiones al interior del esquema de integración. Si bien todo acuerdo regional es susceptible de recorrer ciclos decisionales que pueden alterar las cuestiones a resolver conjuntamente y el nivel de autoridad de sus instituciones, ello no debe implicar necesariamente una parálisis, aunque sea una opción. Los socios del Mercosur pueden escoger un sendero que les permita salir de su estancamiento y fortalecer su inserción internacional frente a un mundo signado por la proliferación de acuerdos comerciales y un bipolarismo conflictivo.

Palabras clave: integración regional, Mercosur, inserción comercial internacional.

1 Diplomático argentino, egresado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de La Plata. Ejerció la docencia a nivel de grado y posgrado. Se desempeñó en diversas áreas de la Cancillería Argentina vinculadas a las gestiones de los procesos de integración regional. Es miembro del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Prestó funciones en la República Popular China, España y Corea del Sur.
Correo electrónico: aldojavierlopez2022@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3630-6896>.
Resulta importante aclarar que las consideraciones y conclusiones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de su pertenencia institucional.

Mercosur: The Problem of its International Commercial Insertion

Abstract

This article deals with the problem of the international commercial insertion of Mercosur, that is, on the conformation and implementation of the external agenda of Mercosur (AEM), this includes the negotiations and implementation of trade agreements between the bloc and counterparts. The integration scheme has an intergovernmental governance system, where each State Party has one vote and decisions must be made by consensus. In the last two decades, the principle of unanimity has been questioned by some of the partners in the AEM, which generates tensions within the integration scheme. Although any regional agreement is susceptible to going through decisional cycles that can alter the issues to be resolved jointly and the level of authority of its institutions, this should not imply paralysis, however, even if it is an option. The Mercosur partners can choose a path that allows them to get out of their stagnation and strengthen their international insertion in a world marked by the emergence of trade agreements and a conflicting bipolarism.

Key words: regional integration, Mercosur, international commercial insertion.

1. Introducción

El Mercado Común del Sur (Mercosur), creado a través del Tratado de Asunción de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, resulta un esquema de integración regional cuyo sistema de toma de decisiones es de carácter intergubernamental, el cual se asienta sobre el principio de unanimidad.

Desde hace aproximadamente dos décadas, el consenso —como regla básica para el sistema de toma de decisiones del bloque— ha sido objeto de críticas por parte de algunos socios, especialmente en lo relativo a su agenda comercial externa, entendida como el conjunto de negociaciones y puesta en marcha de acuerdos comerciales regionales en el marco de las excepciones al Principio de la Nación Más Favorecida (PNMF), instaurado por el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) en 1947.

La situación descrita genera una serie de tensiones entre los socios, debido esencialmente a que se cuestionan antiguas metas —consideradas válidas en el pasado— y se pretende imponer nuevos objetivos, a causa del cambio de estrategia de algunos de los socios en lo relativo a la vinculación externa del bloque. De esta forma, se forja un campo turbulento entre los socios que afecta la robustez del esquema. Por ello, esta problemática resulta plausible de ser abordada como objeto de estudio en el marco de las ciencias sociales, específicamente en el ámbito de las relaciones internacionales y la ciencia política.

Atento a lo expuesto, la primera parte de este artículo hace referencia al estado de la cuestión en materia de relacionamiento externo del Mercosur, con el objeto de conocer la literatura especializada sobre el tema. El segundo apartado refiere a las disposiciones jurídicas relativas al relacionamiento externo del Mercosur para establecer el marco jurídico. Luego, se desarrolla el concepto de “campo turbulento” en el marco del neofuncionalismo, como también los ciclos decisionales del neo-neofuncionalismo como soporte teórico. Seguidamente, se analiza el comportamiento de los socios del Mercosur en el ámbito de su agenda externa (AEM) y, por último, se elabora una conclusión que demuestra que la dinámica de la AEM del Mercosur ha generado un campo turbulento que tiende a vulnerar la inserción comercial internacional del Mercosur, pero que podría incentivar a pensar en otras alternativas en torno a las excepciones del PNMF.

2. Tratamiento del tema en la literatura especializada

En el ámbito de los estudios relativos a los procesos de integración regional y, especialmente, en el del Mercosur, la agenda externa de estos resulta un objeto de estudio para el mundo académico en el marco de las ciencias sociales.

Desde el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) Luján (2010) destaca que las peculiaridades de la agenda externa común establecen frecuentemente una de las claves más relevantes para evaluar la robustez de un proceso de integración regional. Se estima que este axioma resulta trascendental en el actual contexto político y económico-comercial global.

Asimismo, en el marco del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata (IIL), Halperín (2011) se focalizó en las dificultades de las condiciones de viabilidad para las organizaciones de integración económica en la región frente a los desafíos globales. Se coincide con el autor sobre la necesidad de una coherencia entre el modelo de integración adoptado y la agenda externa del bloque.

En la Universidad de los Andes, Caetano y Bartesaghi (2014) identificaron las tensiones subyacentes entre los socios frente al auge de los acuerdos regionales. Este trabajo tiene plena vigencia en lo relativo al contexto global, debido a que no caben dudas de que el fenómeno de las asociaciones de integración económica comercial ha adquirido mayor escala en la actualidad.

Los investigadores Bolinaga y Slipak (2015) presentaron un importante artículo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México sobre la influencia que ejerce la RPCH en la periferia. Para los autores, América Latina cobra particular importancia en la estrategia del gigante asiático porque sus estructuras productivas y sus dotaciones de factores productivos la posicionan como proveedora directa de los insumos necesarios para mantener expansión económica. Se está de acuerdo con estas afirmaciones: la red de TLC que está desarrollando la RPCH en la región y la reprimarización de las exportaciones así lo demuestran (López, 2022c).

Igualmente, en el IIL, Mellado y Tetaz (2016) analizaron la estrategia de inserción externa del Mercosur. Los académicos reconocieron que la AEM no tuvo la incidencia esperada sobre la estructura productiva del bloque. Se coincide con ellos sobre que la dependencia de las exportaciones de materias primas sigue contribuyendo a la vulnerabilidad del sector externo del Mercosur.

