



Facultad
de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales



Universidad
Nacional
de Rosario

TESINA DE GRADO

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

“Los intentos de Flexibilización y Reformas del Mercosur para la Celebración de Acuerdos de Libre Comercio (2015-2024)”

Fecha de entrega: Octubre 2025

Alumno: Alan Danilo Nadelman Araujo

Legajo: N° N-0450/2

Tutor: Lic. Maximiliano Barreto.

AGRADECIMIENTOS

Culminar esta tesina es mucho más que un logro académico; es el resultado de un camino compartido con personas que, con su apoyo, amor y guía, hicieron posible este momento. Quiero comenzar agradeciendo a Dios, cuya fortaleza y presencia me sostuvieron en cada paso de este recorrido, iluminando mi camino incluso en los días más difíciles. A mis padres, **Mario y Griselda**, gracias por ser mi sostén desde aquel primer día en Rosario. Su paciencia, amor y sacrificio han sido la base de todo lo que he logrado. A mis hermanos, **Noelia, Emmanuel, Ludmila y David**, gracias por estar siempre y por regalarme la alegría inmensa de ser el tío de **Bruno y Noah**, mis sobrinos adorados, que llenan mi vida de luz.

Una mención muy especial para mi padrino, **Marito**, quien desde el primer día me acompañó con su sabiduría, principios y valores que siguen guiándome hasta el día de hoy. Aunque no esté físicamente presente, esta tesina lleva su huella y va dedicada a él con todo mi corazón. También a **Anita**, su esposa, y a sus maravillosos hijos e hijas, gracias por ser parte de mi familia y de mi fuerza. A **Alejo**, mi amigo y hermano de tantos años, gracias por ser un pilar en los momentos más desafiantes. Tu amistad inquebrantable me mantuvo en pie y me dio el coraje para seguir adelante. A **Pedro, Tomi, Andrés y Maru**, por su compañía, ánimo y motivación constante, que transformaron los días difíciles en momentos llenos de risas y apoyo, haciendo este camino mucho más llevadero.

No puedo dejar de agradecer a **Maxi** —como él insiste, nada de “señor” ni “Maximiliano”—, mi director y tutor de esta tesina. Con su profesionalismo y, sobre todo, su inmensa calidad humana, me guió con paciencia y confianza, incluso cuando yo mismo dudaba de mí. Maxi, sos mucho más que un tutor: sos un ejemplo de compromiso y pasión, no solo para mí, sino para toda la facultad. Gracias por creer en mí y por inspirarme a dar lo mejor.

Finalmente, mi gratitud a los **miembros del jurado** y a la **Universidad Pública**, un espacio que me abrió las puertas al conocimiento y me permitió crecer como persona y profesional. Estas experiencias, aprendizajes y encuentros quedarán grabados en mi vida para siempre.

Nadie llega a la meta solo, y este trabajo es la prueba de que estar bien acompañado es fundamental. A todos ustedes, que con su amor, apoyo y confianza hicieron posible este sueño, **gracias de corazón.**

RESUMEN

La presente tesina analiza los intentos de flexibilización y reforma del Mercosur entre 2015 y 2024, en un contexto de debate sobre su apertura comercial y adaptación al orden global. El objetivo es examinar cómo los distintos gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay impulsaron cambios en las reglas del bloque para negociar acuerdos de libre comercio con actores extrarregionales. La investigación se guía por la pregunta: ¿qué características tuvieron los diferentes intentos de flexibilización y reformas del Mercosur durante este período para concretar acuerdos de libre comercio con terceros países o bloques? Metodológicamente, el trabajo se apoya en un enfoque cualitativo basado en el análisis documental y bibliográfico, articulando los marcos teóricos del nuevo regionalismo, el transnacionalismo y el intergubernamentalismo liberal. Estos enfoques permiten comprender las tensiones entre la búsqueda de apertura comercial y la preservación de la cohesión institucional del bloque. Los resultados muestran que la flexibilización del Mercosur responde a una tensión estructural entre su rigidez institucional y las demandas de modernización. Si bien se han logrado avances, como los acuerdos con la Unión Europea y Singapur, las asimetrías internas, los desacuerdos políticos y la falta de coordinación limitan su consolidación. En conclusión, el Mercosur atraviesa una etapa de redefinición estratégica, en la que debe decidir entre profundizar su integración tradicional o avanzar hacia una “flexibilización regulada” que combine apertura y cohesión, garantizando su relevancia en el sistema internacional contemporáneo.

Palabras clave:

Mercosur, integración regional, flexibilización, política comercial, América del Sur, nuevo regionalismo.

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
Objetivos de la investigación.....	7
Problema de investigación.....	8
Marco teórico.....	8
Metodología de trabajo.....	12
Estructura del trabajo.....	14
CAPÍTULO	I:
<u>Contexto político-económico y fundamentos de la flexibilización.....</u>	<u>15</u>
1.1.Orígenes y evolución histórica del Mercosur.....	15
1.2.Factores internos de la flexibilización.....	19
1.3.Factores externos de presión.....	21
1.4.Cuestiones estructurales propias del Mercosur.....	26
1.5.Enfoques teóricos para explicar la flexibilización.....	27
1.6.Comparación con otros procesos de integración.....	27
CAPÍTULO II:	
<u>Intentos de reformas y flexibilización(2015-2024).....</u>	<u>32</u>
2.1.Reformas y propuestas normativas de las distintas administraciones.....	32
2.2.Administraciones de los países.....	33
2.3.Balance de los intentos de flexibilización.....	46
CAPÍTULO III:	
<u>Impacto, debates y perspectivas futuras del Mercosur: avances y retrocesos.....</u>	<u>48</u>
3.1.Evaluación de los acuerdos alcanzados, avances y retrocesos.....	48
3.2.Tensiones persistentes de los países miembros.....	54
3.3.Perspectivas y escenarios futuros del Mercosur internas y externas persistentes de los Estados	
Parte.....	54
3.4 Balance.....	55
REFLEXIONES FINALES.....	57
ANEXO.....	60
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	62

INTRODUCCIÓN

El Mercado Común del Sur (Mercosur), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y, desde 2024, Bolivia como miembro pleno, constituye uno de los bloques económicos más relevantes de América Latina. Fundado en 1991 mediante el Tratado de Asunción, su objetivo principal fue promover la integración económica y comercial entre los Estados parte, consolidando un espacio regional de libre circulación de bienes, servicios y factores productivos. Sin embargo, más de tres décadas después de su creación, el Mercosur enfrenta desafíos estructurales derivados de las tensiones internas, las asimetrías económicas entre sus miembros y los profundos cambios del sistema internacional, factores que han puesto en evidencia la necesidad de reformar y modernizar su funcionamiento institucional.

Un punto de inflexión en su trayectoria fue la incorporación de Venezuela como miembro pleno en 2012, en el marco de una etapa dominada por el regionalismo posliberal, caracterizado por la búsqueda de autonomía frente a los centros de poder global y la promoción de agendas sociales y políticas comunes. No obstante, tras una serie de incumplimientos de compromisos democráticos y normativos, Venezuela fue suspendida en 2016 mediante la aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. Como señala Bartesaghi (2017), este hecho “evidenció la tensión estructural entre las aspiraciones políticas y las exigencias comerciales del bloque, debilitando su cohesión interna y dificultando su capacidad de negociación conjunta”.

Entre 2015 y 2024, el Mercosur se convirtió en escenario de diversos intentos de reforma orientados a flexibilizar sus normas, con el objetivo de facilitar la concreción de acuerdos de libre comercio con terceros países y bloques. Desde su creación, el sistema de toma de decisiones por consenso —concebido para garantizar la unidad política— ha sido una de sus principales características institucionales. Sin embargo, este mismo mecanismo se transformó en una restricción frente a las dinámicas del comercio global, donde la rapidez y la adaptabilidad se convirtieron en condiciones esenciales para la competitividad internacional.

El contexto posterior a 2015 estuvo marcado por la desaceleración del comercio intrarregional y por una creciente presión, especialmente desde los sectores más aperturistas, para revisar las restricciones normativas del bloque. Paralelamente, la región atravesó una transformación política significativa: el declive de los gobiernos de

izquierda y el ascenso de administraciones liberales o conservadoras —frecuentemente vinculadas con las denominadas “nuevas derechas”— modificaron la orientación ideológica del proceso de integración. Este cambio generó una pérdida de impulso del regionalismo posliberal y reabrió el debate sobre la pertinencia de retornar a un modelo de “regionalismo abierto”, ahora adaptado al contexto del llamado “regionalismo del siglo XXI”.

Este nuevo enfoque, como plantean Baldwin (2011) y Zelicovich (2016), no se limita a la reducción arancelaria, sino que amplía su alcance hacia la regulación de inversiones, servicios y cadenas globales de valor. De esta manera, el regionalismo contemporáneo desplaza el foco desde el acceso a mercados hacia la creación de reglas y estándares compartidos, demandando una institucionalidad más flexible y eficiente. En el caso del Mercosur, esta tendencia representa tanto una oportunidad para su inserción en la economía global como un desafío para su estructura decisoria tradicional.

A partir de 2015, estas tensiones se manifestaron con claridad. Los gobiernos de Mauricio Macri en Argentina (2015–2019) y Michel Temer en Brasil (2016–2018) impulsaron una agenda de apertura y modernización del bloque, promoviendo la revisión del Arancel Externo Común (AEC), la flexibilización de la unión aduanera y el avance en las negociaciones con la Unión Europea. En 2016, el canciller brasileño José Serra propuso revisar la resolución que obliga a los Estados miembros a negociar de forma conjunta con terceros, argumentando que dicha disposición limitaba la competitividad regional. En paralelo, el ministro argentino de Producción, Francisco Cabrera, subrayó la necesidad de expandir los acuerdos de libre comercio, señalando que “los acuerdos del Mercosur cubren apenas el 10 % del PBI mundial, frente al 90 % que tiene Chile” (Cabrera, 2016).

Sin embargo, el impulso inicial se vio debilitado por la fragmentación política y por factores externos. Desde 2017, el ascenso del proteccionismo global con la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y, posteriormente, la irrupción de la pandemia de COVID-19, ralentizaron el proceso de integración regional y pospusieron la concreción de acuerdos estratégicos. Aun así, a partir de 2020, el bloque retomó negociaciones con diversos actores extrarregionales. Se reactivó el diálogo con la Unión Europea, con el anuncio del acuerdo de libre comercio —aún pendiente de ratificación—, y se firmó el primer tratado con un país del sudeste asiático, Singapur. Además, se avanzó en conversaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Corea del Sur y Emiratos Árabes Unidos.

La asunción de Javier Milei en Argentina, en diciembre de 2023, introdujo un nuevo giro en la política regional. Su administración liberal planteó la necesidad de reformular la estructura del Mercosur, permitiendo mayor autonomía para que los Estados parte puedan negociar acuerdos bilaterales de manera individual. Uno de los principales objetivos de esta estrategia era concretar un acuerdo comercial con Estados Unidos, en sintonía con un eventual retorno de Donald Trump al poder.

Esta postura liberalizadora encontró cierto respaldo en Paraguay y, de manera más destacada, en Uruguay, que históricamente ha sido uno de los países que más ha promovido la flexibilización del bloque. Ambos gobiernos compartían la idea de que una apertura controlada permitiría a las economías más pequeñas aumentar su competitividad y diversificar sus vínculos comerciales, aunque generó tensiones con la Brasil de Lula da Silva, que continúa defendiendo el modelo de negociación conjunta como garantía de cohesión institucional.

En este escenario, el bloque enfrenta una encrucijada entre apertura y unidad, entre pragmatismo y preservación institucional. Los debates sobre la flexibilización revelan la existencia de una tensión estructural: por un lado, la necesidad de adaptarse a un orden internacional dinámico y competitivo; por otro, la urgencia de sostener la solidaridad regional y las reglas compartidas que han definido al Mercosur desde sus orígenes.

En síntesis, esta tesina analiza los intentos de flexibilización y reforma del Mercosur entre 2015 y 2024, examinando las estrategias nacionales, las dinámicas políticas y los acuerdos comerciales que redefinieron su agenda de integración. A partir de los marcos teóricos del nuevo regionalismo, el intergubernamentalismo liberal y el transnacionalismo, el estudio busca comprender de qué manera el bloque puede compatibilizar la apertura global con la cohesión interna, preservando su relevancia como plataforma geopolítica y económica de la integración sudamericana en el siglo XXI.

Objetivos de la investigación

La presente tesina tiene el objetivo general de analizar los intentos de flexibilización y reformas del Mercosur entre 2015 y 2024, con el fin de celebrar acuerdos de libre comercio con actores extraregionales.

Dentro de los objetivos específicos encontramos:

- 1.Describir las reformas propuestas por los distintos gobiernos dentro del Mercosur entre 2015 y 2024 con el fin de flexibilizar las reglas comerciales y permitir la firma de acuerdos de libre comercio.

2. Analizar los intereses económicos y políticos de los países miembros en el proceso de flexibilización y en las negociaciones de acuerdos comerciales.

3. Identificar los principales acuerdos de libre comercio que el Mercosur ha intentado negociar durante este período.

Problema de investigación

¿Qué características tuvieron los diferentes intentos de flexibilización y reformas del Mercosur entre 2015 y 2024 para celebrar acuerdos de libre comercio con países o bloques fuera de la región?

Marco teórico

Para el tratamiento de esta investigación y su objeto de estudio, conviene establecer un marco teórico-conceptual nutrido por distintos aportes de la Teoría de las Relaciones Internacionales. En esta tesina, al analizar los cambios recientes en la integración regional en América Latina —y particularmente en el caso del Mercosur—, resulta pertinente enmarcar el estudio desde una perspectiva **transnacionalista-globalista**, complementada por el **intergubernamentalismo liberal** y el **nuevo regionalismo**. Esta articulación permite comprender cómo el Mercosur ha intentado reformularse frente a los desafíos del comercio global y la sociedad internacional.

En primer lugar, el enfoque **transnacionalista-globalista** rompe con la visión estatocéntrica tradicional al subrayar el papel creciente de los actores no estatales - empresas, ONGs, organismos multilaterales— y la existencia de redes que operan más allá de las fronteras nacionales. Desde esta óptica, las decisiones que configuran la política regional e internacional no son exclusivas de los Estados, sino que emergen también de presiones, alianzas y vínculos transnacionales. Como señalan Curvale y Cabrol, “tras el desarrollo de los modelos de integración existente y el surgimiento de procesos nuevos se produjo una evolución teórica que responde a la irrupción del transnacionalismo o globalismo, postulando análisis que contemplaban una red de interacciones que incluían una variedad de actores internacionales, alejándose de la idea del Estado-nación como único actor” (Curvale y Cabrol, 2021:25).

Por otro lado, el **intergubernamentalismo** resulta clave para explicar por qué los Estados del Mercosur siguen siendo los actores principales en la toma de decisiones estratégicas. Siguiendo a Stanley Hoffmann, aunque existan instituciones o regímenes que limiten parcialmente la acción unilateral, los Estados conservan el control sobre los temas centrales, especialmente cuando están en juego sus intereses nacionales. Como afirma el autor: “La integración sólo avanza en áreas no sensibles para los intereses nacionales, y

cuando los Estados la consideran útil para sus propios fines. En última instancia, los gobiernos siguen siendo los guardianes de la legitimidad y los árbitros del interés nacional” (Hoffmann, 1966: 882). Esto ayuda a entender por qué, frente a los intentos de flexibilización del bloque, cada país responde según su propia agenda y nivel de apertura.

Finalmente, el enfoque del **nuevo regionalismo** permite integrar ambas miradas, ya que entiende la integración como un proceso multidimensional que responde tanto a factores internos como externos. Según Hettne y Söderbaum, este enfoque “no está impulsado sólo por intereses estatales, sino también por dinámicas transnacionales, actores múltiples y contextos globales, lo que genera formas de cooperación regional más flexibles, abiertas y diversas (Hettne y Söderbaum, 2000:460). En este sentido, el nuevo regionalismo resulta especialmente útil para analizar un bloque como el Mercosur, atravesado por tensiones entre apertura y protección, consenso y autonomía, Estado y actores transnacionales.

En este marco teórico también resulta relevante recuperar los aportes de Comini y Frenkel (2014), quienes distinguen entre **dos modelos** de inserción internacional y de **integración regional** en América del Sur: la **integración poligámica** y la **integración concéntrica**. La primera se caracteriza por una estrategia transversal y flexible, donde los Estados priorizan su vínculo con el mercado global y celebran acuerdos simultáneamente con actores de distintas escalas (globales, hemisféricos y regionales). Este modelo favorece una geometría variable y alianzas ad hoc, sin necesidad de una coordinación profunda con los vecinos. En contraste, la integración concéntrica parte de un enfoque estatocéntrico y jerárquico, donde se privilegia la construcción de un núcleo regional estable como plataforma para proyectarse al mundo. Bajo este esquema, los países buscan formar coaliciones sólidas y negociar de manera conjunta con terceros, lo que requiere mayor coordinación y convergencia de intereses internos. En el caso que estudian como UNASUR, los autores identifican que Chile, Colombia y Perú se ubicaban en el polo poligámico, mientras que Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela se alineaban en ese momento con el modelo concéntrico, con Uruguay, Guyana y Surinam en posiciones intermedias. Estos conceptos resultan útiles para el presente trabajo porque permiten interpretar las tensiones en el Mercosur entre aquellos Estados con gobiernos aperturistas que impulsan la flexibilización, más cercanos al modelo poligámico, y aquellos países con gobiernos que buscan preservar la unión aduanera como núcleo integrador, más próximos al modelo concéntrico.