Desde diferentes centros de investigación, Zelicovich elaboró diversos trabajos relativos a la agenda externa del Mercosur. En su artículo “Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del Mercosur (1991-2015)” (2015), 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, en la publicación: “El MERCOSUR frente al ‘Regionalismo del Siglo XXI’. Algunas claves para comprender del devenir del proceso de integración” (2016), la autora sostuvo la hipótesis de que el bloque exhibe más debilidades que fortalezas para aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas que este representa. También, en “Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una ‘inserción inteligente al mundo’ (2015-2018)” (2018), la investigadora 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. En general, los diagnósticos de la investigadora son ciertos, sin embargo, se subestima la acción externa del bloque en América Latina y el Caribe a través de los Acuerdos de Complementación Económica en el marco de la ALADI (ACE). También resulta importante tener en cuenta la complejidad del concepto “coordinación”, entendida como la capacidad para efectuar eficientemente acciones de manera precisa, rá-

pida y ordenada. La carencia de la adquisición de tal atributo por parte una política pública es de carácter multicausal, por ejemplo, falta de voluntad política, intereses contrapuestos, desidia, inoperancia, etc.; aunque, como se verá más adelante, los liderazgos nacionales son determinantes para conducir un proceso de integración. En el Mercosur, Argentina y Brasil deben asumir el rol que sus capacidades nacionales les otorga.

En la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Peixoto Batista y Perrotta (2018) destacan el concepto de “híbrido sobreviviente”, el cual las autoras aplican al Mercosur. Efectivamente, como señalan las investigadoras, la combinación de objetivos relacionados con el “regionalismo abierto” con una estructura poscomercial resulta incompatible.

En 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 que la AEM debe hacerse de manera conjunta. Frente a los últimos sucesos, se está de acuerdo con el autor en que los socios del bloque han estado ostensiblemente pendientes de la re-discusión de los objetivos del Tratado de Asunción (TA).

En la Universidad Católica del Uruguay (UCU), Bartesaghi (2012, 2021a, 2021b, 2020c, 2022) ha producido un significativo conjunto de material académico dedicado a la problemática. El denominador común en sus trabajos es la necesidad de abandonar el relacionamiento externo común debido a que los socios no lograron cumplimentar los objetivos del TA. De igual forma, apoya al Gobierno uruguayo para comenzar a negociar acuerdos bilaterales con la República Popular China (RPCH), Turquía, el Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) y el Reino Unido. Si bien resulta cierto que existen importantes asignaturas pendientes por parte de los socios y que es insoslayable definir el rumbo del bloque, se estima que ello no justifica la violación de su normativa. El autor desconoce que cualquier Estado miembro que negocie bilateralmente es susceptible de ser suspendido en sus derechos en el marco del bloque, no solo por la normativa vigente en materia de tratados internacionales, sino también por el impacto sobre las economías domésticas que produciría una acción de tales características, especialmente una bilateral con la RPCH.

Desde una tradición neofuncionalista, López (2010) expuso la aplicación de los preceptos neofuncionalistas en la evolución del Mercosur. En un trabajo posterior, este autor remarcó la posible salida del bloque de un ambiente de profundo estancamiento (López, 2011). Asimismo, en el espacio del portal Mercosur ABC, López (2020) describió el comportamiento pendular del bloque regional en el área de las negociaciones externas del esquema de integración. En el mismo ámbito, analizó la última crisis en materia de relacionamiento externo del bloque y se focalizó en la tendencia a demandar “bilateralidades” por parte de algunos socios del bloque (López, 2022a). Luego, expuso la última crisis en materia de relacionamiento externo del esquema de integración y se focalizó en la tendencia a demandar “bilateralidades” por parte de algunos socios del bloque (López, 2022a).

En el marco del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), López (2022c) hace un análisis sobre la

falta de autonomía comercial de los socios del Mercosur y la necesidad de consensuar un modelo de integración regional coherente. Posteriormente, en el ya mencionado IIL, hizo énfasis sobre las cuestiones jurídicas en juego y su impacto en la credibilidad del bloque (López, 2020c).

Desde una visión gubernamental, Grinspun (2021) enfatizó en el carácter de política de Estado del proceso de integración para todos sus miembros y el hecho de que los socios nunca renunciaron a las negociaciones conjuntas. Se coincide con el diplomático sobre ambas cuestiones. Resulta importante resaltar que desde la ciencia política no se ha generado una conceptualización precisa —con cierto apoyo académico— que pueda aludir al concepto de “política de Estado”. No obstante, se puede intuir que representa una política pública que trasciende al Gobierno que la inicia y es continuada por otros Gobiernos que lo suceden, independientemente de su signo político. En este sentido, las políticas de Estado son obra de una sucesión de gestiones, de perspectivas disímiles —a veces hasta contrapuestas— que finalmente concuerdan en cuestiones esenciales. Por ello, para los términos de este trabajo, el proceso de integración Mercosur es considerado una política de Estado para los cuatro miembros del bloque, debido a que si bien han existidos distintos enfoques sobre su implementación, el TA no ha sido denunciado por ninguna de las partes a lo largo de los treinta años de su existencia. Lo anterior no presupone el éxito del proceso de integración.

También desde la gestión pública, Arbilla (2022) presentó los problemas de implementación de la AEM y las posibles alternativas para el bloque. Se está de acuerdo con el funcionario sobre la necesidad de pensar sobre los divergentes modelos de desarrollo que llevan adelante los actores estatales del bloque y su impacto en la AEM. A pesar de existir un consenso generalizado entre las diversas administraciones en mantener a sus respectivos países dentro del marco del Mercosur, evidentemente coexiste una clara ausencia de una estrategia regional tendiente a establecer criterios comunes relativos al desarrollo; posiblemente, ello se encuentre vinculado con el carácter competitivo y no complementario de las economías que integran el esquema de integración, como así también la ausencia de instituciones regionales con poder efectivo para distribuir equitativamente los costos y beneficios de la integración.

3. Marco jurídico del Mercosur en materia de relacionamiento externo

El GATT impuso la lógica de los acuerdos comerciales internacionales. Allí se establecen las excepciones al 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 estas sean negociadas bajo el formato de una zona de libre comercio (ZLC) o de una unión aduanera (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 (Caetano y Bartesaghi, 2014).