Cuando hablamos de que existen **tensiones internas** nos referimos a la disfuncionalidad estructural que se da dentro del Mercosur, vinculada a las diferencias políticas,

económicas e institucionales entre los países miembros, y a cómo estas disparidades impulsan la necesidad de reformas institucionales. Uno de los principales síntomas de esta disfuncionalidad es el proceso de flexibilización comercial que algunos Estados impulsan dentro del bloque. Este concepto alude a la posibilidad de que los países miembros puedan negociar acuerdos comerciales de forma unilateral o bilateral con terceros, desafiando así el principio de acción conjunta y consenso que dio origen al Mercosur como una unión aduanera (Bartesaghi, 2017; Caballero, 2019).

Frente a esta situación, el debate en torno a la **cláusula 32 del Tratado de Asunción** — que impide a los Estados parte negociar tratados comerciales de forma individual con terceros— se ha convertido en un punto clave para entender las fricciones internas. La existencia de propuestas para revisar dicha cláusula evidencia la tensión entre la estructura normativa original del bloque y las nuevas realidades geoeconómicas. Como sostienen diversos autores, estas propuestas de reformas buscan modernizar y adaptar el Mercosur a un contexto internacional donde la flexibilidad, la eficiencia y la competitividad se han vuelto prioritarias (López, 2024).

En suma, los **intentos de flexibilización** no deben entenderse como una ruptura aislada, sino como parte de un proceso más amplio de reconfiguración institucional, en el cual los Estados buscan ganar margen de maniobra sin abandonar formalmente el esquema regional. Tal como indica Caballero (2019), el Mercosur enfrenta una “reforma impostergable” si pretende mantenerse vigente en un orden económico internacional en constante transformación.

En este contexto, los **acuerdos de libre comercio (ALC)** se han convertido en herramientas clave para expandir mercados, atraer inversiones y mejorar la competitividad. Según Domínguez y Sanahuja (2023), los ALC “no solo responden a intereses económicos, sino también a estrategias geopolíticas de inserción internacional en un orden cada vez más fragmentado”. En el caso del Mercosur, esta tendencia refleja tanto una necesidad de adaptarse a las reglas del libre mercado como la voluntad de ciertos gobiernos de romper con la rigidez normativa del bloque, aun a costa de tensiones internas.

Estos procesos pueden entenderse teóricamente en el marco de los **debates** sobre las formas de regionalismo. El regionalismo abierto, promovido especialmente en América Latina en los años noventa, plantea que la integración debe ser compatible con la apertura hacia terceros mercados. Por el contrario, el regionalismo cerrado se enfoca en la construcción de bloques autosuficientes y en la protección del mercado interno a través de barreras arancelarias, lo cual puede limitar la inserción global.

Estos procesos se inscriben en los debates contemporáneos sobre el regionalismo. Mientras que el regionalismo abierto, predominante en los años noventa, promovía la compatibilidad entre integración y apertura comercial, y el regionalismo cerrado apostaba por la protección del mercado interno, en la actualidad ha emergido una nueva fase, definida como **regionalismo desconcertado**. Esta categoría, planteada por Actis y Busso (2016), refiere a un escenario de incertidumbre en los procesos de integración, marcado por el debilitamiento del orden global liberal, el retorno del proteccionismo y la ausencia de consensos estratégicos. En el caso del Mercosur, esto se evidencia en los intentos de reforma para “oxigenar” el bloque, frente a obstáculos persistentes como la fragmentación política, la suspensión de Venezuela o los desacuerdos sobre cómo negociar con terceros países.

Este trabajo se **justifica** tanto por su relevancia teórica como por su pertinencia práctica y política. Existe una vacancia académica respecto al análisis de los intentos de flexibilización y reforma del Mercosur entre 2015 y 2024 lo que no permite abordar una problemática clave en los estudios sobre integración regional: la tensión entre la preservación de esquemas institucionales rígidos y la necesidad de adaptarse a un entorno internacional cada vez más cambiante, competitivo y fragmentado. La investigación se enmarca en un debate actual que atraviesa las Relaciones Internacionales y la economía política regional: cómo articular soberanía, apertura comercial y cooperación interestatal en un contexto de creciente interdependencia global creciente.

Desde el punto de vista empírico, el tema cobra especial relevancia por los cambios sustanciales que experimentaron los países miembros del bloque durante la última década, tanto a nivel interno —con la alternancia de gobiernos de distinto signo político— como externo, con el avance de tratados bilaterales y nuevas formas de regionalismo. La reactivación del acuerdo Mercosur-Unión Europea en 2024, las tensiones en torno a la cláusula 32 del Tratado de Asunción y el debate sobre los márgenes de autonomía nacional dentro del bloque evidencian que la agenda de reformas sigue abierta, y que su resolución impactará en la posición internacional de los países sudamericanos.

Finalmente, este estudio no solo busca describir los procesos en curso, sino también aportar herramientas analíticas para repensar la integración regional desde una mirada crítica, actualizada y orientada a los desafíos del siglo XXI.

Además es **factible** la realización de este proyecto, ya que se cuenta con los recursos necesarios para llevar adelante este proyecto de investigación en el marco de la tesina de grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política

y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Esta afirmación se sustenta en diversos factores que refuerzan la viabilidad del trabajo, tanto en términos académicos como logísticos.

En primer lugar, la bibliografía relevante sobre el tema se encuentra ampliamente disponible al público a través de fuentes académicas, institucionales y oficiales. Existen numerosos estudios que abordan el funcionamiento del Mercosur, sus reformas institucionales y su política comercial, lo cual permite construir un marco teórico y empírico sólido. Si bien la producción específica sobre el período 2015-2024 aún no es abundante, hay suficientes antecedentes sobre etapas previas del proceso de integración regional, así como investigaciones actuales que analizan los cambios políticos y económicos en los países miembros durante esta última década. Esta base bibliográfica, junto con artículos recientes y documentos oficiales, permite desarrollar una indagación rigurosa y contextualizada.

En segundo lugar, el trabajo es factible gracias al acceso a información proveniente de organismos internacionales como la CEPAL, el BID, la OMC y la Unión Europea, entre otros, que han seguido de cerca la evolución del Mercosur y sus negociaciones comerciales. También se cuenta con documentos primarios, tales como resoluciones del Consejo del Mercado Común, declaraciones presidenciales, tratados firmados y discursos públicos de funcionarios clave durante el período analizado. Estas fuentes resultan fundamentales para reconstruir las distintas posiciones de los Estados parte y comprender los procesos internos de reforma.

En tercer lugar, la Facultad brinda un entorno institucional adecuado para el desarrollo del proyecto, con espacios de consulta, asesoramiento metodológico y recursos técnicos que garantizan el acompañamiento académico necesario. Además, se contempla la posibilidad de difundir los resultados a través del repositorio institucional, lo que contribuye al valor y utilidad del trabajo en el campo de las relaciones internacionales.

Por último, el proyecto es viable también en términos de tiempo, costos y accesibilidad. La mayoría de las fuentes requeridas están disponibles en línea y de forma gratuita, lo cual facilita la investigación sin necesidad de inversiones económicas significativas. Este aspecto, sumado al interés y compromiso personal del tesista con la temática elegida, garantiza la dedicación necesaria para cumplir con los objetivos y los plazos establecidos.

Metodología de Investigación

El **diseño** es aquella estrategia que combina los diferentes métodos y técnicas que sirven para guiar la investigación de acuerdo al problema propuesto. En este caso se eligió para

el presente trabajo el enfoque cualitativo y el diseño descriptivo-analítico (Marradi, Archenti & Piovani, 2018) ya que permite observar, describir las características del fenómeno estudiado dando una descripción detallada de los intentos de flexibilización y reformas dentro del Mercosur durante el período seleccionado. Dada la naturaleza del objeto de estudio, los cambios normativos, las tensiones políticas y los discursos en torno a la apertura comercial del bloque regional, se opta por un diseño metodológico que privilegia el análisis documental y el análisis de contenido.

En cuanto a la justificación y recorte espacio-temporal, se seleccionó el período 2015-2024, por tratarse de una etapa clave para la evolución del bloque regional. Durante estos años se produjeron cambios significativos en los gobiernos de los principales países miembros como: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, que impulsaron nuevas agendas aperturistas y propuestas de reforma institucional. Además, este período incluye momentos de tensión interna, estancamiento, y más recientemente, la firma de acuerdos de libre comercio relevantes, como el alcanzado con la Unión Europea en 2024. Estos acontecimientos permiten analizar cómo las dinámicas políticas internas e internacionales influyeron en los intentos de transformación del Mercosur.

Se empleará un enfoque cualitativo con un diseño descriptivo-analítico (Marradi, Archenti & Piovani, 2018). La estrategia metodológica se basará en el análisis documental, y de contenido obtenido de fuentes primarias y secundarias.

En cuanto a las fuentes estas incluyen:

Fuentes primarias: documentos oficiales del Mercosur (resoluciones, declaraciones presidenciales, tratados y acuerdos), discursos de funcionarios, comunicados institucionales y registros de cumbres regionales.

Fuentes secundarias: artículos académicos, investigaciones previas, informes elaborados por organismos regionales e internacionales, así como análisis periodísticos y entrevistas publicadas en medios de comunicación especializados.

Esta combinación de fuentes permite abordar el fenómeno desde una perspectiva integral, incorporando tanto la dimensión institucional como la política, y reconstruir las dinámicas internas del bloque en relación con sus intentos de reforma y apertura comercial.

Estructura del trabajo

El trabajo se organiza en tres capítulos que analizan de manera progresiva los intentos de flexibilización y reforma del Mercosur entre 2015 y 2024, integrando su evolución histórica, dinámicas nacionales y perspectivas futuras, para comprender su relevancia en la integración regional sudamericana.

En cuanto al Capítulo 1: Contexto político-económico e institucional de la flexibilización. Presenta el marco político, económico e institucional en el que se desarrollan los intentos de flexibilización del Mercosur. Se desarrolla su evolución desde 1991 hasta 2024, destacando hitos clave. Se identifican factores internos (asimetrías económicas, dinámicas políticas, rigidez institucional) y externos (desaceleración comercial global, proteccionismo, competencia interbloques) que han influido en los debates sobre flexibilización, sin establecer causalidades definitivas. Se analizan tensiones entre apertura y proteccionismo, comparando el Mercosur con otros esquemas de integración, y se aplican los marcos teóricos del nuevo regionalismo, intergubernamentalismo liberal y transnacionalismo.

En segundo lugar, el Capítulo 2: Dinámicas nacionales y reformas (2015–2024) examina las políticas de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, analizando cómo los cambios ideológicos de sus gobiernos impactaron la cohesión y la agenda de flexibilización. Se estudian propuestas como la revisión del Arancel Externo Común y la Decisión 32/00, identificando patrones de cooperación y conflicto. Se consideran los efectos de crisis nacionales y la pandemia de COVID-19 en la coordinación del bloque.

Por último, el Capítulo 3: Impacto y perspectivas futuras, se observan los resultados de la flexibilización, analizando acuerdos con la Unión Europea, EFTA, Singapur y otros. Se exploran tensiones internas (asimetrías, divergencias políticas) y externas (fragmentación global), delineando escenarios futuros: flexibilización gradual, modelo híbrido o fragmentación parcial. Se proponen recomendaciones para fortalecer la integración mediante coordinación, armonización normativa y adaptación institucional. Esta estructura articula un análisis histórico, político y prospectivo, integrando enfoques teóricos para comprender los desafíos del Mercosur y su rol en la integración regional.

CAPÍTULO I

Contexto político-económico y fundamentos de la flexibilización

El Mercado Común del Sur (Mercosur) constituye, desde su creación en 1991, uno de los procesos de integración regional más significativos y ambiciosos de América del Sur. Fundado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay mediante la firma del Tratado de Asunción, el bloque nació con la aspiración de construir una unión aduanera capaz de fomentar el libre comercio intrarregional y fortalecer la inserción internacional de sus Estados miembros.

No obstante, más de tres décadas después, el Mercosur atraviesa una etapa de redefinición. Las tensiones económicas, políticas e institucionales que lo atraviesan han puesto en cuestión los pilares sobre los que fue concebido, dando lugar al debate sobre la **flexibilización** como posible vía de renovación. Esta puede entenderse como la posibilidad de que los Estados parte negocien acuerdos comerciales de manera individual, sin requerir consenso pleno del bloque (Caetano, 2021), configurándose como una respuesta pragmática frente a las limitaciones del modelo vigente.

En este contexto, el presente capítulo propone un recorrido histórico por la evolución del Mercosur hasta 2024, con el propósito de analizar los factores internos y externos que explican la emergencia del debate sobre la flexibilización. Se examinan las principales tensiones institucionales y se aplican marcos teóricos de las relaciones internacionales — transnacionalismo, intergubernamentalismo y nuevo regionalismo— para interpretar las dinámicas entre apertura económica y cohesión institucional. Asimismo, se incorporan ejemplos de discursos presidenciales y debates políticos recientes, a fin de ilustrar la diversidad de visiones que coexisten en el seno del bloque y las distintas estrategias con las que sus actores buscan redefinir su rumbo.

1.1 Orígenes y evolución histórica del Mercosur (1991–2024)

1.1.1 Etapa 1991–1999: Regionalismo abierto

El Mercosur se gestó en el marco del auge del regionalismo abierto, paradigma que sostenía que la liberalización comercial constituía un elemento central para mejorar la inserción de los países latinoamericanos en el mercado mundial. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1994), este modelo de

integración económica promovía la apertura comercial y procuraba la compatibilidad de los acuerdos regionales con el sistema multilateral de comercio. Este enfoque reemplazó al denominado “viejo regionalismo”, al articular la integración subregional con una estrategia de inserción internacional basada en la liberalización económica y en modelos de desarrollo de corte liberal.

El tratado creado en 1991, estableció los lineamientos para la conformación de un mercado común mediante la eliminación progresiva de barreras arancelarias y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales. Asimismo, definió una estructura institucional de carácter transitorio, la cual fue consolidada con la firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994. Durante los primeros años de vigencia del bloque, el comercio intrazona experimentó un crecimiento significativo, al pasar de 4.000 millones de dólares en 1990 a 20.000 millones en 1998 (Zelicovich, 2018).

No obstante, las crisis macroeconómicas de fines de los noventa —especialmente la devaluación brasileña de 1999— revelaron la fragilidad del esquema. Argentina aplicó salvaguardas al acero brasileño, mientras Brasil limitaba importaciones automotrices argentinas. Estos conflictos marcaron el inicio de un patrón recurrente de tensiones comerciales.

1.1.2 Etapa 2000–2010: Regionalismo posliberal

La llegada de la “marea rosa” o “giro a la izquierda” se caracterizó por la llegada de gobiernos progresistas y de izquierda en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay a comienzos de los 2000, lo que redefinió el perfil del Mercosur. Esto se debe a que dentro de los elementos que caracterizan a las administraciones comprendidas en regionalismo postliberal podemos mencionar: la reemergencia del nacionalismo económico, la inclusión de una agenda social y de desarrollo más amplia, la aplicación de políticas económicas de corte más heterodoxo, un mayor enfoque en problemáticas como reducción de la pobreza y desigualdad, impulso de la cooperación sur-sur, y exclusión de los EEUU, por lo cual la integración regional de los países de la región jugaba un rol fundamental para alcanzar dichos objetivos. Es así que el bloque, se amplió hacia dimensiones más políticas y sociales, incorporando iniciativas como el Parlamento del Mercosur (2006) y el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM, 2004).

Sin embargo, este regionalismo posliberal convivió con serias limitaciones comerciales. Entre 2000 y 2010, el comercio intrarregional representó en promedio menos del 15 % del comercio total de los países miembros, muy por debajo del 60–70 % alcanzado por la Unión Europea (Bartesaghi, 2017). El ocaso del regionalismo posliberal se produjo

paralelamente a la conformación de la Alianza del Pacífico como nuevo modelo de integración basado en los preceptos del regionalismo del S XXI (Actis y Busso, 2017)

1.1.3 Etapa 2010–2015: Regionalismo del S XXI, tensiones crecientes y Venezuela

Desde el comienzo de la segunda década del siglo XXI, América Latina atravesó una crisis de los gobiernos de orientación progresista y de izquierda, acompañada por el retorno de administraciones de corte liberal o conservador. Este cambio político provocó una notable disminución de la fortaleza del regionalismo posliberal, representado por iniciativas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Este escenario favoreció una paulatina aceptación —por parte de amplios sectores de las élites regionales— de que la reorientación hacia un “regionalismo abierto”, ahora reformulado bajo las premisas del denominado “regionalismo del siglo XXI”, constituía la estrategia más adecuada para promover la inserción internacional de la región. Esta tendencia se manifestó, por ejemplo, en las declaraciones de funcionarios de los gobiernos de Mauricio Macri en Argentina y Michel Temer en Brasil, quienes expresaron su interés en explorar la incorporación de sus países al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP).

La noción de regionalismo del siglo XXI hace referencia a los procesos de integración económica característicos de este período, cuyo propósito principal es superar las limitaciones de las normas heredadas del siglo XX y adaptarlas a las nuevas dinámicas del comercio internacional contemporáneo. En este marco, los mega-acuerdos regionales, como el TPP y el TTIP (Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión), constituyen los principales exponentes de este modelo. Estos fueron diseñados e impulsados principalmente por Estados Unidos como respuesta a la creciente influencia de China en Asia-Pacífico, América Latina y Europa. En este sentido, la estrategia implementada durante la administración de Barack Obama frente a la amenaza económica que representaba China se tradujo en una profundización de la globalización neoliberal.

En relación a las tensiones internas desde la segunda mitad del siglo XXI, la incorporación de Venezuela al Mercosur en 2012 respondió a la intención de ampliar la proyección geopolítica del bloque y fortalecer su dimensión política. Sin embargo, la agudización de la crisis interna venezolana y su suspensión en 2016 debilitaron esta estrategia, al exponer las limitaciones del bloque para gestionar conflictos de naturaleza política en su seno.

Paralelamente, en estos años se intensificaron las tensiones comerciales y políticas intrarregionales. Uruguay cuestionó las medidas proteccionistas implementadas por Argentina, mientras que Paraguay denunció su exclusión y suspensión temporal a través del Protocolo de Ushuaia, tras la destitución de Fernando Lugo en 2012, lo que generó fricciones adicionales sobre la legitimidad de las decisiones adoptadas en ese contexto.

Es por eso que hacia el año 2015, diversos analistas caracterizaban al Mercosur como un bloque en “hibernación”, atrapado entre la retórica de la integración profunda y la realidad de un comercio cada vez más restringido (Bartesaghi, 2017). Esta situación reflejaba la creciente dificultad para conciliar los intereses nacionales con los compromisos regionales y evidenciaba la necesidad de una redefinición estratégica del proceso de integración.

1.1.4 Etapa 2015-2024: “Regionalismo desconcertado” y reorientación del Mercosur

La etapa 2015–2024 se desarrolla en un contexto global cambiante, marcado por la crisis de la globalización y sus manifestaciones políticas más significativas: el ascenso de Donald Trump en Estados Unidos y el Brexit en el Reino Unido. Ambos hechos modificaron profundamente las dinámicas de la integración regional. Una de las primeras medidas de la administración Trump fue el abandono del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A diferencia de su predecesor, Barack Obama, Trump adoptó una estrategia inversa, orientada a cuestionar la globalización y el liberalismo económico, impulsando políticas proteccionistas y unilaterales con el objetivo de frenar el avance de China en el sistema internacional.

Frente a este panorama, diversos autores han caracterizado esta fase como de ‘regionalismo desconcertado’. Un ejemplo de esto es el Mercosur. El cambio del signo político en los dos países principales del bloque (Argentina en 2015 y Brasil en 2016) parecía indicar una reforma profunda al interior del Mercosur cuyos pilares eran la suspensión de Venezuela, la “flexibilización de la unión aduanera” y el logro del postergado acuerdo de libre comercio con la UE (Actis y Busso, 2017)

Hacia la segunda mitad de esta etapa, el bloque experimentó una tensión permanente entre las aspiraciones de apertura externa y las limitaciones estructurales heredadas de décadas anteriores. La negociación del acuerdo Mercosur–UE (firmado políticamente en 2019 pero aún pendiente de plena ratificación), junto con el debate sobre la flexibilización de la política comercial común, evidenciaron la búsqueda de una redefinición estratégica que conciliara los intereses divergentes de los Estados miembros.

En este sentido, el período 2015–2024 representa tanto una transición hacia nuevas modalidades de integración como la cristalización de las dificultades para consolidar un modelo estable en un contexto internacional marcado por el desacople de la globalización, la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China y el cambio de dirección de nuevos gobiernos con concepciones más simétricas orientadas a mejorar la capacidad negociadora del bloque.

1.2 Factores internos de la flexibilización

El Mercosur presenta desde su origen importantes condicionantes internos que explican por qué la discusión sobre la flexibilización se mantiene vigente.

En primer lugar, las asimetrías estructurales entre sus miembros han sido una fuente constante de tensiones. Brasil por ejemplo concentra más del 70 % del PBI del bloque, lo que genera percepciones de desigualdad entre los socios menores, como es el caso especialmente de Uruguay y Paraguay. Estas diferencias económicas se reflejan en prioridades divergentes: mientras los países grandes buscan preservar industrias sensibles, los más pequeños reclaman mayor apertura externa.

Un segundo elemento es la cláusula 32 del Tratado de Asunción, que obliga a los Estados miembros a negociar acuerdos comerciales de manera conjunta. Este mecanismo, diseñado para garantizar cohesión, en la práctica ha derivado en rigideces y bloqueos, ya que cualquier divergencia nacional paraliza al conjunto del bloque.

Por último, los cambios de orientación política en los gobiernos nacionales, que oscilaron entre agendas de apertura y estrategias más proteccionistas, han impedido consolidar un rumbo estable. Esta inestabilidad refuerza la percepción de que el modelo vigente carece de capacidad para adaptarse a un escenario internacional cada vez más dinámico.

En suma, las asimetrías, la rigidez institucional y la volatilidad política constituyen los principales factores internos que alimentan el debate sobre flexibilización.

1.2.2 Asimetrías estructurales

El Mercosur reúne a economías de muy distinta escala y desarrollo, lo que configura un escenario de asimetrías persistentes. Brasil, por sí solo, concentra más del 70 % del Producto Bruto Interno (PBI) del bloque, mientras que Uruguay y Paraguay apenas superan el 5 %. Esta disparidad se traduce no solo en diferencias de poder de negociación, sino también en percepciones de inequidad en la distribución de beneficios derivados de la integración.

Uruguay, en particular, ha sostenido que su capacidad de inserción internacional se ve limitada por las reglas del bloque, convirtiéndose en uno de los principales defensores de la flexibilización. Entre sus reclamos más destacados se encuentra la posibilidad de firmar acuerdos bilaterales con terceros países —como el explorado con China— sin tener que esperar el consenso de los socios mayores (Caetano, 2021). Paraguay, aunque en menor medida, también ha manifestado preocupaciones similares, especialmente vinculadas a su condición de economía más pequeña y dependiente del acceso a mercados externos para sus exportaciones.

Estas asimetrías han puesto sobre la mesa la necesidad de mecanismos de compensación o políticas diferenciales que permitan equilibrar los costos y beneficios de la integración, un tema históricamente postergado en la agenda mercosureña.

1.2.3 La cláusula 32 del Tratado de Asunción

La cláusula 32 del Tratado de Asunción constituye uno de los principales nudos normativos en el debate sobre la flexibilización. Esta disposición establece que los Estados parte deben negociar acuerdos comerciales de manera conjunta, preservando la unidad del bloque frente a terceros. En teoría, esta regla busca fortalecer la posición negociadora del Mercosur y evitar la fragmentación de su política comercial.

Sin embargo, en la práctica, ha derivado en tensiones crecientes. Argentina y Brasil, históricamente, han defendido esta cláusula como garantía de cohesión y herramienta para sostener un proyecto regional con mayor peso estratégico. En cambio, Uruguay y Paraguay la perciben como una traba que limita su margen de maniobra en un contexto global cada vez más dinámico y competitivo.

Un episodio emblemático de este debate se produjo durante la Cumbre del Mercosur de 2021, cuando el presidente uruguayo Luis Lacalle Pou afirmó: “El Mercosur no puede ser un corset; queremos abrirnos al mundo” (Discurso, Cumbre de Presidentes, 26/03/2021). La declaración generó una respuesta inmediata del presidente argentino, Alberto Fernández, quien replicó: “Si nos hemos convertido en un lastre, lo lamento. No queremos serlo” (Cumbre de Presidentes, 2021).

Este cruce no solo reflejó las tensiones políticas latentes, sino que también evidenció la dificultad de avanzar hacia una modernización del bloque que contemple tanto la necesidad de flexibilidad reclamada por los socios menores como la voluntad de mantener cierta cohesión defendida por los socios mayores. La falta de una autoridad supranacional con capacidad de arbitraje ha contribuido a prolongar este conflicto, debilitando la credibilidad del Mercosur como actor coherente en la escena internacional.

Estos factores internos pueden interpretarse a la luz del **intergubernamentalismo liberal**, ya que subraya cómo los Estados del Mercosur muchas veces priorizan sus intereses nacionales por sobre la lógica del bloque, así como del **nuevo regionalismo**, que entiende la integración como un proceso flexible y condicionado por dinámicas múltiples. Así, la puja entre países más aperturistas —como Uruguay— y los que defienden la cohesión normativa —como Argentina y Brasil— refleja la tensión estructural entre un modelo poligámico de inserción internacional y uno concéntrico, conceptos que guían el análisis en los capítulos siguientes.

1.3 Factores externos de presión

La evolución del Mercosur en la última década no puede entenderse sin atender al entorno internacional, que a partir de 2015 presentó transformaciones significativas que impactaron tanto las estrategias comerciales de los Estados parte como la percepción de viabilidad de la integración regional. Los factores externos actuaron como catalizadores de debates internos, reforzando las demandas de flexibilización y cuestionando la capacidad del bloque para adaptarse a un orden global más incierto y competitivo.

En primer lugar, debe destacarse la desaceleración del comercio mundial. Esta tendencia debilitó a los países altamente dependientes de la exportación de commodities, como los miembros del Mercosur, y acentuó la necesidad de explorar acuerdos que diversificaran mercados.

Un segundo factor fue el auge del proteccionismo en las principales potencias. La política de “America First” impulsada por la primera administración de Trump (2017–2021) reconfiguró las cadenas de valor globales, mientras que la guerra comercial entre Estados Unidos y China generó incertidumbre sobre el futuro del sistema multilateral de comercio. Para el Mercosur, este escenario planteaba un doble desafío: protegerse de posibles externalidades negativas y, al mismo tiempo, no quedar rezagado frente a bloques más dinámicos como la Alianza del Pacífico.

La pandemia de COVID-19 constituyó otro factor disruptivo. La interrupción de las cadenas de suministro globales en 2020 impactó en la logística, las exportaciones y las inversiones extranjeras. Al mismo tiempo, reforzó la percepción de vulnerabilidad de los países del Mercosur, cuya estructura productiva depende en gran medida de mercados concentrados y de pocos socios comerciales.

Finalmente, debe señalarse la competencia de otros esquemas regionales. La Alianza del Pacífico, por ejemplo, avanzó en acuerdos con Asia-Pacífico y fue percibida como una

alternativa más flexible y abierta, mientras que el T-MEC consolidó a América del Norte como una región con reglas claras y estables. En este contexto, el Mercosur fue visto por actores externos como un socio con bajo nivel de credibilidad debido a sus frecuentes bloqueos internos.

En síntesis, la combinación de desaceleración del comercio mundial, proteccionismo creciente, disrupciones globales como la pandemia y el contraste con otros bloques regionales más ágiles reforzó las presiones externas para que el Mercosur reconsidere su modelo de integración.

1.3.1 Desaceleración del comercio mundial

Durante la década de los 2000, el comercio global creció a tasas cercanas al 7 % anual, impulsado por la expansión de las cadenas globales de valor, la liberalización comercial y la creciente demanda asiática —en especial de China, que se convirtió en un motor clave para las exportaciones de América del Sur—. Sin embargo, tras la crisis financiera internacional de 2008–2009, y con mayor intensidad durante la década de 2010, se produjo una desaceleración sostenida: el crecimiento promedio del intercambio internacional cayó por debajo del 3 % anual (OMC, 2019).

Para el Mercosur, este cambio estructural tuvo consecuencias directas. La participación del bloque en el comercio mundial se estancó en torno al 2 %, mientras que el comercio intra-bloque pasó de representar aproximadamente el 20 % de las exportaciones totales en 2011 a menos del 12 % en 2022 (ALADI, 2023). Este descenso refleja la limitada capacidad de diversificación productiva y la persistente dependencia de exportaciones primarias y manufacturas de origen agropecuario.

La menor demanda global, junto con la volatilidad de los precios de commodities como la soja, el maíz y el petróleo, redujo los ingresos fiscales y afectó la inversión pública de socios clave como Argentina y Brasil. En Brasil, por ejemplo, la caída de los precios del petróleo y el hierro afectó los ingresos de Petrobras y Vale, mientras que en Argentina el descenso de la soja entre 2018 y 2020 impactó en la balanza comercial. Esta situación limitó la capacidad de implementar políticas expansivas de integración productiva y retrasó proyectos industriales conjuntos.

Así vemos que tras la crisis sanitaria de 2020, el comercio mundial mostró una recuperación parcial impulsada por la demanda china y los programas de estímulo de Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, hacia 2023–2024 se evidenció una nueva fase de ralentización por la persistencia de tensiones logísticas, el encarecimiento energético y la reconfiguración de cadenas de valor estratégicas. Para el Mercosur, esta

fase implicó una leve mejora de sus exportaciones en 2021–2022 —principalmente de productos agroindustriales—, pero sin lograr recuperar la participación de más del 2 % en el comercio global. La baja diversificación productiva y la concentración en commodities expusieron nuevamente la vulnerabilidad del bloque ante ciclos internacionales.

1.3.2 Auge del proteccionismo y fragmentación geopolítica

El escenario global posterior a 2015 mostró un retroceso del multilateralismo y una tendencia creciente hacia el proteccionismo selectivo. Tres hitos ilustran esta transformación:

- **Brexit (2016):** marcó la salida del Reino Unido de la Unión Europea, debilitando la cohesión del principal bloque económico mundial.
- **Crisis de gobernanza en la Unión Europea:** con la dificultad para avanzar en reformas estructurales y políticas de apertura homogéneas. Como por ejemplo el rechazo de las reformas Renzi en Italia.
- **Política “America First” de Donald Trump (2017–2021):** que impulsó la renegociación del NAFTA (convertido en T-MEC), impuso aranceles a socios estratégicos y desató la guerra comercial y tecnológica EE.UU.–China (2018–2020).

Esta rivalidad generó un entorno de bipolaridad económica más rígida, en el que las cadenas globales de suministro comenzaron a fragmentarse, afectando a sectores clave como la electrónica, la automoción y los agroganaderos, entre otros.

Para los países del Mercosur, estas dinámicas restringieron las oportunidades de expansión hacia los mercados más grandes.

1.3.3 Impacto de la pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19, iniciada en 2020, supuso un shock sin precedentes para el comercio mundial y regional. Las interrupciones logísticas internacionales impactaron de manera directa en el comercio intra-Mercosur, especialmente en sectores industriales con cadenas de suministro fragmentadas: automotriz, autopartes, maquinaria agrícola y bienes intermedios.

De acuerdo con la ALADI (2021), el comercio intra-bloque registró una caída de aproximadamente 25 % en 2020 respecto a 2019, el nivel más bajo desde la crisis de 2009. Además, las respuestas nacionales, implementadas de manera poco coordinada, incluyeron restricciones a exportaciones de insumos médicos, subsidios internos y

medidas proteccionistas temporales, reforzando la percepción de falta de cohesión y afectando la confianza entre socios.

Aunque el comercio intra-Mercosur cayó cerca de un 25 % en 2020, la recuperación posterior fue dispar: Brasil pudo repuntar impulsado por la demanda de soja, maíz y minerales desde Asia; Argentina enfrentó restricciones cambiarias e inestabilidad macroeconómica que limitaron sus exportaciones industriales; Paraguay y Uruguay mantuvieron cierta estabilidad pero sin generar un aumento significativo de la integración regional. En 2023–2024, el nivel intra-bloque apenas superaba el 13 %, lejos de los niveles de inicios de la década de 2010. La pandemia dejó como legado una mayor desconfianza institucional: las medidas unilaterales de restricción sanitaria y los subsidios internos reforzaron las demandas de flexibilización, especialmente de los socios menores.

1.3.4 Competencia de otros bloques y rezago relativo

Mientras el Mercosur debatía reformas internas, otros bloques regionales avanzaban con mayor dinamismo:

- La **Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México, Perú)** firmó y amplió acuerdos con Asia-Pacífico, reforzando su posición en las cadenas globales de valor.
- El **CPTPP (2018)** integró a economías clave del Pacífico, incluyendo Japón, Canadá y Australia.
- El **RCEP (2020)** se convirtió en el mayor acuerdo comercial del mundo, abarcando el 30 % del PIB global.
- El **T-MEC (2020)** consolidó la competitividad de América del Norte y fortaleció su marco regulatorio para atraer inversiones.

En contraste, el Mercosur enfrentaba retrasos significativos en la ratificación de acuerdos estratégicos como el firmado con la Unión Europea en 2019, y en las negociaciones con la EFTA, Corea del Sur y Singapur. Las restricciones derivadas de la cláusula 32 del Tratado de Asunción, que obliga a negociar en conjunto, limitaron la capacidad de los socios menores de actuar de manera autónoma.