Como se mencionó oportunamente, el Mercosur —como excepción al PNMF— 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”. Resulta importante destacar que la figura de “mercado común” va más allá de las excepciones al PNMF, ya que supera en su naturaleza a los modelos de zona de libre comercio y unión aduanera, estipulados en el art. 24 del GATT. El TA 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, 1991, p. 1).

Luego, el Protocolo de Ouro Preto (POP) de 1994 actualizó, complementó y superó al TA en materia de relacionamiento externo: también estableció una estructura jurídica que le permite al Mercosur negociar conjuntamente y reconoció la personalidad jurídica del bloque, la cual recae sobre el Consejo Mercado Común (CMC) (Arnaud, 1996). 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, lo cual permitió profundizar las instancias de debate para la coordinación del accionar conjunto.

Resulta importante destacar que el Mercosur es asociado generalmente con el “Regionalismo Abierto”, presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a principios de la década de 1990, el cual buscaba concertar la interdependencia producida por los acuerdos comerciales preferenciales y la interdependencia impulsada por la liberalización comercial en general, donde las políticas de integración sean concurrentes con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994). Sin embargo, el POP institucionalizó al bloque desde la perspectiva de una integración profunda que trasciende lo meramente comercial. El andamiaje institucional fue creciendo, incorporando nuevas instituciones y, consecuentemente, imponiéndole al bloque nuevos objetivos. Ello también identificó al esquema con lo que la literatura especializada denomina “regionalismo poshegemónico”, “posliberal”, “estratégico” o “poscomercial”. En este sentido, el Mercosur se convirtió en lo que se ha denominado “híbrido sobreviviente”, debido a la combinación de los dos tipos de regionalismo en el mismo bloque regional (Batista y Perrotta, 2018). Ello trajo aparejada una serie de inconvenientes a la hora de cristalizar una agenda externa comercial eficiente.

Según Grinspun (2021), en el año 2000 comenzaron las tensiones entre los socios debido a un frustrado intento de incorporar a Chile como miembro pleno del Mercosur. La condición de Santiago fue mantener su autonomía en materia de negociaciones comerciales externas, lo cual generó distintas reacciones entre los socios. Por un lado, la condición chilena tuvo buena predisposición en Montevideo, por el otro, Brasilia defendió a ultranza la prohibición de la autonomía comercial por algunas de las partes del Mercosur. Al respecto, ni Argentina ni Paraguay tuvieron una posición clara. Consecuentemente, bajo una

intensa presión de Brasil, 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” (Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 2022, párr. 4).

Las relaciones comerciales del bloque se fueron complejizando, debido esencialmente al auge de los acuerdos comerciales regionales. Según la OMC, al 1 de marzo de 2022 había 354 acuerdos regionales en vigor, en su mayoría zonas de libre comercio y, en menor medida, uniones aduaneras (Organización Mundial del Comercio [OMC], 2022b). 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). Frente a este dato de la realidad, se requirió un ajuste institucional que redundó en la creación del Grupo de Relacionamiento Externo del MERCOSUR (GRELEX), a través de la Decisión CMC N° 22/11, firmada en Montevideo el 19 de octubre de 2011.

En suma, la normativa del Mercosur establece claramente que las negociaciones comerciales externas son gestionadas conjuntamente. Ello no resulta arbitrario. Desde una perspectiva económica, las negociaciones comerciales externas están ancladas en la existencia del arancel externo común (AEC), por lo cual se concuerda con Halperín (2011) en 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).

En diversos trabajos, Bartesaghi (2020, 2021a, 2021b, 2022) insiste en la necesidad de flexibilizar la normativa Mercosur en materia de relacionamiento externo sin necesidad de reformar el TA y el POP y, al mismo tiempo, desconoce que un país pueda ser suspendido del bloque por violar gravemente sus tratados constitutivos, 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 solucionar las disputas referidas a la interpretación y aplicación del acervo Mercosur y las normas de la ALADI. (p. 19)

De hecho, 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 partes 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 in-

herentes a su condición de Estado parte del Mercosur, que, a pesar de que no mencionaron el término “suspensión”, en términos prácticos tienen el mismo efecto.

4. Viejos objetivos vs nuevos objetivos: un campo turbulento

En diversos ámbitos, López (2010a, 2010b, 2011, 2020, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d) trabajó sobre la hipótesis de que el Mercosur atraviesa una etapa signada por el fenómeno de *fragmented issue linkage*, el cual genera un campo turbulento donde los esquemas de integración recorren ciclos decisionales —conceptos vinculados al enfoque neofuncionalista—, como también, en su sucesor teórico, el neo-neofuncionalismo.

Para abordar el neofuncionalismo, resulta necesario explicar el funcionalismo, cuyo máximo exponente es Mitrany (1948), quien elaboró la denominada doctrina de la “ramificación”, por la cual el progreso de la asistencia en un área técnica lleva a un proceder análogo en otras áreas. Aquello implica que, en palabras de Mitrany (1933),

la actual lealtad al Estado de los individuos es progresivamente reemplazada por nuevas lealtades hacia las unidades que van formándose, pudiendo desembocar en una nueva sociedad internacional funcional, en el que las unidades estarán basadas no en criterios territoriales, sino funcionales. (p. 16)

Asimismo, el enfoque neofuncionalista nació con la publicación de Haas (1958) *The Uniting of Europe*, en la cual demuestra que el funcionalismo resultó 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 (López, 2010a).

Luego, Haas (1964) explicó que las concepciones de interés propio y bienestar se redefinen, consecuentemente, “las lecciones integradoras aprendidas en un contexto funcional se aplicarán en otros (...) (p. 57). Asimismo, junto a Schmitter (Haas y Schmitter, 1964), conectaron la integración con la politización gradual de los agentes que inicialmente se consideraban técnicos o no controvertidos. El autor definió la integración como 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). Esta definición instala el énfasis en las lealtades al proceso, las cuales obedecen a las expectativas de ganancias o pérdidas que tienen los actores nacionales incluidos en la experiencia integrativa.