Entre 2020 y 2024 vemos que, el avance de otros bloques evidenció aún más el rezago mercosureño. El RCEP entró en vigor en 2022 consolidando un mercado que representa el 30 % del PIB mundial, mientras que el CPTPP incorporó nuevos miembros y expandió su marco regulatorio hacia economías de la cuenca del Pacífico. El T-MEC fortaleció la posición de América del Norte en cadenas de suministro estratégicas, atrayendo

inversiones que el Mercosur no logró captar. Esta comparación reforzó la percepción de rezago relativo: mientras otros bloques se orientaban hacia acuerdos más ágiles y bilaterales o plurilaterales, el Mercosur se mostraba lento, burocrático y con escasa flexibilidad para adaptarse a las tendencias globales.

Figura 1.

Evolución del comercio y factores externos que afectaron al Mercosur (2000–2024)

Este cuadro resume la evolución de los principales indicadores del comercio y contexto internacional que han influido en el Mercosur desde el año 2000 hasta 2024. Incluye cifras sobre crecimiento del comercio mundial, participación intra-bloque, impacto de la pandemia, flujos de inversión y avances en acuerdos comerciales.

Indicador / Evento	2000–2010	2011–2015	2016–2024
Crecimiento del comercio mundial	7 % anual (OMC)	Descenso a 4 % anual	3 % anual (OMC, 2019); recuperación parcial 2021–2022; enfriamiento en 2023–2024
Comercio intra-Mercosur	20 % de exportaciones	15–17 % en promedio	12 % (2022); leve repunte a 13 % (2023–2024)
Participación del Mercosur en comercio global	2,3 %	2,1 %	2 % (estancado, sin cambios significativos hasta 2024)
Impacto COVID-19 (2020)	—	—	Caída del comercio intra-bloque: -25 %; recuperación desigual en 2021–2022
Inversión Extranjera Directa (IED)	Crecimiento sostenido	Estancamiento progresivo	Caída en Argentina y Brasil post-2018; repunte parcial en

			Brasil desde 2023
Acuerdos comerciales relevantes	Avance con Israel, Egipto	Estancamiento UE–Mercosur	Firma con UE (2019, no ratificado); avances con EFTA y Singapur; negociaciones abiertas con Vietnam, Indonesia y Emiratos (2023–2024)
Competencia de otros bloques	Menor presencia	Alianza del Pacífico en expansión	Consolidación de CPTPP (2018), RCEP (2020), T-MEC (2020); avance de India y ASEAN como polos comerciales

Fuente:Elaboración propia en base a información de la Comisión Europea (2024), Alianza del Pacífico (2024), Secretaría del MERCOSUR (2024), Secretaría General de la Comunidad Andina (2024), y bibliografía académica especializada.

Desde una perspectiva teórica, estos factores externos evidencian la importancia del enfoque transnacionalista, que visibiliza cómo las cadenas globales de valor, los actores económicos internacionales y las dinámicas geopolíticas condicionan las posibilidades de reforma interna del Mercosur. En este marco, la presión de la competencia externa y la desaceleración del comercio mundial actuaron como catalizadores de los debates sobre flexibilización, intensificando las demandas de adaptación del bloque.

1.4 Cuestiones estructurales propias del Mercosur

Más allá de los factores económicos, el Mercosur enfrenta limitaciones estructurales de orden institucional que condicionan su capacidad de adaptación. Desde sus orígenes, el bloque optó por un esquema intergubernamental, donde las decisiones requieren consenso entre los Estados parte y la delegación de competencias a órganos regionales es mínima.

La Declaración de Ouro Preto (1994) otorgó personalidad jurídica internacional al Mercosur y definió su estructura institucional básica, pero también consolidó un modelo

rígido. Este marco creó un sistema en el que el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC) funcionan como instancias centrales, pero carecen de capacidad vinculante directa sobre las legislaciones nacionales.

La ausencia de órganos supranacionales efectivos, como un tribunal con autoridad plena o una secretaría ejecutiva con poder decisorio, ha dificultado la implementación de políticas comunes y la resolución ágil de disputas. El Parlamento del Mercosur (Parlasur), creado en 2006, ha tenido un rol principalmente consultivo, sin competencias legislativas reales.

Se estableció una estructura con un sistema que garantiza la preservación de la soberanía de los Estados pero limita la flexibilidad y la capacidad de reacción del bloque frente a los cambios globales. En la práctica, esto se traduce en:

- **Lentitud en las negociaciones externas**, ya que todo acuerdo debe ser aprobado por consenso y ratificado individualmente.
- **Dificultad para armonizar normas internas**, lo que mantiene barreras no arancelarias significativas.
- **Escasa previsibilidad para actores privados**, que enfrentan incertidumbre sobre la aplicación uniforme de políticas.

En la década 2015–2024, estas tensiones institucionales se hicieron más visibles. Mientras bloques competidores avanzaban con esquemas flexibles y tratados bilaterales (como la Alianza del Pacífico o el CPTPP), el Mercosur se mostraba atado a procedimientos complejos, incapaz de responder con rapidez a las demandas de sus socios menores y a las presiones del contexto global.

1.5 Enfoques teóricos para explicar la flexibilización

En relación a los enfoques vemos como con el **Transnacionalismo**: se destaca el papel de actores no estatales, como empresas, ONG, grupos sociales en la presión por la apertura para la obtención de mejoras en los intercambios comerciales (Curvale & Cabrol, 2021).

Intergubernamentalismo liberal: sostiene que los Estados priorizan intereses nacionales y utilizan los bloques como herramientas (Hoffmann, 1966).

Nuevo regionalismo: entiende la integración como multidimensional y que puede estar condicionada tanto por factores internos y externos (Hettne & Söderbaum, 2000).

Estos marcos ayudan a explicar por qué el Mercosur oscila entre proyectos de integración profunda y demandas de flexibilización.

1.6 Comparación con otros procesos de integración

Si comparamos el Mercosur con otros organismos o mecanismos de integración que han tenido mayor éxito, tanto en la toma de decisiones como en las negociaciones internacionales, surgen diferencias significativas.

Unión Europea (UE):

La UE avanzó hacia un modelo de integración regional mucho más profundo, con instituciones supranacionales sólidas —como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia— que poseen la capacidad de adoptar decisiones obligatorias para todos los Estados miembros. Esto contrasta con el MERCOSUR, caracterizado por su naturaleza intergubernamental y por un sistema de toma de decisiones basado en el consenso, lo que ha evidenciado deficiencias entre los objetivos teóricos planteados y los resultados prácticos alcanzados.

La UE logró establecer una unión aduanera completa, un mercado único que abarca bienes, servicios, capitales y personas, e incluso una unión monetaria parcial (el euro). En cambio, el MERCOSUR apenas alcanzó una unión aduanera imperfecta, con numerosas excepciones al arancel externo común y sin libre circulación plena de servicios o personas.

Esta estructura dota a la UE de una mayor capacidad negociadora: actúa “con una sola voz” y la Comisión cuenta con mandato negociador, lo que permite concretar acuerdos amplios, como el CETA con Canadá o tratados con Japón y Corea del Sur. En el MERCOSUR, la cláusula 32 obliga a negociar en conjunto, pero la frecuente divergencia de posturas nacionales genera parálisis e impide avanzar.

En síntesis, para los terceros países resulta más sencillo negociar con la UE, ya que su marco institucional asegura que los acuerdos alcanzados sean vinculantes para todos los miembros, algo que no ocurre en el MERCOSUR.

Alianza del Pacífico (AP):

La Alianza del Pacífico, integrada por Chile, Colombia, México y Perú, es una iniciativa de integración regional que privilegia la flexibilidad y la apertura externa. Se centra en el libre comercio, la facilitación de inversiones y la proyección hacia Asia-Pacífico, y cuenta con una extensa red de acuerdos bilaterales con Estados Unidos, Asia y la propia Unión Europea.

Por el contrario, el MERCOSUR mantiene un modelo más proteccionista, con alta presencia de barreras no arancelarias y un fuerte énfasis en la defensa de las industrias locales. Si bien ha avanzado en algunos acuerdos puntuales (como con Egipto o Israel),

su excesiva burocratización ha demorado negociaciones clave, como la que mantiene con la UE.

La Alianza del Pacífico carece de una estructura burocrática pesada y funciona como un mecanismo de cooperación y convergencia de políticas comerciales. El MERCOSUR, en cambio, cuenta con instancias formales (CMC, CCM, GMC), pero sin una autoridad supranacional efectiva.

Esto genera un escenario en el que negociar con la AP es más sencillo, ya que cada país conserva su autonomía comercial y puede avanzar bilateralmente con mayor flexibilidad y menos restricciones políticas internas. En el MERCOSUR ocurre lo contrario: combina lo peor de ambos modelos, ya que exige negociación conjunta (cláusula 32) pero carece de un órgano supranacional que unifique posiciones

T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá): El T-MEC no constituye un bloque de integración profunda como la Unión Europea, sino que es esencialmente un tratado comercial. Su objetivo principal es establecer reglas claras para el libre comercio entre sus tres miembros (EEUU, Canadá y México), sin aspirar a formar un mercado común ni una unión aduanera.

A diferencia del MERCOSUR, donde se intenta articular una unión aduanera —aunque imperfecta— con un arancel externo común y compromisos más amplios, en el T-MEC cada país mantiene plena soberanía sobre su política comercial externa.

Este diseño le otorga a los países del T-MEC mayor flexibilidad negociadora, ya que los terceros Estados no negocian con el bloque en su conjunto, sino de manera bilateral con Estados Unidos, México o Canadá. En el MERCOSUR, por el contrario, la cláusula 32 obliga a negociar en conjunto, pero la falta de consenso interno suele generar parálisis e impedir avances.

Así vemos, que para los terceros países resulta más sencillo negociar con los miembros del T-MEC, dado que cada uno puede suscribir acuerdos internacionales de manera individual, mientras que en el MERCOSUR la negociación conjunta está condicionada por su rigidez institucional.

Comunidad Andina (CAN): en cambio si comparamos La Comunidad Andina cuenta con instituciones supranacionales más desarrolladas que el MERCOSUR, como el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina —cuyas normas prevalecen sobre las nacionales— y el Parlamento Andino, que contribuyen a dotar de mayor coherencia a su marco de integración.

A nivel comercial, la CAN ha logrado consolidar una zona de libre comercio funcional, con libre circulación de bienes y avances en la movilidad de personas (documento único andino, reconocimiento de títulos). En contraste, el MERCOSUR mantiene un arancel externo común con numerosas excepciones y enfrenta frecuentes conflictos bilaterales entre sus miembros.

En materia de negociación internacional, la CAN ofrece mayor flexibilidad: varios de sus países han firmado acuerdos externos de manera individual (como los TLC de Colombia, Perú y Ecuador con Estados Unidos y la Unión Europea). En el MERCOSUR, esta posibilidad se ve restringida por la cláusula 32, que impone la negociación conjunta sin un mecanismo supranacional que armonice las posiciones.

Negociar con la CAN resulta más sencillo para otros países, ya que sus miembros gozan de mayor autonomía y apertura comercial, mientras que el MERCOSUR combina rigidez normativa con baja efectividad institucional.

El contraste refuerza la percepción de que el Mercosur se encuentra a mitad de camino entre modelos profundos y flexibles.

Figura 2.

Cuadro comparativo del MERCOSUR frente a otros bloques regionales

Bloque / Aspecto	Institucionalidad	Profundidad de Integración	Capacidad Negociadora
Unión Europea (UE)	Instituciones supranacionales fuertes (Comisión, Parlamento, Tribunal de Justicia) con decisiones obligatorias.	Unión aduanera completa, mercado único de bienes, servicios, capitales y personas, y unión monetaria parcial.	Negocia “con una sola voz”; acuerdos amplios (CETA, Japón, Corea). Mayor previsibilidad para terceros.
Alianza del Pacífico (AP)	Mecanismo flexible y poco burocrático; sin órganos supranacionales con poder decisorio.	Libre comercio, facilitación de inversiones y proyección Asia-Pacífico; sin arancel externo común.	Cada país mantiene autonomía comercial; permite bilateralismos; mayor rapidez para cerrar acuerdos.

T-MEC	Tratado comercial sin aspiración integradora profunda; cada país conserva plena soberanía comercial externa.	Focalizado en comercio, servicios, propiedad intelectual y normas laborales/ambientales; no unión aduanera.	No hay negociación conjunta: terceros negocian bilateralmente con EE.UU., México o Canadá.
Comunidad Andina (CAN)	Tribunal de Justicia supranacional y Parlamento Andino; normas comunitarias prevalecen sobre las nacionales.	Zona de libre comercio consolidada; libre circulación de bienes y avances en movilidad de personas.	Flexibilidad: miembros firman TLCs individualmente (EE.UU., UE). Mayor apertura que MERCOSUR.
MERCOSUR	Intergubernamental; decisiones por consenso; sin autoridad supranacional efectiva.	Unión aduanera imperfecta; excepciones al arancel externo común; limitada circulación de bienes, servicios y personas.	Cláusula 32 obliga negociación conjunta, pero la falta de consenso genera parálisis. Difícil para terceros países negociar.

Fuente: elaboración propia en base a información de los sitios oficiales de los bloques y bibliografía académica.

En síntesis, el análisis del Mercosur desde 1991 hasta 2024 evidencia una trayectoria marcada por avances iniciales, ampliaciones políticas y crecientes tensiones. La **flexibilización y reforma** del bloque surge como respuesta a factores internos —cambios de gobierno, asimetrías económicas y la aplicación de la cláusula democrática (Cláusula 32)—, factores externos —crisis del comercio global, pandemia y competencia regional—, y factores institucionales, relacionados con la rigidez normativa y la burocracia del bloque.

Estas tensiones entre los miembros reflejan que el dilema central del Mercosur continúa siendo el equilibrio entre cohesión y apertura. Tales se comprenden mejor a la luz de los enfoques teóricos seleccionados: el **intergubernamentalismo** destaca el papel de los

Estados en la priorización de agendas nacionales, el **transnacionalismo** visibiliza las presiones ejercidas por actores externos, y el nuevo regionalismo permite integrar ambas dimensiones.

Este marco interpretativo no solo explica la trayectoria del Mercosur entre 2015 y 2024, sino que también sienta las bases para los capítulos siguientes, en los que se analizará cómo cada administración nacional gestionó estas tensiones, qué estrategias de negociación adoptaron los países miembros y en qué medida lograron traducir dichas presiones en acuerdos concretos o reformas institucionales.

CAPÍTULO II

Intentos de reformas y flexibilización

Entre 2015 y 2024, el Mercosur atravesó un período de intenso debate sobre su capacidad para adaptarse a un entorno global cada vez más dinámico y competitivo. Durante estos años, el concepto de “flexibilización” emergió como eje central de discusión, en respuesta a la rigidez de la cláusula 32 y a las limitaciones derivadas de la unión aduanera.

Los Estados miembros adoptaron posturas divergentes frente a estas reformas: mientras algunos buscaron ampliar la apertura y la autonomía en la negociación bilateral, otros defendieron la cohesión del bloque y la protección de sus industrias estratégicas. Esta tensión constante entre integración y autonomía, entre apertura y proteccionismo, marcó la agenda del Mercosur durante estos años y evidenció las dificultades para armonizar intereses nacionales con objetivos regionales.

En este marco, analizar los intentos de modernización y flexibilización permite comprender no solo la dinámica interna del bloque, sino también cómo la política interna de cada país y las condiciones internacionales influyeron en la evolución de su estructura institucional y comercial.

2.1 Reformas y propuestas normativas de las distintas administraciones y países

Durante este periodo, los Estados miembros del Mercosur impulsaron diversas iniciativas orientadas a flexibilizar las normas del bloque, aunque con resultados heterogéneos y limitados. Uno de los temas centrales de estas discusiones fue el procedimiento de

negociación conjunta, considerado crucial para la organización debido a las dificultades históricas del bloque para concretar acuerdos con terceros países. Frente a un contexto internacional cambiante y cada vez más competitivo, estas propuestas reflejaron la necesidad de adaptar el Mercosur a nuevas dinámicas globales, aunque su implementación efectiva permaneció restringida (Bartesaghi, 2017).

Entre los aspectos más debatidos se destacan el Arancel Externo Común (AEC) y la cláusula 20. Por ejemplo, en 2021 se planteó una reducción del AEC en un 10 % con el objetivo de alinear al Mercosur con las cadenas de valor globales y fomentar la competitividad regional. Brasil respaldó la medida como un instrumento de apertura comercial, mientras que Argentina manifestó reticencias ante los posibles impactos sobre sus industrias estratégicas. Este episodio ejemplifica las dificultades del bloque para lograr cambios estructurales en un marco de intereses nacionales divergentes.

De manera paralela, se impulsaron reformas institucionales destinadas a agilizar el funcionamiento del Consejo del Mercado Común (CMC) y a simplificar las normas de origen, buscando facilitar el comercio intrabloque. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas alcanzó una implementación plena, debido a la falta de consenso político y a las tensiones estratégicas entre los Estados miembros.