En este sentido, se afirma que resulta inevitable para la supervivencia del esquema de

integración un administrador eficiente de los costos y beneficios del proceso. Si no ocurriese ello, el proceso de integración se enfrentaría a liderazgos nacionales que podrían guiar o desviar el proceso, como también se presentarían circunstancias externas que podrían afectar el camino integrativo. Es importante mencionar que estas reformulaciones parciales sobre cuestiones relacionadas con la idea neofuncionalista de la lealtad y la experiencia empírica de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) también surgieron en el contexto de procesos análogos en otras partes del mundo, como es el caso de los procesos de integración en América Latina y el Caribe (Haas, 1964). Esta afirmación resulta sustancial a la hora de rechazar aquellas opiniones que desalientan la utilización de elementos teóricos de los estudios de la integración europea en áreas geográficas distintas al viejo continente.

A mediados de la década de 1970, a pesar de verificar la existencia de un cierto “derrame” en la entonces CEE, se evidenció que el proceso tenía sus límites debido esencialmente a las percepciones de ganancia o pérdida de las elites nacionales. Resulta muy explicativo, a través de un trascendente hecho histórico, la verificación del agotamiento del proceso europeo. El suceso ha sido la “crisis de la silla vacía”, cuando bajo la Comisión Hallstein (entre 1958 y 1967) se 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 la Francia de De Gaulle abandonase el Consejo. 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 pudieran 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 (López, 2010a).

Resulta clave recordar una reflexión de Haas (1976) —atento al actual contexto en el Cono Sur— sobre que un proceso de integración que se construye y se proyecta desde intereses transitorios, en consecuencia, está destinado a ser un proceso frágil, susceptible de revertirse. Por consiguiente, podría producirse un fracaso del proceso de integración a causa de los cambios en la naturaleza de los actores intervinientes, así como en las expectativas de ganancias depositadas en el esquema de integración o porque las soluciones ya no son regionales.

En suma, durante la descripta crisis europea, se produjo lo que Haas (1976) denominó *fragmented issue linkage* (p. 184), 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). Para el teórico, ello significó un desfase entre sus argumentos teóricos y la realidad europea. Frente a este contexto, Schmitter se rehusó a aceptar la declaración de obsolescencia teórica del neofuncionalismo por parte de Haas, a través de una importante revisión a principio de la década de 1970 y la cual continúa cincuenta años después (Niemann y Schmitter, como se citó en Diez y Wiener, 2009, p. 54). Este escrutinio, que comienza con la publicación del

célebre artículo “A Revised Theory of Regional Integration” (Schmitter, 1970), es considerado —para los términos de este artículo— el nacimiento del neo-neofuncionalismo.

En el mencionado artículo se explica que la dinámica del proceso de integración se explica a través de un modelo de carácter causal, en el cual 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*). En este sentido, frente a una crisis, los Estados partes de un proceso de integración reformulan las estrategias a seguir en el ámbito del proceso, teniendo las siguientes opciones (Schmitter, 1970):

- Aumentar las cuestiones a resolver conjuntamente y el nivel de compromiso (*spill over*);
- Ampliar las cuestiones a resolver conjuntamente (*scope*), 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*). (Schmitter, 1970, como se citó en López, 2011, p. 37)

5. Tensiones y pérdida de robustez en materia de inserción comercial internacional

Se está convencido de que la dinámica del AEM debe estar centrada en negociaciones externas conjuntas debido 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).

En un reciente trabajo, López (2022d) analizó la naturaleza de las UA, cuyas características esenciales 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, 2022b, párr. 8)

A pesar de la claridad del concepto, el término de UA ha sido objeto de debates y discusiones entre los Estados partes del Mercosur; ello sucede a pesar del objetivo inicial del TA y del POP, donde todas las partes se comprometieron a constituir una UA. El argumento central de aquellos aboga por una “flexibilización de la normativa Mercosur”, y refiere a la baja performance en las negociaciones externas del bloque (López, 2022d).

El argumento planteado en el párrafo anterior puede ser discutible parcialmente. En general, 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 ALADI, un mercado claramente complementario —en términos de comercio exterior— para los países del Mercosur. Sin embargo, en materia de acuerdos extrarregionales, resulta evidente que la *performance* ha sido baja. El bloque ha logrado poner en vigencia solo dos TLC (Israel y Egipto) y dos acuerdos de preferencia económica (India y la Unión Aduanera de África Austral, SACU, por sus siglas en inglés). Otra explicación que esgrimen los partidarios de la flexibilización, mucho más plausible, se basa en la vertiginosa erosión de ventajas comerciales que provocan los TLC a aquellos países que no son parte del acuerdo, por ello la urgencia de plantear un relajamiento de la normativa Mercosur para aquellos socios que están en condiciones de avanzar en “bilateralidades”. No cabe duda de que el bloque ha tenido un desempeño limitado en su accionar externo, debido esencialmente a las dificultades de coordinación interna, los cuales han ido en deterioro de la capacidad negociadora (Zelicovich, 2015).

Resulta extremadamente importante mencionar el activismo comercial chino; hasta septiembre de 2022, incluía a nivel global 16 TLC vigentes y 3 en negociación. De esta veintena, tres de ellos están vigentes en América Latina: Chile (2006), Perú (2010) y Costa Rica (2011). Asimismo, Beijing se encuentra negociando con Colombia, Ecuador y Nicaragua; además, Panamá manifestó recientemente intenciones de iniciar negociaciones. Un hecho trascendental es que la RPCH desplazó a los Estados Unidos como principal socio comercial en la región y constituye el principal socio del Mercosur (López, 2022c). Estos datos reflejan lo la influencia que ejerce la RPCH —como creciente centro— sobre América Latina —la constante periferia— aprovechando la estructura productiva y la dotaciones de factores productivos de la región (Bolinaga y Slipak, 2015). Frente a esta realidad, se configuró un campo turbulento donde las partes comenzaron a aplicar una racionalidad basada en el ya mencionado concepto de *fragmented issue linkage*, desde el mismo momento en que comenzaron a plantearse dificultades para avanzar en algunas de las diferentes iniciativas. Algunos socios del bloque plantearon la posibilidad de que se habiliten negociaciones individuales para mejorar las condiciones de acceso a terceros mercados, es decir, “bilateralidades”, acciones que no se encuentran permitidas en la normativa vigente del Mercosur y

que resultan contrarias a la lógica de una UA (López, 2021). La primera de ellas —planteada de manera formal— fue la hecha por Uruguay en el año 2006. El entonces presidente Tabaré Vázquez le entregó al presidente Da Silva una carta pública y un documento técnico llamado “Uruguay y el Mercosur”, en el cual se puntualizan los costos y dificultades asumidas por su membresía al Mercosur, con el objeto de solicitarles a los socios la autorización para negociar acuerdos bilaterales con terceros países o bloques. Esta, junto a una similar presentada en el mismo momento por Paraguay, no obtuvo el consenso del CMC (Makuc, 2019).