En conjunto, estas experiencias evidencian que, si bien existió voluntad de modernización y flexibilización, los resultados fueron limitados. Las tensiones entre apertura comercial, protección industrial y cohesión regional continuaron definiendo la dinámica del Mercosur, dejando en claro que cualquier reforma requiere no solo propuestas técnicas, sino también un sólido acuerdo político entre los distintos socios.

2.2 Administraciones de los países

2.2.1 Argentina: de la defensa de la negociación conjunta al giro liberal

La trayectoria de Argentina durante estos años dentro del Mercosur refleja de manera nítida las tensiones entre dos enfoques contrapuestos: la preservación de la negociación conjunta como garantía de cohesión regional y la búsqueda de una mayor flexibilización para ampliar el margen de acción en materia de política económica comercial. En el caso argentino, estas oscilaciones han estado íntimamente ligadas no solo a los sucesos

internacionales, sino especialmente a los cambios de signo político de los distintos gobiernos, lo que otorga a su posición un carácter pendular.

a) La etapa de Mauricio Macri (2015–2019): apertura en bloque

En las elecciones presidenciales de 2015, Mauricio Macri obtuvo el 51,34% de los votos frente al 48,66% de Daniel Scioli, candidato del Frente para la Victoria. Este resultado marcó el inicio de un cambio político relevante en Argentina, tras más de una década de gobiernos kirchneristas. Macri asumió la presidencia con la promesa de llevar a cabo una “inserción inteligente al mundo”, es decir, una política exterior orientada a la apertura, la diversificación de vínculos comerciales y la atracción de inversiones, en contraste con el enfoque más regionalista y proteccionista de las administraciones anteriores.

En materia regional, su gestión puso especial énfasis en el Mercosur. Dos cuestiones fueron centrales: por un lado, la propuesta de aplicar la “cláusula democrática” del Protocolo de Ushuaia para suspender a Venezuela del bloque, a raíz de lo que consideraba una ruptura del orden democrático en ese país. Aunque la iniciativa encontró resistencia, reflejó la intención del gobierno de Buenos Aires de reposicionar al Mercosur bajo parámetros más estrictos de institucionalidad democrática. Por otro lado, Macri buscó modernizar la agenda comercial del bloque, flexibilizando algunos de sus mecanismos internos y dotándolo de mayor capacidad de negociación externa.

Su política comercial estuvo orientada a fortalecer la capacidad negociadora conjunta del Mercosur frente a terceros actores. En este marco, impulsó las negociaciones con la Unión Europea y con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), que avanzaron significativamente durante su presidencia. El acuerdo político alcanzado con la Unión Europea en 2019, tras más de veinte años de conversaciones, fue considerado un hito y un reflejo de su estrategia de “apertura en bloque”.

El alineamiento con Brasil resultó clave. Durante la administración de Michel Temer primero, y especialmente bajo Jair Bolsonaro después, Argentina y Brasil compartieron una visión favorable a la flexibilización de la unión aduanera y a la reducción de trabas internas, lo que permitió coordinar posiciones y dinamizar la agenda externa. Como señalan Busso y Actis (2020), “el cambio de signo político al interior de los dos principales países del bloque, Argentina a finales de 2015 y Brasil a mediados de 2016, parecía indicar una reforma profunda al interior del Mercosur cuyos pilares eran la suspensión de Venezuela, la flexibilización de la unión aduanera y el logro del postergado acuerdo de libre comercio con la Unión Europea”.

Sin embargo, el proyecto enfrentó limitaciones. A nivel interno, distintos sectores industriales y sindicales expresaron preocupación frente a la competencia que supondría un acuerdo con Europa, temiendo un impacto negativo en ramas sensibles como la automotriz y la metalúrgica. Además, la crisis económica que atravesó el país a partir de 2018 debilitó la capacidad del gobierno para sostener su agenda externa con la misma intensidad, restando credibilidad a su estrategia aperturista.

En el plano internacional, el contexto tampoco resultó del todo favorable. El ascenso del proteccionismo tras la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2016, sumado al Brexit en Europa y a las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, configuraron un escenario global menos propicio para las políticas de liberalización. Ello obligó a Macri a balancear su discurso de apertura con un mundo crecientemente fragmentado y con tendencias contrarias a la globalización.

En síntesis, la etapa de Mauricio Macri representó el intento más ambicioso de insertar al Mercosur en la economía global en las últimas décadas. Sus esfuerzos por modernizar la estructura institucional del bloque, alinear posiciones con Brasil y concretar acuerdos históricos como el alcanzado con la Unión Europea marcaron un hito en la política comercial argentina. No obstante, las limitaciones internas, la resistencia de sectores productivos y un contexto internacional adverso restringieron el alcance de estos avances, dejando como legado una apertura en bloque con logros parciales y tensiones no resueltas.

b) La etapa de Alberto Fernández (2019–2023): proteccionismo y defensa del consenso

Tras imponerse en las elecciones de 2019 frente a la fórmula encabezada por Mauricio Macri, Alberto Fernández, del PJ, asumió la presidencia y orientó su gobierno hacia una postura más tradicional y conservadora dentro del Mercosur, en contraste con la apertura impulsada por la administración anterior. Desde el inicio de su mandato Argentina se opuso a los intentos de flexibilización liderados por Uruguay y, en ciertos momentos, respaldados por Brasil y Argentina en años anteriores, insistiendo en que la política comercial común debía mantenerse como principio rector del bloque.

La posición argentina se basaba en la defensa de los sectores industriales más sensibles —como la automotriz, la metalmecánica y la maquinaria agrícola—, que podían verse fuertemente debilitados frente a una apertura unilateral y a la competencia de mercados más desarrollados. Fernández sostenía que cualquier flexibilización pondría en riesgo la cohesión institucional del Mercosur y debilitaría su capacidad negociadora frente a socios estratégicos como la Unión Europea o China. En este sentido, reafirmó la importancia de

la Decisión 32/00 y del Arancel Externo Común (AEC), entendidos como pilares de la unión aduanera.

La coyuntura internacional reforzó esta mirada. La pandemia del COVID-19 impulsó una revalorización del proteccionismo y de las políticas de autosuficiencia, lo que coincidió con la narrativa del gobierno argentino de priorizar la producción local y el resguardo del empleo. Asimismo, la guerra comercial entre Estados Unidos y China y el auge del proteccionismo en Europa y otras regiones brindaron argumentos adicionales para sostener que el Mercosur debía actuar de manera conjunta y cautelosa en el plano externo.

En cuanto a las relaciones intrabloque, la administración Fernández mantuvo una relación ambivalente con Brasil. Durante el gobierno de Jair Bolsonaro, las tensiones ideológicas y personales entre ambos presidentes dificultaron la coordinación, aunque se mantuvo la cooperación en áreas técnicas y comerciales. Con Uruguay, los roces fueron más notorios: la insistencia del presidente Luis Lacalle Pou en negociar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con China fue rechazada por Argentina, que acusó a Montevideo de poner en riesgo la unidad del bloque. Paraguay, por su parte, adoptó una postura más moderada, pero en ocasiones se inclinó hacia las posiciones uruguayas, lo que generó cierto aislamiento de la Argentina dentro del Mercosur.

Respecto del acuerdo Mercosur–Unión Europea, alcanzado políticamente en 2019 bajo la presidencia de Macri, Fernández adoptó una posición cautelosa y crítica. Su gobierno planteó reparos vinculados al impacto ambiental y a la falta de mecanismos de protección para las economías más pequeñas, lo que frenó los avances en la ratificación. En este marco, el Ejecutivo argentino señaló que el acuerdo debía ser revisado para garantizar equilibrios sectoriales y salvaguardas industriales.

El balance de la etapa de Fernández muestra un Mercosur con bajo dinamismo en su agenda externa y con fuertes tensiones internas respecto al rumbo del bloque. Mientras algunos socios presionaban por mayor flexibilidad, Argentina priorizó la defensa del consenso y del proteccionismo como estrategias de resguardo económico en un contexto de crisis interna y de incertidumbre global. Si bien esta postura reforzó la cohesión normativa y evitó fracturas inmediatas, también limitó las oportunidades de inserción internacional del bloque y lo dejó rezagado frente a otras experiencias de integración más dinámicas.

c) La etapa de Javier Milei (2023–): reapertura liberal y redefinición estratégica

La asunción de Javier Milei en diciembre de 2023 introdujo un giro drástico en la política comercial argentina dentro del Mercosur. En contraste con la postura histórica y proteccionista del país —que había sido uno de los principales defensores de la negociación conjunta y del mantenimiento de la unión aduanera—, su gobierno planteó la necesidad de flexibilizar la estructura del bloque, permitiendo a los Estados parte negociar acuerdos de manera individual.

La administración liberal de Milei manifestó de forma explícita la intención de revisar y reducir el Arancel Externo Común (AEC), con el objetivo de favorecer una mayor apertura económica. En paralelo, impulsó un acercamiento estratégico con los Estados Unidos de Donald Trump, en línea con su visión de alineamiento geopolítico y comercial con potencias extrarregionales. Este enfoque significó un cambio sustancial respecto de la administración de Alberto Fernández, que había defendido el proteccionismo y la negociación en bloque como principios centrales.

El triunfo electoral de Milei se produjo, además, en un contexto internacional de fragmentación del comercio mundial, con la expansión de tendencias proteccionistas en Europa y Estados Unidos, y con China buscando ampliar su influencia en América Latina mediante tratados de libre comercio. En este escenario, la afinidad ideológica con figuras como Donald Trump y la apuesta por una apertura unilateral reforzaron la idea de que Argentina debía replantear su estrategia regional, incluso a costa de tensiones dentro del Mercosur.

Uno de los puntos más controvertidos de su política fue la crítica a la Decisión 32/00, que obliga a los miembros a negociar en conjunto acuerdos comerciales. Milei y su equipo señalaron que esa regla restringe la autonomía nacional, y que Argentina debía recuperar margen de acción para avanzar en tratados bilaterales que potencien su inserción internacional.

En paralelo, su gobierno buscó dinamizar la agenda externa del Mercosur, avanzando en las tratativas con la Unión Europea, cuya conclusión política había sido alcanzada en 2019 pero permanecía estancada. Bajo la administración Milei, se retomaron los contactos con Bruselas para superar las trabas ambientales y regulatorias, con un discurso favorable a acelerar la ratificación como símbolo de apertura internacional. Asimismo, se profundizó el diálogo con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y con economías de Europa del Este, con el objetivo de diversificar mercados y proyectar al Mercosur más allá de su tradicional dependencia de América del Norte y de la propia Unión Europea.

Si bien no se ha planteado un abandono total del bloque, la visión actual promueve un modelo menos rígido, más cercano a una zona de libre comercio que a una unión aduanera estricta. Este giro generó incertidumbre dentro del Mercosur, al alterar el equilibrio histórico entre proteccionismo y apertura, en el que Argentina había jugado tradicionalmente un rol de garante de la cohesión normativa.

En este nuevo escenario, la postura argentina se conecta con la presión de Uruguay para avanzar en un TLC con China, y con el pragmatismo de Brasil, que oscila entre el integracionismo de Lula y las flexibilizaciones impulsadas durante el gobierno de Bolsonaro. El viraje de Milei, por lo tanto, no sólo redefine la política exterior argentina, sino que también plantea interrogantes sobre la permisividad del Mercosur ante estrategias unilaterales y sobre su capacidad de adaptarse a los desafíos de un orden global cada vez más competitivo.

En síntesis, vemos que la postura argentina durante estos años dentro del Mercosur refleja un cambio notable en su rol histórico: de ser el principal garante del consenso y de la negociación conjunta, Argentina pasó a adoptar, de manera más marcada durante las administraciones de Macri y Milei, una estrategia orientada a la flexibilización y la apertura bilateral. Este viraje no solo responde a los cambios internos de signo político y a la orientación económica de cada gobierno, sino también a la presión de un contexto internacional más competitivo y fragmentado, donde la rapidez y flexibilidad en la negociación comercial se vuelven esenciales.

En consecuencia, la Argentina deja parcialmente de actuar como estabilizador normativo del bloque y explora nuevas formas de inserción global, poniendo a prueba la capacidad del Mercosur de equilibrar integración regional y autonomía de sus Estados miembros. Este tránsito muestra tensiones persistentes entre la defensa de los sectores estratégicos internos y la necesidad de modernizar la política comercial frente a los desafíos externos.

2.2.2 Brasil: entre el liderazgo integrador y el pragmatismo comercial

Brasil, como economía más grande y actor estructurante del Mercosur, ha desempeñado históricamente un rol dual dentro del bloque: garante de la cohesión regional y, al mismo tiempo, principal promotor de su adaptación a las nuevas condiciones del comercio global. A lo largo del período 2015–2024, su política hacia el Mercosur experimentó oscilaciones notables, influenciadas tanto por las coyunturas económicas internas como por los cambios ideológicos de sus administraciones. El país combinó una visión estratégica de liderazgo regional con un pragmatismo económico que, en determinados momentos,

priorizó la liberalización y la competitividad sobre la preservación estricta de la unión aduanera.

a) Dilma Rousseff (2011–2016): regionalismo defensivo y proteccionismo industrial

En la etapa final de su mandato, Dilma Rousseff mantuvo una visión clásica del Mercosur como instrumento de desarrollo y protección industrial. heredera del modelo productivo neodesarrollista impulsado por Lula da Silva, Rousseff defendió la integración regional como una plataforma para la industrialización y la reducción de las asimetrías económicas dentro del Cono Sur. Su política comercial se basó en el fortalecimiento del mercado interno y la protección de los sectores manufactureros brasileños ante la competencia externa, especialmente de productos asiáticos. Rousseff se opuso a cualquier intento de flexibilización de la cláusula 32, argumentando que permitir negociaciones bilaterales pondría en riesgo la cohesión del bloque y debilitaría el liderazgo brasileño en la región.

No obstante, las dificultades económicas crecientes y las presiones de los sectores exportadores comenzaron a erosionar este consenso interno. La recesión de 2015, el aumento del desempleo y la pérdida de competitividad industrial llevaron a cuestionar el grado de cierre de la economía. Estos factores prepararían el terreno para un giro pragmático tras su destitución.

b) Michel Temer (2016–2018): pragmatismo y liberalización moderada

El gobierno interino de Michel Temer luego del impeachment de Rousseff, marcó una inflexión en la política comercial brasileña. Aunque su mandato fue breve y surgido de una crisis institucional, Temer imprimió un tono más liberal y menos ideologizado a la política exterior. Su canciller, José Serra, propuso explícitamente revisar la Decisión 32/00 que obliga a los Estados parte del Mercosur a negociar acuerdos comerciales en conjunto. Serra calificó esta restricción como un “corset” que ataba al país a una estructura aduanera rígida, incompatible con la realidad de la globalización y las nuevas cadenas globales de valor (Fundación Carolina, 2020).

Durante su administración, Brasil buscó reactivar negociaciones externas largamente postergadas, como el acuerdo con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Si bien no llegó a concretar reformas profundas, su política sentó las bases de una nueva etapa de apertura, caracterizada por la búsqueda de un Mercosur más flexible y adaptado a las necesidades de cada socio. Esta postura reflejó la creciente presión de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y de los exportadores

agrícolas, que reclamaban una inserción internacional más dinámica y menos dependiente de consensos lentos y politizados.

Temer promovió además una aproximación gradual hacia el “regionalismo abierto”, retomando la idea de que el Mercosur debía convertirse en una plataforma de competitividad global, sin renunciar a su función de integración. Este giro pragmático anticipó el enfoque que adoptaría su sucesor, Jair Bolsonaro, quien llevaría al extremo la agenda liberal.

c) Jair Bolsonaro (2019–2022): liberalización unilateral y tensiones internas

Con la llegada de Jair Bolsonaro al poder en 2019, Brasil experimentó una de las transformaciones más drásticas en su política exterior reciente. El presidente y su ministro de Economía, Paulo Guedes, impulsaron una estrategia de apertura económica radical, basada en la reducción del Estado, la desregulación comercial y la atracción de inversiones extranjeras. Dentro del Mercosur, esta visión se tradujo en una postura abiertamente favorable a la flexibilización y en el cuestionamiento directo de los mecanismos tradicionales de negociación conjunta.

El gobierno brasileño promovió la reducción unilateral del Arancel Externo Común (AEC) en un 10 % en 2021, sin haber alcanzado un consenso previo con los demás miembros. Esta decisión generó fricciones con Argentina —entonces bajo el gobierno de Alberto Fernández—, que consideró la medida como una violación de la normativa del bloque. Asimismo, Bolsonaro respaldó parcialmente así la posición de Uruguay, que reclamaba autonomía para negociar tratados bilaterales, especialmente con China.

No obstante, esta liberalización tuvo límites. La estructura productiva brasileña seguía dependiendo de sectores industriales protegidos, por lo que el gobierno evitó una apertura total que pudiera comprometer empleos y manufacturas nacionales. Además, la política exterior de Bolsonaro estuvo marcada por una retórica nacionalista y antiglobalista, lo que introdujo una contradicción entre su discurso ideológico y sus acciones económicas. En el plano regional, su falta de diplomacia con gobiernos progresistas —especialmente con Argentina— deterioró los espacios de concertación política, debilitando el liderazgo natural de Brasil en el Mercosur.

El acuerdo político alcanzado con la Unión Europea en 2019 fue, sin embargo, un logro compartido entre Brasil y Argentina bajo Macri y Bolsonaro. Pese a los avances, la falta de ratificación posterior evidenció los límites del pragmatismo liberal brasileño frente a la realidad de un bloque con intereses divergentes.

d) Luiz Inácio Lula da Silva (2023–): retorno al integracionismo pragmático

El regreso de Lula en 2023 significó un intento de recomponer el liderazgo regional brasileño y de reposicionar al Mercosur como instrumento estratégico de desarrollo. Sin embargo, a diferencia de su primer ciclo de gobierno (2003–2010), Lula adoptó esta vez un enfoque más pragmático, consciente de las transformaciones del sistema internacional y de la necesidad de combinar integración con competitividad.

Su administración reafirmó el compromiso con la cohesión del bloque y con la preservación de la unión aduanera, pero al mismo tiempo reconoció la necesidad de modernizar sus instrumentos. Brasil propuso revisar los mecanismos de toma de decisiones y promover un esquema de “flexibilización controlada”, que permita mayor autonomía negociadora sin poner en riesgo la estabilidad normativa. Lula también reactivó las conversaciones para concluir el acuerdo con la Unión Europea, buscando compatibilizarlo con las exigencias ambientales y con los intereses de los sectores industriales.

Asimismo, el gobierno brasileño ha intentado reconstruir vínculos diplomáticos con Argentina, Uruguay y Paraguay, conscientes de que el liderazgo regional depende de la capacidad de concertación. En este sentido, su discurso combina retórica integracionista con un tono realista: el Mercosur debe ser “fuerte, pero no inmóvil”. Esta síntesis entre ideología y pragmatismo define el nuevo perfil de Brasil en el bloque.

Vemos que la trayectoria de Brasil en el Mercosur entre 2015 y 2024 refleja una evolución compleja, marcada por oscilaciones entre un enfoque defensivo de la integración regional y un pragmatismo comercial adaptado a las dinámicas globales. Durante las administraciones de Dilma Rousseff y Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil priorizó la cohesión institucional y la negociación conjunta, defendiendo el Mercosur como una plataforma de proyección regional. En contraste, los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro impulsaron iniciativas de flexibilización y apertura comercial, buscando alinear el bloque con un entorno global más competitivo. Estas posturas reflejan el dilema de Brasil como potencia regional: equilibrar su liderazgo en el Mercosur con intereses nacionales que demandan mayor autonomía en negociaciones externas. Este balance, influido por cambios políticos internos y presiones globales, sugiere que la capacidad de Brasil para moldear el futuro del bloque dependerá de su habilidad para promover una modernización que combine apertura con cohesión institucional, evitando fracturas dentro del Mercosur (Actis y Busso, 2017).

2.2.3 Uruguay: el motor de la flexibilización

Uruguay se consolidó durante el 2015–2024 como el principal promotor de la flexibilización dentro del Mercosur. Su posición responde tanto a su estructura económica —abierta, agroexportadora y dependiente de mercados externos— como a una concepción liberal del comercio internacional. Mientras las grandes economías del bloque se debatían entre el proteccionismo y la apertura controlada, Uruguay sostuvo que la supervivencia del Mercosur dependía de su capacidad para adaptarse a las nuevas reglas del juego global.

a) Tabaré Vázquez (2015–2020): equilibrio entre prudencia y modernización

El segundo gobierno de Tabaré Vázquez mantuvo una línea de continuidad con la tradición histórica del Frente Amplio: compromiso con la integración regional, pero apertura al debate sobre la necesidad de modernizar el bloque. Aunque su administración no promovió rupturas, insistió en la importancia de agilizar los mecanismos de decisión del Mercosur y de actualizar sus acuerdos externos.

Vázquez apoyó la concreción del acuerdo con la Unión Europea, considerando que su firma representaría un salto cualitativo para el bloque. En paralelo, su canciller, Rodolfo Nin Novoa, planteó la necesidad de revisar la Decisión 32/00, que impide la negociación bilateral, argumentando que debía compatibilizarse con la “realidad asimétrica” de los miembros. Si bien evitó confrontaciones directas con Argentina o Brasil, Uruguay expresó reiteradamente su frustración ante la lentitud del bloque y la falta de resultados tangibles en materia comercial.

Durante este período, la diplomacia uruguaya se destacó por su tono técnico y propositivo, buscando construir consensos antes que rupturas. Esta estrategia preparó el terreno para una etapa de mayor firmeza bajo la presidencia de Lacalle Pou.

b) Luis Lacalle Pou (2020–2025): firmeza, autonomía y confrontación política

El ascenso de Luis Lacalle Pou marcó un punto de inflexión en la postura uruguaya dentro del Mercosur. Desde el inicio de su mandato, el presidente liberal adoptó una retórica frontal en defensa de la flexibilización. En la Cumbre de Jefes de Estado de 2021, Lacalle Pou afirmó que el Mercosur “no puede ser un corset que impida avanzar al ritmo que el mundo exige”, frase que sintetizó la filosofía de su gobierno: autonomía, apertura y pragmatismo.

Uruguay reactivó las negociaciones exploratorias para un Tratado de Libre Comercio (TLC) con China, argumentando que la Decisión 32/00 no había sido incorporada a su derecho interno y, por lo tanto, carecía de fuerza vinculante. Este movimiento fue recibido con resistencia por parte de Argentina y Paraguay, pero encontró cierta receptividad en el Brasil de Bolsonaro, que veía con simpatía la idea de liberalizar las reglas del bloque.

El gobierno uruguayo defendió su posición sobre la base del derecho internacional y de su necesidad estructural de diversificar mercados. Montevideo sostuvo que el statu quo del Mercosur perjudicaba a las economías más pequeñas, obligándolas a resignar oportunidades comerciales que podrían impulsar su desarrollo. En respuesta, Argentina advirtió que tales acciones podían fragmentar al bloque, mientras que Paraguay apeló al principio del consenso como salvaguarda institucional.

A pesar de las tensiones, Uruguay mantuvo una estrategia diplomática consistente: no buscar la ruptura, sino la reinterpretación del Mercosur como una zona de libre comercio más flexible. Esta visión se alinea con el modelo de “regionalismo abierto” propuesto en la literatura latinoamericana, en el cual la integración regional no excluye acuerdos bilaterales, sino que los complementa.

c) Propuestas de modernización y estrategia discursiva

Durante la administración Lacalle Pou, Uruguay presentó formalmente una propuesta de reforma para permitir mayor autonomía negociadora a los Estados parte. Fue la primera iniciativa de este tipo en más de dos décadas. La propuesta incluyó la revisión del Arancel Externo Común, la agilización de las normas de origen y la creación de un mecanismo para habilitar “negociaciones por grupos de afinidad” dentro del bloque.

El discurso uruguayo combinó argumentos técnicos con una narrativa política de modernización: el mundo se mueve más rápido que el Mercosur, y el bloque corre el riesgo de quedar obsoleto si no adapta su marco institucional. Esta estrategia discursiva resultó eficaz para instalar el debate, aunque sin generar un consenso efectivo. Los socios mayores reconocieron la validez del diagnóstico, pero no compartieron el ritmo ni la profundidad del cambio propuesto.

Uruguay se ha consolidado como el actor más coherente y persistente en su defensa de la flexibilización del Mercosur. A diferencia de otros miembros, su posición no depende de alternancias ideológicas internas, sino de una estrategia estructural de inserción

internacional. El país entiende la integración regional como un medio, no un fin, y considera que la apertura comercial es una condición de supervivencia para su economía.

Aunque su poder relativo limita su capacidad de imponer reformas, Uruguay ha logrado reconfigurar el debate regional y obligar al bloque a discutir temas que antes eran tabú. Su actuación entre 2015 y 2024 demuestra que los países pequeños pueden ejercer influencia significativa mediante diplomacia activa y consistencia estratégica. En última instancia, el caso uruguayo revela que el desafío central del Mercosur no radica solo en alcanzar consensos, sino en redefinir el equilibrio entre integración, autonomía y adaptabilidad en un mundo en constante transformación.

2.2.4 Paraguay: apertura limitada y defensa del consenso

Paraguay, como la economía más pequeña del Mercosur, ha adoptado históricamente una postura conservadora frente a la flexibilización del bloque. Sus gobiernos han privilegiado la estabilidad institucional y la preservación del consenso como garantía de que los intereses del país no queden subordinados a los de los socios más grandes, especialmente Brasil y Argentina. Esta estrategia refleja el dilema pragmático de los países pequeños dentro del Mercosur: buscan inserción internacional y apertura comercial, pero requieren salvaguardas que protejan su posición frente a las asimetrías económicas del bloque.

a) Horacio Cartes (2013–2018): apertura moderada y pragmatismo

Durante el gobierno de Horacio Cartes, Paraguay mostró interés en mejorar su inserción internacional sin cuestionar los fundamentos normativos del Mercosur. La prioridad fue defender los sectores agroexportadores y asegurar el acceso preferencial a mercados regionales. Cartes adoptó un enfoque pragmático, apoyando acuerdos externos siempre que fueran negociados en bloque, combinando apertura con respeto por la normativa común y evitando confrontaciones con socios mayores.

b) Mario Abdo Benítez (2018–2023): alineamiento con Argentina en defensa del consenso.

El mandato de Mario Abdo Benítez reforzó la postura conservadora de Paraguay. Durante su gobierno, el país se opuso a los intentos de flexibilización unilateral promovidos por Uruguay y se alineó con la posición del gobierno argentino de Alberto Fernández. La preocupación principal era que la modificación de las normas de negociación conjunta —

con el argumento de “oxigenar” las disposiciones jurídicas para permitir acuerdos bilaterales individuales— beneficiara desproporcionadamente a los socios mayores, mientras que las economías más pequeñas, como la paraguaya, podrían enfrentar pérdidas de mercado o desventajas significativas. Es por eso que durante su administración, Abdo enfatizó la necesidad de preservar el consenso como principio fundacional del Mercosur, entendiendo que este mecanismo protege a los países más pequeños frente a decisiones que podrían afectar sus intereses comerciales y estratégicos.

c) Santiago Peña (2023–): apertura medida con preservación institucional

Bajo la presidencia de Santiago Peña, Paraguay ha adoptado un enfoque de apertura moderada que busca equilibrar la modernización del Mercosur con la defensa del principio de consenso. Su gobierno reconoce que el bloque debe adaptarse a un entorno global cambiante cada vez más dinámico y competitivo, en el que los acuerdos bilaterales y la capacidad de inserción internacional son cada vez más relevantes. Sin embargo, Peña enfatiza que cualquier cambio en la estructura del Mercosur debe realizarse de manera gradual, cuidadosamente negociada y consensuada entre todos los Estados miembros.

Esta postura refleja la preocupación de Paraguay por proteger a los países de menor desarrollo relativo frente a posibles desequilibrios que podrían generarse si los socios mayores avanzan unilateralmente en acuerdos externos. Al mismo tiempo, el gobierno busca mantener la cohesión institucional del bloque, entendiendo que un Mercosur fragmentado o descoordinado podría afectar negativamente los intereses de las economías más pequeñas.

En la práctica, esto se traduce en un apoyo a reformas que flexibilicen ciertos procedimientos internos, pero sin comprometer la capacidad de los miembros menores de influir en las decisiones y salvaguardar sus mercados. Peña ha subrayado la importancia de combinar adaptabilidad y prudencia: mientras se fomenta la apertura y la competitividad regional, se asegura que la integración continúe respetando los principios fundacionales que han garantizado hasta ahora un equilibrio relativo entre los socios grandes y pequeños. Esta estrategia busca que Paraguay participe activamente en la modernización del bloque sin quedar subordinado ni expuesto a los riesgos de marginalización económica o política.

En conjunto, Paraguay se mantiene como un defensor de la cohesión y del consenso dentro del Mercosur, admitiendo al mismo tiempo con el pasar de los años y adaptándose a los cambios en la escena internacional, la necesidad de reformas que permitan cierta

flexibilidad y adaptación a los nuevos cambios del comercio global. Su posición moderada evidencia la tensión entre la apertura comercial y la protección de los intereses de un país pequeño, mostrando que la integración efectiva requiere no solo mecanismos de negociación, sino también garantías institucionales que equilibren los beneficios y riesgos entre los socios de diferente tamaño económico.

2.3 Cierre del capítulo: balance de los intentos de flexibilización

El período 2015–2024 evidenció que, aunque el Mercosur enfrentó una creciente presión por flexibilizar y modernizar su estructura, la implementación de reformas profundas estuvo limitada por diversos factores políticos, económicos e institucionales. Entre ellos, la fragmentación interna del bloque constituyó un obstáculo central: mientras algunas administraciones impulsaban una agenda más aperturista y orientada a la integración con terceros países, otras adoptaban posiciones más proteccionistas, priorizando la defensa de sectores industriales sensibles y la preservación del consenso como principio rector. Esta división generó tensiones constantes, dificultando la toma de decisiones y ralentizando los avances en acuerdos comerciales y reformas institucionales.

A estos desafíos se sumaron las crisis nacionales en los países miembros. La recesión económica y la inestabilidad política en Argentina, los procesos de impeachment y los cambios de gobierno en Brasil, así como las tensiones políticas internas en Uruguay y Paraguay, limitaron la capacidad de los Estados para negociar y coordinar acciones efectivas dentro del bloque. La pandemia de COVID-19, en 2020, actuó como un factor externo de perturbación, paralizando cumbres, retrasando discusiones clave y evidenciando la vulnerabilidad institucional del bloque ante contingencias globales.

Desde la perspectiva de la dinámica nacional, se observó un patrón de alternancia entre apertura y proteccionismo. En Argentina, los gobiernos de Mauricio Macri y Javier Milei promovieron políticas de liberalización y apertura comercial, buscando redefinir la estructura del Mercosur hacia un esquema más flexible y compatible con tratados bilaterales; mientras que la administración de Alberto Fernández defendió el proteccionismo, la negociación en bloque y el consenso como pilares de la integración. En Brasil, el bloque fue objeto de políticas fluctuantes: el liderazgo regional y pragmático de Lula da Silva y Michel Temer contrastó con la orientación más unilateral de Jair Bolsonaro, quien impulsó la reducción del Arancel Externo Común (AEC) sin el acuerdo pleno de los socios.

Uruguay, por su parte, emergió como el principal impulsor de la flexibilización, especialmente durante el gobierno de Luis Lacalle Pou, al sostener que la estructura actual del Mercosur limitaba las oportunidades comerciales del país y al promover la negociación de un Tratado de Libre Comercio con China. Paraguay, en tanto, mantuvo una postura más equilibrada y moderada, apoyando parcialmente las demandas de apertura, pero priorizando la cohesión institucional y la protección de las economías menores frente a las asimetrías estructurales del bloque.

En términos estructurales, los principales puntos de fricción continuaron siendo la Decisión 32/00 —que obliga a la negociación conjunta de acuerdos comerciales— y el Arancel Externo Común, cuya revisión se convirtió en el núcleo del debate sobre la modernización del bloque. Si bien se registraron avances parciales, especialmente en la negociación con la Unión Europea y la EFTA, los desacuerdos internos impidieron consolidar una reforma duradera.

Estos comportamientos pueden analizarse a la luz del marco teórico conceptual propuesto en la tesina. Desde la perspectiva del globalismo, el Mercosur enfrenta la presión de un comercio internacional más fragmentado y competitivo, donde los Estados buscan maximizar beneficios mediante la inserción en redes transnacionales. El transnacionalismo se refleja en los intentos de los países menores de proteger sus intereses mientras participan en negociaciones que trascienden el bloque. Por su parte, el nuevo regionalismo explica la tensión entre la integración tradicional basada en normas rígidas y la demanda de flexibilización y apertura en un contexto de globalización asimétrica.

Para concluir, el período 2015–2024 muestra que el Mercosur osciló entre la retórica de apertura y las restricciones derivadas de su diseño institucional. Los obstáculos políticos e institucionales limitaron la concreción de reformas profundas, pero al mismo tiempo instalaron un debate estructural sobre la naturaleza y el futuro del bloque. La actitud de los países refleja un patrón en el que los socios mayores alternan entre liderazgo y proteccionismo, mientras los socios menores combinan apertura pragmática con defensa de garantías institucionales. Este equilibrio precario evidencia que la capacidad del Mercosur para adaptarse a un entorno global dinámico dependerá tanto de la voluntad política de sus miembros como de la existencia de mecanismos que mitiguen las asimetrías y preserven la cohesión regional.

CAPÍTULO III

Impacto, debates y perspectivas futuras del Mercosur: avances y retrocesos

El presente capítulo describe el impacto real de las reformas y debates en torno a la flexibilización del Mercosur entre 2015 y 2024.