De igual forma, en el primer semestre de 2016 se conoció una propuesta de Uruguay dirigida a lograr que el CMC establezca un procedimiento a través del cual un determinado socio podría ser autorizado a negociar en forma individual un acuerdo comercial con un tercer país o grupo de países, aunque ello no tuvo éxito. En este sentido, en el mismo semestre, tanto Paraguay como Uruguay solicitaron a la Alianza del Pacífico ser aceptados como “observadores”. 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 (Makuc, 2019). Sin embargo, como aclara Zelicovich (2018), luego de agosto de 2016 y atento al cambio de administración en Brasil, el canciller José Serra le deslizó a su par argentina, Susana Malcorra, la idea de un acuerdo más flexible que habilite tratados comerciales con terceros países de forma independiente. Ante ello, las autoridades argentinas insistieron en la centralidad del Mercosur en las negociaciones externas.

En tal recambio, en Brasilia y Buenos Aires se impulsó una AEM muy ambiciosa: básicamente se articularon las negociaciones comerciales externas en tres grupos con sus respectivos objetivos: “mejora institucional”, “valor agregado” y “volumen”. El primero de ellos buscaba incorporar altos estándares de calidad a través de negociaciones con países desarrollados o grupo de países desarrollados, entre ellos: Canadá, Corea del Sur, la European Free Trade Association (EFTA), Japón, Singapur y la Unión Europea (UE). El segundo grupo procuraba mejorar el acceso a mercados con mayor “valor agregado”; ello 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; ello requería la revisión de los acuerdos de preferencias fijas con la SACU y la India, acelerar los cronogramas de desgravación en el TLC con Egipto, explorar negociaciones con los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la Unión Económica Euroasiática (UEE) (Lavopa, 2018).

No obstante este ímpetu en la agenda externa, la estrategia se sobre dimensionó y, consecuentemente, los grupos negociadores del Mercosur experimentaron una vorágine que, sumada 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 sentido, Brasil elaboró en 2018 una propuesta de procedimiento, cuya eventual aprobación por parte del CMC podría dar lugar a posibles negociaciones de uno o más Estado partes 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. No obstante, esta tampoco tuvo consenso entre los socios.

Hacia 2019, tras la asunción de un nuevo Gobierno en Argentina, hubo un cambio en el nivel de avance de las negociaciones comerciales. La presidencia *pro tempore* del Mercosur del Paraguay 2020 (PPTP2020) informó, mediante comunicado de prensa, la supuesta posición argentina respecto a ello (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, 2020):

La República del Paraguay, en ejercicio de la Presidencia Pro Témpace 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 Témpace 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.

Asunción, 24 de abril de 2020. (párrs. 1-3)

No obstante, Argentina se alejó del comunicado paraguayo y aclaró su posición sobre este tema en el comunicado de Prensa 087/20 de la Cancillería de Argentina (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación [MRECIC], 2020):

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.

Buenos Aires, 30 de abril de 2020. (párrs. 1-4)

Con motivo de la conmemoración del trigésimo aniversario del TA, el 26 de marzo de 2021, la tensión sobre la AEM continuó. El presidente Lacalle Pou afirmó que no estaba conforme con el avance en las negociaciones de acuerdos extrarregionales y que era una frustración para su país. Asimismo, afirmó de manera frontal 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 Alberto 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. (*Fernández dijo que es un “honor”...*, 2021, párr. 3)

Asimismo, según el Comunicado de Prensa N° 112/21 emitido por el Gobierno del Uruguay el 7 de julio de 2021, en ocasión de la LVIII Reunión Ordinaria del CMC, Montevideo reivindicó su pertenencia al Mercosur y comunicó que comenzaría a conversar con terceros para negociar acuerdos comerciales extrazona. Siguiendo el comunicado, la posición uruguaya consistió en defender la modernización del bloque a través de una agenda de negociaciones externas sustantiva, ágil, dinámica, flexible y permanente. Asimismo, Uruguay expresó que entiende que la decisión CMC 32/00 no está en vigor, ya que nunca fue internalizada (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 2021). Sin embargo, para los términos de este artículo, esta decisión se trata de una ratificación de lo determinado en los tratados constitutivos del bloque, por lo cual su falta de internalización no afecta al fondo de la cuestión (López, 2022c).

Asimismo, Argentina, Brasil y Paraguay emitieron un comunicado de prensa el 17 de diciembre de 2021 en Brasilia, el cual incluía el siguiente párrafo con relación a la AEM:

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. (MRECIC, 2021, párr. 32)

Este comunicado no fue acompañado por Lacalle Pou en respuesta a los reclamos de “flexibilización” comercial que durante el encuentro realizó el presidente uruguayo sin éxito. La estrategia fue vincular la reducción del AEC con la flexibilización de las negociaciones comerciales externas, pero su planteo no fue acompañado por los demás socios.

Resulta importante mencionar que el 7 de septiembre de 2021, el Gobierno uruguayo hizo público que su país y la RPCH pretendían avanzar en un TLC; según Lacalle Pou, “[e]ste 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” (*TLC Uruguay y China: un acuerdo...*, 2021, párr. 4), a pesar de la negativa de los demás socios del Mercosur. En este sentido, el Gobierno uruguayo inició un estudio de factibilidad sobre un posible TLC con la RPCH (López, 2021c).