Se abordan los avances concretos alcanzados en materia de acuerdos comerciales, los retrocesos institucionales y las tensiones internas

que condicionan la dinámica del bloque. Asimismo, se examinan los principales desafíos y escenarios futuros frente a un contexto internacional de creciente fragmentación económica, competencia entre bloques y redefinición del multilateralismo.

El análisis busca integrar los aspectos teóricos del nuevo regionalismo, el intergubernamentalismo y el transnacionalismo, identificando cómo estos marcos ayudan a interpretar la evolución reciente del Mercosur.

3.1 Evaluación de los acuerdos alcanzados, avances y retrocesos

3.1.1 Acuerdo Mercosur–Unión Europea

El Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea constituye uno de los procesos negociadores más prolongados y significativos en la historia del bloque. Durante más de dos décadas, este acuerdo experimentó avances, estancamientos y reactivaciones, reflejando las oscilaciones políticas y económicas de ambos espacios regionales. En el período analizado (2015–2024), su evolución estuvo directamente vinculada a los cambios de gobierno en los principales países del Mercosur, lo que condicionó los ritmos y las prioridades de la negociación.

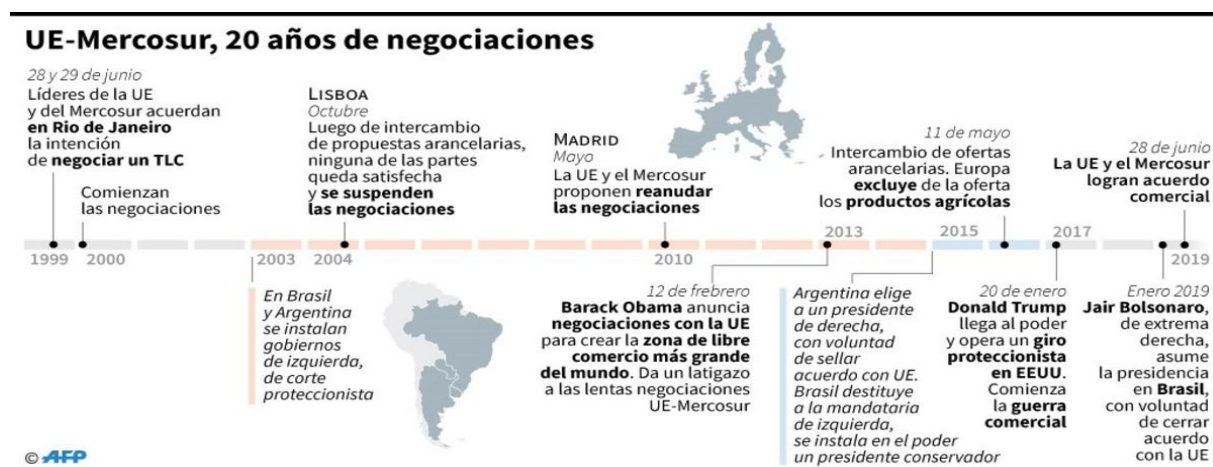
El objetivo general del tratado es la creación de una zona de libre comercio que abarque un mercado de más de 780 millones de consumidores, incluyendo cerca del 25 % del PIB mundial. El acuerdo prevé la eliminación gradual de aranceles para aproximadamente el 90 % del comercio entre ambas regiones, con beneficios relevantes para los sectores agroindustriales del Mercosur —como carnes, granos, lácteos y vinos— y para las industrias manufactureras europeas —en especial automóviles, maquinaria y productos farmacéuticos—. A su vez, incorpora capítulos vinculados a inversiones, servicios, compras públicas, propiedad intelectual y compromisos en materia de sostenibilidad y medio ambiente.

Durante el mandato de Mauricio Macri (2015–2019) en Argentina y Michel Temer (2016–2018) en Brasil, el acuerdo cobró un renovado impulso político. Ambas administraciones, de orientación liberal y aperturista, coincidieron en priorizar la reinscripción del Mercosur en la economía global y en culminar la negociación con la Unión Europea. Este acercamiento permitió alcanzar, en junio de 2019, un acuerdo político preliminar entre ambas partes, considerado en su momento como un hito histórico tras veinte años de estancamiento.

Sin embargo, la firma del texto definitivo se postergó por diferencias técnicas y por la falta de consenso interno en los Estados parte. Mientras los gobiernos de Argentina y Brasil celebraron el anuncio como un logro estratégico, Uruguay y Paraguay reclamaron mayor celeridad en su instrumentación y alertaron sobre la necesidad de garantizar mecanismos de compensación ante los posibles efectos asimétricos del tratado.

Figura 3

Cronología de las negociaciones hasta el año 2019 entre la Unión Europea y el MERCOSUR.



Fuente: AFP (2019). “UE-Mercosur, 20 años de negociaciones” Adaptado por el autor.

Como se observa en la *Figura 2*, las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea atravesaron múltiples interrupciones desde 1999 hasta la firma del acuerdo político en 2019, reflejando las tensiones entre los intereses agrícolas y manufactureros de ambas partes.

Frente a esta situación vemos que después de este año, el proceso de ratificación se vio luego ralentizado durante los años 2020–2023, en un contexto político y sanitario adverso. La pandemia de COVID-19 interrumpió los canales de diálogo y desplazó las prioridades hacia la gestión sanitaria y económica. Paralelamente, el cambio político en Argentina

con la llegada de Alberto Fernández (2019–2023) y en Brasil con la presidencia de Jair Bolsonaro (2019–2022) generó un clima de menor coordinación intergubernamental. Mientras Bolsonaro mantenía un discurso aperturista y de acercamiento a la Unión Europea, el gobierno argentino adoptó una postura más cautelosa, cuestionando el posible impacto del acuerdo sobre la industria nacional y el empleo. Esta divergencia provocó una etapa de virtual estancamiento, en la que el Mercosur no logró presentar una posición común frente a las demandas europeas.

En paralelo, la Unión Europea enfrentaba también resistencias internas. Varios Estados miembros, encabezados por Francia, Austria e Irlanda, expresaron su negativa a avanzar en la ratificación mientras no se garantizara el cumplimiento de los compromisos ambientales del Acuerdo de París, especialmente ante la deforestación en la Amazonía. Estas tensiones evidenciaron que el acuerdo, más allá de su dimensión comercial, estaba atravesado por consideraciones políticas y medioambientales que reflejan las nuevas sensibilidades del comercio internacional del siglo XXI.

En este sentido, Sanahuja (2020) sostiene que la relación birregional debe entenderse en un marco de “reconfiguración del multilateralismo y competencia geopolítica”, donde la Unión Europea busca reafirmar su presencia en América Latina frente al ascenso de potencias como China y Estados Unidos. Desde esta óptica, el acuerdo Mercosur–UE no solo constituye una iniciativa económica, sino también un instrumento de política exterior y diplomacia estratégica.

A partir de 2023, el panorama regional volvió a modificarse con la llegada de Lula da Silva al gobierno de Brasil y de Javier Milei en Argentina. En Brasil, la administración de Lula retomó el compromiso con una política exterior multilateralista, centrada en la reconstrucción de vínculos con Europa y en la búsqueda de consensos regionales. Su canciller, Mauro Vieira, reabrió los canales diplomáticos con Bruselas, impulsando una agenda ambiental compatible con los estándares europeos.

En contraste, la nueva administración argentina, de perfil marcadamente liberal y aperturista, expresó su respaldo a la pronta aprobación del acuerdo, aunque desde una visión más centrada en la apertura unilateral y la flexibilización del Mercosur. Este escenario heterogéneo, donde convergen visiones distintas sobre el rol del bloque, reactivó el debate sobre la necesidad de adaptar la unión aduanera y revisar la cláusula 32 del Tratado de Asunción.

En 2024, las negociaciones fueron formalmente reactivadas, con la presentación de anexos complementarios en materia ambiental y de cooperación técnica. La Cumbre Mercosur–UE celebrada ese año reintrodujo el tema en la agenda política y permitió

reanudar un diálogo más equilibrado entre las partes. Según Nolte (2023), este proceso responde al interés europeo por “renovar una asociación birregional que había perdido dinamismo”, en un contexto internacional caracterizado por la fragmentación económica y la búsqueda de socios confiables. Desde la perspectiva sudamericana, la reactivación del acuerdo simboliza un intento de revitalizar la inserción del Mercosur en un entorno global marcado por nuevas reglas comerciales y mayor competencia interbloques.

A pesar de estos avances, al cierre de 2024 el acuerdo aún no había sido ratificado plenamente, ni por los parlamentos europeos ni por todos los Estados del Mercosur. Su concreción depende tanto de la resolución de las cláusulas ambientales pendientes como de la capacidad del bloque sudamericano para mantener una posición conjunta. La evolución del proceso ilustra, en definitiva, las tensiones estructurales del Mercosur entre integración y autonomía, entre consenso político y pragmatismo comercial.

En conclusión, el acuerdo Mercosur–Unión Europea se erige como un punto de inflexión en la historia del bloque: un hito que puede representar la modernización de su política comercial externa o, en caso de fracaso, un reflejo de sus límites estructurales. Como advierte Sanahuja (2020), el éxito de esta asociación dependerá de la habilidad del Mercosur para combinar apertura económica, sostenibilidad ambiental y cohesión política, elementos indispensables para proyectarse como un actor relevante en el nuevo orden internacional.

3.1.2 Acuerdos con EFTA, Corea del Sur, Singapur y otros.

Durante los últimos diez años, el Mercosur buscó también ampliar su agenda externa más allá de la Unión Europea, diversificando sus vínculos comerciales con distintos países y bloques. Este proceso respondió a la necesidad de compensar el estancamiento de las negociaciones principales y a la intención de algunos gobiernos de posicionar al Mercosur como un actor más dinámico y global en un escenario internacional cada vez más competitivo.

En el mandato de Mauricio Macri (2015–2019) en Argentina y de Michel Temer (2016–2018) en Brasil, se produjo una etapa de apertura diplomática orientada a retomar las negociaciones con socios no tradicionales. En ese contexto, se reactivaron los contactos con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) —integrada por Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein—, así como con Corea del Sur, Canadá y Singapur. La lógica detrás de estas iniciativas era reducir la dependencia de los mercados regionales y

avanzar hacia una mayor inserción internacional, retomando el espíritu del regionalismo abierto de los años noventa.

Las gestiones iniciales con la EFTA avanzaron de manera paralela al diálogo con la Unión Europea, buscando mantener un equilibrio entre ambos frentes. En 2019, bajo las administraciones de Macri y Bolsonaro, se alcanzó un acuerdo de principio con este bloque europeo, con negociaciones que avanzaron hacia una suscripción final esperada para 2025. El pacto contempla la eliminación gradual de aranceles sobre una amplia gama de productos industriales y agroalimentarios, así como disposiciones sobre inversiones, servicios y contratación pública. A diferencia de la negociación con la UE, el proceso con EFTA se desarrolló con mayor fluidez, debido a su menor peso político y a una mayor compatibilidad regulatoria.

En paralelo, el Mercosur también profundizó su acercamiento hacia Asia, región de creciente relevancia en el comercio global. La firma del Acuerdo de Libre Comercio con Singapur, concretada en 2023, representó un hito por tratarse del primer tratado del bloque con un país del sudeste asiático. Este acuerdo incluye capítulos sobre servicios, compras públicas, cooperación tecnológica y facilitación del comercio, orientados a atraer inversiones y fortalecer la presencia del Mercosur en las cadenas de valor asiáticas. Si bien el volumen de comercio entre ambas partes aún es reducido, el acuerdo fue valorado como una puerta de entrada hacia el conjunto de la ASEAN y como un paso simbólico hacia la diversificación geográfica de la política comercial del bloque.

Por otra parte, las negociaciones con Corea del Sur —iniciadas formalmente en 2018— mostraron avances técnicos, pero enfrentaron resistencias internas. Sectores industriales de Argentina y Brasil, especialmente los vinculados a la producción automotriz, química y metalúrgica, expresaron preocupación por la apertura hacia una economía altamente competitiva. Durante los gobiernos de Alberto Fernández (2019–2023) y Jair Bolsonaro, estas negociaciones perdieron impulso, reflejando las tensiones entre las agendas proteccionistas y las estrategias de liberalización comercial.

Simultáneamente, se mantuvieron rondas exploratorias con Canadá, Vietnam e India, orientadas a ampliar la red de socios estratégicos del bloque. Sin embargo, la falta de convergencia política entre los Estados parte y la prioridad otorgada al acuerdo con la Unión Europea limitaron la posibilidad de alcanzar resultados concretos durante este período. Recién hacia 2024, con el retorno de Lula da Silva en Brasil y la llegada de Javier Milei en Argentina, se reabrió la discusión sobre la conveniencia de reimpulsar estas negociaciones como parte de una política de apertura más integral.

En conjunto, estos acuerdos y negociaciones reflejan un proceso de apertura gradual y selectiva del Mercosur, condicionado por las circunstancias políticas internas y por las capacidades negociadoras del bloque. Aunque los avances logrados con EFTA y Singapur representan pasos concretos hacia una diversificación geográfica y funcional, la implementación efectiva de estos tratados enfrenta aún varios desafíos: la heterogeneidad normativa entre los Estados miembros, las limitaciones logísticas para aprovechar los nuevos mercados y el persistente bajo nivel de comercio intra-bloque, que reduce el impacto conjunto de estas iniciativas.

El ciclo 2015–2024 evidencia una estrategia de inserción internacional más amplia, pero también fragmentada. El Mercosur logró ciertos progresos en la firma de acuerdos específicos, aunque sin alcanzar una proyección global comparable a la de otros bloques regionales. Estos resultados muestran que la diversificación comercial constituye un paso necesario, pero no suficiente, para consolidar una verdadera modernización del bloque mientras no se resuelvan sus tensiones estructurales y su falta de coordinación interna.

3.1.3 Un posible TLC Argentina–EE. UU: oportunidad o desafío institucional

Para el año 2025 la administración de Javier Milei espera concretar las conversaciones exploratorias con Washington para celebrar un Tratado de Libre Comercio (TLC) bilateral. Esta iniciativa reabre un debate estructural dentro del Mercosur, ya que tanto el Tratado de Asunción (1991) como el Protocolo de Ouro Preto (1994) establecen que los Estados parte deben negociar de manera conjunta y por consenso. Avanzar unilateralmente implicaría reinterpretar —o incluso contradecir— la Decisión 32/00 del Consejo del Mercado Común, que prohíbe expresamente los acuerdos individuales.

Los defensores de esta apertura argumentan que el bloque debe adaptarse a un entorno internacional más competitivo, permitiendo que los países con mayores capacidades avancen en estrategias propias de inserción global. Por el contrario, sus críticos sostienen que esa flexibilización pondría en riesgo la unión aduanera y podría derivar en una fragmentación institucional (Estrategia La, 2021).

Como señala Illescas(2025),“La negociación bilateral con Estados Unidos implicaría redefinir los límites de la autonomía nacional frente al compromiso regional, lo cual exigiría revisar los marcos jurídicos fundacionales del Mercosur.”

Desde una mirada teórica, Salas (2018) sostiene que el bloque ha evolucionado “de un regionalismo abierto hacia un regionalismo selectivo y funcional”, donde los intereses nacionales tienden a primar sobre los compromisos comunitarios (p. 74). En este sentido,

la propuesta de Milei no constituye una excepción, sino una manifestación de esa tendencia hacia una integración más intergubernamental y menos supranacional.

3.2 Tensiones internas y externas persistentes de los Estados Parte

En los últimos años, las diferencias entre los países miembros del Mercosur se han acentuado de manera considerable. Uruguay y Paraguay han insistido en la necesidad de contar con mayor autonomía para negociar acuerdos comerciales por fuera del bloque, argumentando que la rigidez institucional limita sus posibilidades de inserción internacional. Argentina y Brasil, por su parte, alternaron entre un rol integrador y conservador y otro más pragmático flexible, dependiendo de los contextos políticos y económicos internos de cada administración.

Estas divergencias revelan el carácter esencialmente intergubernamental del Mercosur: la capacidad de avanzar o de estancarse depende, en gran medida, de la voluntad política de los gobiernos de turno más que de una estructura institucional estable o supranacional. Esto explica por qué los avances en materia de integración suelen ser discontinuos y sujetos a las prioridades nacionales de cada país.

En el plano comparativo, el Mercosur muestra un desempeño más lento y menos adaptativo frente a otros bloques regionales. Su burocracia interna, el exceso de procedimientos y la falta de mecanismos ágiles para la toma de decisiones han limitado su competitividad frente a esquemas como la Alianza del Pacífico o el T-MEC, que operan con marcos normativos más flexibles. Incluso la Unión Europea, pese a su complejidad, cuenta con instituciones que garantizan una ejecución efectiva de sus políticas comunes. El Mercosur, en cambio, sigue funcionando como una unión aduanera incompleta, con baja integración productiva y sin autoridades regionales capaces de imponer decisiones vinculantes.

Esta dinámica ha generado un equilibrio frágil entre la voluntad de integrarse y el temor a perder soberanía nacional. Los Estados miembros mantienen una actitud reticente a ceder competencias, lo que impide construir una verdadera gobernanza regional. Como resultado, el bloque oscila entre la búsqueda de una mayor apertura externa y la preservación de estructuras que, paradójicamente, lo mantienen limitado y dependiente de los contextos políticos internos.