En vísperas de la LX Reunión Ordinaria del CMC y Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados del 13 y 14 de julio de 2022 en Asunción, dos Estados partes del bloque le transmitieron a la prensa informaciones distintas sobre la posibilidad de un TLC con Turquía. Por un lado, Uruguay anunciaba que se habían alcanzado los términos de referencia para la negociación de un TLC entre ambos países (*Los cancilleres de Turquía y Uruguay...*, 2022), por el otro, Brasil manifestó el interés del bloque en negociar un TLC con Ankara, tema acordado previamente entre todos los socios (*Brasil y Turquía discuten un posible acuerdo...*, 2022). En la 60° Cumbre, la primera presencial luego de la pandemia de COVID-19 y con la ostensible ausencia del presidente brasileño, no se logró avanzar en una coordinación de la AEM. 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 Mercosur y Singapur.

Con la elección de Da Silva como nuevo presidente, la posición de Brasilia se endureció. En la previa de la reunión de presidentes del Mercosur, prevista para el 6 de diciembre de 2022, la renovada decisión de Uruguay de impulsar acuerdos bilaterales con otros países por fuera del bloque regional motivó otra queja por parte de sus socios. A través de una carta conjunta, los coordinadores nacionales de Argentina, Brasil y Paraguay rechazaron las negociaciones que el Uruguay lleva adelante en Australia y Nueva Zelanda, con el objetivo declarado de lograr la adhesión de Uruguay al Acuerdo Transpacífico, que integran esos países. En esta, los tres países se reservan el derecho de adoptar las medidas que juzguen necesarias para defender sus intereses en los ámbitos jurídico y comercial (Rosemberg, 2022). En la misma línea, luego de la asunción del presidente Da Silva, el canciller Mauro Vieira declaró que un acuerdo de Uruguay con la RPCH “destruiría” el Mercosur, debido a que si se negocian tarifas diferentes, más bajas a las del bloque, los productos que ingresen

en ese país más baratos circularían en los territorios de los otros socios del esquema de integración por la libre circulación de mercaderías en el bloque (*Un acuerdo de Uruguay con China...*, 2023).

Luego, de acuerdo con el Acta N° 01/23 del GRELEX, producto de la reunión celebrada en Buenos Aires entre el 15 y 16 de febrero de 2023 —bajo la presidencia *pro tempore* de Argentina—, los socios no hicieron alusión a ningún mecanismo de flexibilización del relacionamiento externo del bloque; tampoco se incluyó a la RPCH en la agenda. Sí se ha avanzado con la República Dominicana y El Salvador. Las novedades han sido la inclusión de nuevos escenarios a tener en cuenta para futuras negociaciones, entre ellos, Mercosur-Bangladesh (incorporado por Argentina y valorado por las contrapartes, pero concordando en las dificultades de abrir nuevos frentes de negociación a corto plazo en virtud de la actual agenda); Mercosur-Unión Africana (Argentina manifestó interés en retomar contactos con el objeto de dar continuidad a las conversaciones mantenidas con dicho bloque en ocasión de la primera reunión realizada en el primer semestre de 2021); y Mercosur-Vietnam (el país asiático manifestó interés en lanzar negociaciones comerciales a la brevedad). También es importante mencionar que, en el caso de Mercosur-UE, las delegaciones coincidieron en el interés de avanzar en los temas pendientes y finalizar los trabajos con miras a la suscripción del acuerdo. Al mismo tiempo, manifestaron su preocupación por las nuevas demandas introducidas por la UE con posterioridad al acuerdo en principio alcanzado en 2019 y las medidas unilaterales anunciadas dentro del Pacto Verde; asimismo, subrayaron la importancia de garantizar el equilibrio del acuerdo (Mercosur, 2023). Posiblemente, el gesto del presidente Da Silva de invitar al presidente Lacalle Pou a participar de la Cumbre del G20, que el vecino país acogerá en 2024, haya sido un paliativo para calmar la retórica de Montevideo sobre la RPCH y la flexibilización del relacionamiento externo. Sin embargo, las dificultades estructurales persisten.

En consecuencia, el bloque 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 (Arbilla, 2022). 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 a Frenkel (2022), quien afirma 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 extrarregionales. Pero resulta necesario tener en cuenta que, en lo referente al relacionamiento con la RPCH, las condiciones estructurales terminan por atrapar a los países medianos y que, ante esta realidad, resulta trascendente tener presente el concepto de “compromiso selectivo” (Battaleme, 2022, p. 45); ello implica “seleccionar” opciones a partir de aquello que se tiene para ofrecer al mundo —que, en el caso de los países del Mercosur, no solo implica materias primas—, buscando la apertura a terceros países que permitan maniobrar en un escenario de bipolarismo conflictivo.

6. Conclusiones

Atento al desarrollo del artículo, resulta ostensible la problemática en la gestión de la AEM, la cual se refleja en la colisión entre la naturaleza jurídica y económica del Mercosur con las solicitudes de bilateralidades por parte de algunos socios del bloque. Evidentemente, esto afecta la inserción comercial internacional del Mercosur en un contexto global signado por la utilización de acuerdos regionales basados en las excepciones al PNMF.

La literatura especializada coincide plenamente en que existen sustanciales dificultades en el funcionamiento de la AEM, lo cual requiere voluntad política de las partes para comenzar a corregir las inconsistencias que se han venido produciendo en el bloque. No obstante, no existe en el ámbito académico anuencia en torno a la forma de encarar tal dificultosa tarea. Las opciones recorren desde soluciones políticas, por encima de las económicas, hasta replanteos jurídicos de los acuerdos fundacionales del bloque.

Se confirma que las disposiciones jurídicas relativas al relacionamiento externo del Mercosur no admiten bilateralidades. El TA, y luego el POP, diseñaron un esquema de integración regional cuyo sistema de toma de decisiones es de carácter intergubernamental, el cual se asienta sobre el principio de unanimidad. El relacionamiento comercial bilateral por parte de un socio debe ser considerado una violación grave a los tratados constitutivos del Mercosur, susceptible de un escenario de responsabilidad internacional de acuerdo a la CVDT. El Mercosur ya ha tenido un antecedente claro al respecto con el incumplimiento de la incorporación del acervo del Mercosur por parte de Venezuela. Asimismo, más allá de las consideraciones legales de naturaleza internacional, la lógica propia del modelo adoptado en Asunción en 1991 se vería afectada funcionalmente por una flexibilización en materia de negociaciones comerciales externas.

El enfoque neo-neofuncionalista ha aportado herramientas teóricas válidas para analizar las turbulencias en el Mercosur. Resulta indudable que las lealtades al proceso han sido vulneradas por intereses efímeros a través de liderazgos nacionales con miradas cortoplacistas. El mencionado enfoque le presenta al esquema de integración distintas alternativas para superar la presente crisis. El nivel (*level*) de autoridad y las materias a resolver conjuntamente (*scope*) deben ser redefinidos institucionalmente, aunque ello implique un proceso de debate intergubernamental complejo y extenso.

Efectivamente, existe —en términos neo-neofuncionalistas— un “campo turbulento” en el bloque. Algunas partes del esquema de integración ya no reconocen como válido el objetivo fundacional de formar una unión aduanera —y, mucho menos, un mercado común— debido a que esencialmente tal objetivo ya no resulta válido para sus intereses nacionales. Desde hace alrededor de dos décadas, el consenso —como regla básica para el sistema de toma de decisiones del bloque— ha sido objeto de críticas por parte de algunos socios, especialmente en lo relativo a su agenda comercial externa, entendida como el conjunto de negociaciones y puesta en marcha de acuerdos comerciales regionales. Los líderes nacionales deben acordar con sus pares del Mercosur en qué ciclo decisional posicionarse. Resulta imprescindible que tanto Argentina como Brasil retomen el liderazgo del proceso.

Cada opción lleva consigo oportunidades y riesgos, sin embargo, la parálisis —encapsulamiento— constituye la peor de las elecciones; la dinámica del contexto internacional caracterizada por un bipolarismo conflictivo así lo indica. Por ello, resulta importante explorar compromisos selectivos atentos a las características propias de los socios del Mercosur.

En suma, el campo turbulento producido por las disonancias en la gestión de la agenda externa comercial del Mercosur debe ser abandonado por los socios de forma inmediata, de lo contrario, la robustez del bloque se verá afectada de tal forma que atentaría contra su propia existencia. El camino tiene que ser institucional y no debe admitir construcciones híbridas, aunque sobrelleve dificultades e implique una extensión desconocida habitualmente en el bloque. Una vez más, al igual que los fundadores del Mercosur a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, los liderazgos nacionales tienen la oportunidad de hacer un salto cualitativo en las relaciones políticas y comerciales entre los socios del Cono Sur. El desafío está presente.

Bibliografía

- Arbilla, J. M. (2022). Opciones para el MERCOSUR. En Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (Ed.), *Documento de Trabajo N° 110: "El Futuro del MERCOSUR"* (pp. 63-81). CARI.
- Arnaud, V. (1996). *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*. Abeledo-Perrot.
- Arredondo, R. y Godio, M. (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>.
- Bartesaragi, I. (2012). *Las uniones aduaneras: ¿Modelo de integración adecuado para los países de la región?* Centro de Formación para la Integración Regional.
- Bartesaragi, I. (2021a). El Mercosur en el 2020. *Informe de Integración Económica del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU)*, (10), 1-18. https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe_integracion_economica_ndeg11.pdf.
- Bartesaragi, I. (2021b). Mercosur: un 2021 entre festejos y discusiones. *Informe de Integración Económica del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU)*, (11), 1-19. https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe_integracion_economica_ndeg11.pdf.
- Bartesaragi, I. (2020c). LV Cumbre del Mercosur: a la espera de nuevos consensos. *Informe de Integración Económica del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU)*, (9), 2-24. https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/isie_ndeg9.pdf.
- Bartesaragi, I. (19 de julio de 2022). *China, TLC con Singapur y baja de arancel externo en menú de cumbre del Mercosur*. Sociedad Suiza de Radiotelevisión. <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/china-tlc-con-singapur-y-baja-de-arancel-externo-en-men%C3%BA-de-cumbre-del-mercotur/47766060>.
- Battaleme, J. (2022). ¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico. *Revista Política Austral*, 1(1), 33-52. <https://ojs.austral.edu.ar/index.php/revistapoliticaaustral/issue/view/61/17>.
- Bolinaga, L. y Slipak, A. (2015). El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino. *Problemas del Desarrollo*, 46(183), 33-58. <https://www.jstor.org/stable/probdeldesa.46.183.33>.

- Brasil y Turquía discuten un posible acuerdo comercial extensible al Mercosur. (26 de abril de 2022). EFE. <https://www.efe.com/efe/america/economia/brasil-y-turquia-discuten-un-posible-acuerdo-comercial-extensible-al-mercosur/20000011-4791427>.
- Caetano, G. y Bartesaghi, I. (2014). La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea. *Aldea Mundo*, (19), 9-24.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/22634>.
- 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.
- Fernández dijo que es un "honor" ser parte del Mercosur: "Si somos un lastre, que tomen otro barco". (26 de marzo de 2021). Télam. <https://www.telam.com.ar/notas/202103/548735-alberto-fernandez-lacalle-pou-mercosur-lastre.html>.
- Frenkel, A. (julio de 2022). *El Mercosur se dobla, pero (aún) no se rompe*. Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/el-mercosur-y-su-crisis-de-identidad-se-dobla-pero-aun-no-se-rompe/>.
- 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). EMSUR. https://cancilleria.gob.ar/userfiles/recursos/mercosur_w.pdf?fbclid=IwAR1rVhKYjG7D0DucrFygTX-3MoOSbeCyzvVHMqhWtKYT_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. (1976). Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organization*, 30(2), 73-212.
- Haas, E. (1979). *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley 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), 705-737.
- Halperín, M. (2011). Organizaciones de integración económica en América latina y el Caribe: textos vs contextos. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (24), 67-97. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3409>.
- Lavopa, F. (18 de octubre de 2018). *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>.
- 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.iiljursoc.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. (10 de septiembre de 2020). *Relacionamiento externo del Mercosur: ¿spillback? ¿encapsulation? o ¿build-up? Una estrategia para superar la Turbulencia*. MERCOSURABC. <https://www.mercosurabc.com.ar/relacionamiento-externo-del-mercosur-spillback-encapsulation-o-buildup>.
- López, A. (29 de noviembre de 2021). *La naturaleza de una Unión Aduanera: Reflexiones sobre los procesos de Integración en América Latina y el Caribe*. MERCOJURIS.
- 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. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/observatoriolatinoamericano/article/view/7412>.
- López, A. (2022b). La Disrupción de China en el comercio regional y su impacto sobre el relacionamiento externo del Mercosur. En Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (Ed.), *Documento de Trabajo N° 112 "América Latina en la Encrucijada"* (pp. 48-71). CARI. <https://www.cari.org.ar/pdf/dt112.pdf>.
- López, A. (2022c). Mercosur: el dilema de la agenda comercial externa. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 28(47), 1-31. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/14611/13751>.
- López, A. (19 de julio de 2022d). *Mercosur: la peligrosa inobservancia de la normativa en materia de relacionamiento externo comercial*. MERCOSURABC. <https://www.mercosurabc.com.ar/mercosur-la-peligrosa-inobservancia-de-la-normativa-en-materia-de-relacionamiento-externo-comercial>.
- Los cancilleres de Turquía y Uruguay dan el puntapié inicial para un TLC*. (23 de abril de 2022). EFE. <https://www.efe.com/efe/america/economia/los-cancilleres-de-turquia-y-uruguay-dan-el-puntapie-inicial-para-un-tlc/20000011-4790144>.
- Luján, C. (2010). *Agenda externa del MERCOSUR: un factor clave de integración*. Centro de Formación para la Integración Regional.
- Makuc, A. (2019). La agenda externa: múltiples frentes de negociación. En Rozenberg, R., Campos, R., Gayá, R., Makuc, A. y Svarzman, G., *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario* (pp. 60-90). Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf.
- Mellado, N. y Tetaz, M. (2016). La estrategia de inserción externa del MERCOSUR. En Mellado, N. B. (Dir. y Ed.), *Latinoamérica: Inserción Global e Integración Regional* (pp. 91-124). Lerner. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59807/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1.
- Mercosur. (26 de marzo de 1991). *Textos fundacionales*. <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>.
- Mercosur. (17 de diciembre de 1994). *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. (15 de febrero de 2023). (GRELEX) *Grupo de Relacionamiento Externo del MERCOSUR XXI/2023*. <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/11642>.
- Mercosur: Uruguay no acompaña comunicado de Argentina, Brasil y Paraguay tras la cumbre*. (17 de diciembre de 2021). El Observador. <https://www.elobservador.com.uy/nota/sin-la-firma-de-uruguay-mercosur-emtito-un-comunicado-tras-la-cumbre-20211217125939>.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (7 de agosto de 2022). *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217116/norma.htm>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay. (24 de abril de 2020). *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. (7 de julio de 2021). *LVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur – Estados Partes y Bolivia. Comunicado de prensa N° 112/21*. <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 la Nación. (13 de septiembre de 2016). *Información para la Prensa N°: 303/16*. <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 la Nación. (2 de diciembre de 2016).

- Información para la Prensa* N°: 419/16. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/situacion-de-venezuela-en-el-mercosur>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación. (30 de abril de 2020). *Mercosur avanzará conjuntamente en la agenda de negociaciones comerciales*. *Información para la Prensa* N°: 087/20. <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 la Nación. (17 de diciembre de 2021). *Cumbre del Mercosur: Comunicado de Prensa de Argentina, Brasil y Paraguay*. *Información para la Prensa* N°: 549/2. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cumbre-del-mercosur-comunicado-de-prensa-de-argentina-brasil-y-paraguay>.
- Mitrany, D. (1933). *The Progress of International Government*. Yale University Press.
- Mitrany, D. (1948). The Functional Approach to World Organization. *International Affairs*, 24(3), 350-363. <https://doi.org/10.2307/3018652>.
- Organización Mundial del Comercio. (7 de agosto de 2022a). *Acuerdos comerciales regionales*. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio. (7 de agosto de 2022b). *Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATIT de 1947)*. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_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://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5767>.
- Rosemberg, J. (30 de noviembre de 2022). Conflicto en el Mercosur: queja conjunta de Argentina, Brasil y Paraguay contra Uruguay por buscar acuerdos afuera del bloque. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/conflicto-en-el-mercosur-queja-conjunta-de-argentina-brasil-y-paraguay-contra-uruguay-por-buscar-nid30112022/>.
- Schmitter, P. (1970). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 24(4), 836-868. <https://doi.org/10.1017/S0020818300017549>.
- Schmitter, P. (2002). *NEO-NEO-FUNCTIONALISM*. European University Institute. Oxford. <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior. (7 de agosto de 2022). *MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00 - Relanzamiento del Mercosur - Relación externo*. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcrsr/decisiones/dec3200s.asp>.
- TLC Uruguay y China: un acuerdo que procura ser más que comercial*. (30 de octubre de 2021). For Export. <http://revistaforexport.com/tlc-uruguay-y-china-un-acuerdo-que-procura-ser-mas-que-comercial/>.
- Un acuerdo de Uruguay con China "destruiría" el Mercosur*. (22 de enero del 2023). Télam. <https://www.telam.com.ar/notas/202301/618003-acuerdo-uruguay-china-destruir-mercosur.html>.
- 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). *Integración y Cooperación Internacional*, 21, 16-26. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/53723/CONICET_Digital_Nro.870a3065-3dfc-4fe4-a83a-061b7ce-1151b_X.pdf?sequence=5&isAllowed=y.
- Zelicovich, J. (2016). El MERCOSUR frente al "Regionalismo del siglo XXI". Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración. *Revista 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). *Latin American Journal of Trade Policy*, (2), 49-66. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/102010/CONICET_Digital_Nro.75d2d0fb-cfa9-4a07-ac5e-ae6866ec546a_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y.