3.3 Perspectivas y escenarios futuros del Mercosur

El futuro del Mercosur puede delinearse a partir de tres trayectorias posibles:

La primera es la de una flexibilización gradual, en la cual los países más dinámicos puedan avanzar en acuerdos específicos sin abandonar por completo el marco institucional común. Este modelo permitiría una integración a “diferentes velocidades”, según las capacidades y estrategias de cada miembro.

Una segunda posibilidad es la consolidación de un modelo híbrido, que mantenga el Arancel Externo Común pero habilite excepciones temporales y negociadas, favoreciendo un equilibrio entre apertura y cohesión interna. Este esquema implicaría reconocer la diversidad de intereses dentro del bloque sin romper su unidad jurídica.

Finalmente, un escenario de fragmentación parcial podría transformar al Mercosur en una simple zona de libre comercio, con menor institucionalidad y coordinación política. Este resultado reduciría su influencia internacional y lo alejaría del ideal original de integración profunda.

Cualquiera de estas alternativas exigirá revisar los fundamentos políticos y normativos del bloque, de modo que pueda adaptarse a un contexto global cada vez más competitivo. Para sostener su relevancia, el Mercosur deberá fortalecer sus mecanismos de gobernanza, promover compensaciones económicas que equilibren asimetrías, consolidar sus órganos representativos y armonizar normas técnicas y sanitarias. También resultará clave fomentar políticas industriales conjuntas que impulsen la complementariedad productiva entre los socios.

Solo mediante una integración flexible pero solidaria, que combine apertura externa con desarrollo equitativo, el Mercosur podrá superar sus tensiones estructurales y reafirmarse como un actor regional con peso propio en el sistema internacional.

3.4 Balance

El Mercosur atraviesa una encrucijada histórica: reformarse o quedar rezagado en el sistema internacional. Los avances en acuerdos comerciales y las iniciativas de modernización reflejan una voluntad de adaptación; sin embargo, las divergencias políticas y la falta de institucionalidad supranacional siguen siendo sus principales debilidades (Salas, 2018).

El dilema central reside en conciliar soberanía nacional con coordinación regional. Si el bloque logra articular una estrategia de flexibilización regulada y fortalecer su capacidad decisoria, podrá reposicionarse como un actor relevante. De lo contrario, corre el riesgo

de convertirse en un mecanismo residual, superado por esquemas más ágiles como la Alianza del Pacífico o el T-MEC.

En definitiva, el desafío consiste en construir un regionalismo estratégico del siglo XXI: uno que combine reglas comunes, instituciones efectivas y márgenes de acción nacional, sin renunciar al objetivo fundacional de la integración sudamericana (GPPS, 2025; Salas, 2018).

Reflexiones finales

Las reflexiones finales de esta tesina se orientan a responder la pregunta central que guió la investigación: **¿Qué características tuvieron los intentos de flexibilización y reformas del Mercosur entre 2015 y 2024 para concretar acuerdos de libre comercio?**

A partir de esta interrogante, se propuso como **objetivo general** analizar dichos procesos y, como **objetivos específicos**, describir las reformas impulsadas por los distintos gobiernos del bloque, examinar los intereses políticos y económicos involucrados e identificar los principales acuerdos de libre comercio negociados durante este período.

A lo largo de este período, el Mercosur se ha visto inmerso en un debate constante sobre su capacidad de adaptación, siendo cuestionado tanto por su excesiva burocratización como por la ambigüedad de sus instrumentos normativos, jurídicos y procedimentales frente a los desafíos del contexto internacional contemporáneo. En este marco, y ante la necesidad de modernizar su política comercial y económica, algunos Estados miembros han llegado incluso a plantear la posibilidad de abandonar el bloque si no se implementan reformas orientadas a su actualización y flexibilización. Tal escenario podría ser percibido, desde el exterior, como un signo de fragmentación regional, debilitando la posición negociadora conjunta y reduciendo las oportunidades de inserción en las cadenas globales de valor.

Los resultados obtenidos permiten concluir que los intentos de flexibilización del Mercosur no constituyen hechos aislados, sino parte de un proceso más amplio de **reconfiguración institucional y estratégica**, impulsado por la necesidad de adaptar el bloque a un entorno internacional cada vez más competitivo y fragmentado. Las transformaciones globales del comercio, la emergencia de nuevos polos económicos y la coexistencia de gobiernos con orientaciones ideológicas divergentes entre los Estados Parte conformaron un escenario donde la búsqueda de apertura coexistió con la preservación de la cohesión regional.

Desde la perspectiva del **nuevo regionalismo**, el Mercosur puede comprenderse como un proceso multidimensional en el que convergen factores internos y externos, actores estatales y no estatales, y objetivos tanto políticos como económicos. Esta visión permite interpretar los intentos de flexibilización como respuestas adaptativas frente a un orden global en transformación. En este contexto, los debates sobre la apertura comercial del bloque reflejan la tensión entre dos modelos de integración identificados por Comini y Frenkel (2014): la **integración poligámica**, caracterizada por la autonomía nacional y la diversificación de vínculos bilaterales con múltiples actores, y la **integración**

concéntrica, que privilegia la cohesión regional y la negociación conjunta como fuente de fortaleza colectiva.

Durante el período analizado, el Mercosur osciló entre ambas lógicas. Los gobiernos de orientación liberal o aperturista, como es el caso de Mauricio Macri en Argentina y Luis Lacalle Pou en Uruguay, se inclinaron por un enfoque poligámico, orientado a flexibilizar las reglas del bloque para ganar competitividad internacional. Uruguay, en particular, se consolidó como el principal impulsor de una “apertura controlada”, defendiendo la posibilidad de celebrar acuerdos bilaterales —como el explorado con China— sin romper con el esquema general del Mercosur. Esta posición, aunque generó tensiones, buscó conciliar la autonomía comercial con la continuidad institucional del bloque, inaugurando un modelo de **flexibilización híbrida** o **regulada**, que hoy representa una de las alternativas más realistas para compatibilizar apertura y cohesión.

Por su parte, las administraciones más proteccionistas o desarrollistas, como las de Alberto Fernández en Argentina y Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, mantuvieron una postura concéntrica, defendiendo el consenso y la negociación conjunta como principios estructurales. No obstante, la llegada de **Javier Milei** en 2023 introdujo un cambio sustancial en la política exterior argentina. Su administración, de orientación liberal, planteó abiertamente la necesidad de reformular la estructura del Mercosur, otorgando a los Estados Parte mayor autonomía para negociar acuerdos de libre comercio de forma individual. El propio Milei sostuvo que era necesario “dejar de pensar al Mercosur como un escudo y utilizarlo conjuntamente como una lanza para lograr la integración de los países en los mercados globales”. Esta concepción redefine el sentido estratégico del bloque, concibiéndolo no como una barrera protectora sino como una plataforma de inserción competitiva.

Desde el punto de vista teórico, el **intergubernamentalismo liberal** permite comprender esta dinámica como el resultado de la primacía de los intereses nacionales por sobre la lógica comunitaria. Cada Estado adapta su política regional según sus prioridades internas, y coopera solo en la medida en que ello no afecte su soberanía económica. En paralelo, el **transnacionalismo** visibiliza la creciente influencia de actores no estatales —empresas, cámaras industriales, organismos internacionales y redes financieras—, que presionan por mayor apertura y competitividad, incidiendo de manera directa en la toma de decisiones de los gobiernos y en la orientación general del bloque.

En el plano económico, los procesos de apertura podrían dinamizar el comercio intra y extrarregional, atraer inversiones y aumentar la competitividad del bloque, pero también

implican riesgos. La flexibilización sin mecanismos de compensación podría profundizar las **asimetrías estructurales** entre los socios mayores (Brasil y Argentina) y los menores (Uruguay y Paraguay). Por ello, resulta indispensable acompañar cualquier proceso de apertura con **instrumentos de cooperación técnica y financiera**, que garanticen la equidad y eviten que los beneficios de la liberalización se concentren en los países con mayor capacidad económica.

La aparición de nuevas alternativas —como la posibilidad de que los Estados Parte establezcan vínculos bilaterales con potencias extrarregionales, entre ellas Estados Unidos, India o Emiratos Árabes Unidos— refuerza la necesidad de redefinir el papel del Mercosur en la estrategia de inserción internacional de sus miembros. Estas iniciativas no deben interpretarse como amenazas, sino como oportunidades complementarias que podrían integrarse en un esquema de regionalismo abierto y adaptativo, en línea con las tendencias del comercio global del siglo XXI.

En un plano político y estratégico, la viabilidad del proceso de flexibilización dependerá de la capacidad de los Estados Parte para conciliar sus intereses nacionales con los objetivos colectivos del bloque. Un **modelo híbrido de flexibilización regulada**, que preserve el consenso sin renunciar a la autonomía, podría fortalecer la competitividad del Mercosur frente a otros esquemas regionales, como la Alianza del Pacífico o el T-MEC. Asimismo, la incorporación de principios del transnacionalismo, mediante la participación activa de actores no estatales —empresas, universidades, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales—, permitiría democratizar la toma de decisiones y mejorar la legitimidad del proceso integrador.

En conclusión, el Mercosur atraviesa una etapa de redefinición estratégica. Su sostenibilidad dependerá de la capacidad de sus miembros para transformar las tensiones internas en oportunidades de cooperación, modernizar sus estructuras institucionales y avanzar hacia un modelo de integración más flexible y competitivo. El futuro del bloque estará determinado por su habilidad para equilibrar apertura y cohesión, modernización y equidad. La adaptación de su institucionalidad a las nuevas dinámicas del comercio internacional resulta esencial para sostener su relevancia y credibilidad. En este sentido, el Mercosur no debe concebirse únicamente como un proyecto económico, sino como una plataforma geopolítica de cooperación sudamericana, orientada a fortalecer la autonomía estratégica regional y a proyectar una voz propia frente a los desafíos del sistema internacional contemporáneo. Solo quizás mediante una **flexibilización regulada**, que combine apertura, cohesión y visión estratégica, el bloque podrá consolidarse como un actor regional de peso y como un instrumento de desarrollo y cooperación en el mundo.

Anexo**Anexo I – Fragmento de la Decisión 32/00 del Consejo del Mercado Común**

Título: Negociaciones comerciales con terceros países o agrupaciones extrarregionales.

Fecha: 5 de diciembre de 2000 – Montevideo, Uruguay.

Artículo 1.

“Los Estados Parte del MERCOSUR se comprometen a negociar en conjunto acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones extrarregionales. Ningún Estado Parte podrá realizar individualmente negociaciones de este tipo sin la autorización previa de los demás Estados Parte.”

Artículo 2.

“La presente Decisión entrará en vigor a partir de la fecha de su aprobación y deberá ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Parte antes del 31 de diciembre de 2001.”

Fuente: Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, *Decisión 32/00*, Montevideo, 2000. Disponible en: www.mercosur.int

Anexo II – Principales hitos del proceso de flexibilización del Mercosur (2015–2024)

Año	País o actor principal	Hecho relevante	Impacto en el proceso de flexibilización
2015	Argentina (Mauricio Macri)	Inicio de una agenda de apertura y modernización del bloque.	Primer impulso hacia una revisión del Arancel Externo Común (AEC).
2016	MERCOSUR en conjunto	Suspensión de Venezuela por incumplimiento democrático.	Consolidación del bloque en torno a una agenda de gobernanza.
2017	Brasil y Argentina	Reactivación de las	Fortalecimiento del

Año	País o actor principal	Hecho relevante	Impacto en el proceso de flexibilización
		negociaciones con la Unión Europea.	regionalismo abierto y mayor visibilidad externa.
2019	MERCOSUR–UE	Acuerdo político alcanzado tras más de 20 años de negociación.	Punto de inflexión: evidencia del potencial negociador conjunto.
2020	Uruguay (Lacalle Pou)	(Lacalle Postura firme a favor de la flexibilización y autonomía.	Inicio de tensiones con Argentina por la Decisión 32/00.
2021	Cumbre de Jefes de Estado	Lacalle Pou: “El Mercosur no puede ser un corsé que impida avanzar”.	Debate público sobre la modernización institucional del bloque.
2022	Brasil (Bolsonaro)	Propuesta de reducción unilateral del AEC.	Fricciones entre los socios mayores; se reabre discusión sobre autonomía.
2023	Argentina (Milei)	(Javier Reorientación liberal de la política exterior.	Giro ideológico hacia la apertura y reconsideración del modelo de unión aduanera.
2024	MERCOSUR–UE / Singapur	Avances en la ratificación del acuerdo con la UE y nueva firma del TLC con Singapur.	Consolidación parcial del nuevo regionalismo y apertura selectiva.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos oficiales de las *Cumbres del Mercosur* (2015–2024), Fundación Carolina (2019, 2023) y CEPAL (2020).

Referencias bibliográficas

ACTIS, E. y BUSSO, A. (2017). *Globalización “descarriada” y “regionalismo desconcertado” en la era Trump*. RAIGAL. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales, (3), 51–64. Universidad Nacional de Villa María. <https://raigal.unvm.edu.ar/ojs/index.php/raigal/article/view/95/114>

ÁLVAREZ, M. V. y ZELICOVICH, J. (2020). *El acuerdo MERCOSUR–Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador*. Relaciones Internacionales, (44), 107–125. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.006>

ALADI. (2024). *Portal oficial de ALADI*. Recuperado de <https://www.aladi.org>

ALIANZA DEL PACÍFICO.(2024).*Sitio oficial de la Alianza del Pacífico*. Recuperado de <https://alianzapacifico.net>

BALDWIN, R. (2011). *21st Century Regionalism: Filling the gap between twenty-first-century trade and twentieth-century trade rules*. Policy Insight, 56. Centre for Economic Policy Research.

BARTESAGHI, I. (2017). *El Mercosur: una reforma impostergable*. Universidad Católica del Uruguay. Recuperado de <https://www.ucu.edu.uy/aucdocumento.aspx?1715,2662>

CABALLERO, S. (2019, abril). *Reformas para el Mercosur: ¿Solución o nuevos problemas?* Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/AC-5-Sergio-Caballero.pdf>

CABRERA, F. (2016, 26 de octubre). *El Gobierno impulsa un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y EE.UU. El Destape*. <https://www.eldestapeweb.com/nota/el-gobierno-impulsa-un-acuerdo-de-libre-comercio-entre-el-mercosur-y-ee-uu--2016-10-26-20-30-0>

CAETANO, G. (2021). *Uruguay y la flexibilización del Mercosur*. Revista de Integración Regional, 15(2), 45–67.

CEA D'ANCONA, M. (1996). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Editorial Síntesis.

CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2024). *Estadísticas y publicaciones sobre comercio regional*. Recuperado de <https://www.cepal.org>

COMISIÓN EUROPEA. (2024). *Portal oficial de la Unión Europea*. Recuperado de <https://european-union.europa.eu>

CURVALE, P. y CABROL, C. (s.f.). *La cooperación internacional y la fraternidad en el desarrollo teórico de las Relaciones Internacionales*. Serie Cuadernos de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales N.º 1. Centro de Investigación Interdisciplinar en Valores, Integración y Desarrollo Social, Facultad Teresa de Ávila, UCA Paraná. <https://omp.uca.edu.ar/index.php/uca/catalog/view/84/120/502>

DOMÍNGUEZ, R. y SANAHUJA, J. A. (Eds.). (2023). *Una asociación renovada. Balance y perspectivas de la Cumbre UE–CELAC y las relaciones euro-latinoamericanas*. Documentos de trabajo N.º 90 (2.ª época). Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT90>

GOBIERNO ARGENTINO – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. (2019). *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur–UE: resumen informativo*. https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/resumen_acuerdo_mcs-ue_elaborado_por_gobierno_argentino.pdf

HETTNE, B. y SÖDERBAUM, F. (2000). *The Future of Regionalism: Old Divides, New Frontiers*. *Global Governance*, 6(4), 457–474.

HOFFMANN, S. (1966). *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. *Daedalus*, 95(3), 862–915.

ILLESCAS, N. (2025). *Marco y alternativas para una negociación comercial entre Argentina y Estados Unidos*. Grupo de Política y Pensamiento Social (GPPS). <https://grupogpps.org/wp-content/uploads/2025/05/TLC-Arg-EEUU.-Mayo-25.pdf>

MALAMUD, A. (2022). *Mercosur: crisis y resiliencia de un regionalismo intergubernamental*. Foreign Affairs Latinoamérica.

MERCOSUR. (2000). *Decisión CMC N° 32/2000: Relanzamiento de la relación externa del Mercosur (Acta N° 1/00)*. https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/16558_DEC_032-2000_ES_Relanzamiento_Relacion-Externo_Acta%201_00.pdf

NOLTE, D. (2023). *The European Union and Latin America: Renewing the Partnership after Drifting Apart*. GIGA Focus Lateinamerika, 2. German Institute for Global and Area Studies (GIGA). <https://doi.org/10.57671/gfla-23022>

OMC. (2019). *Informe sobre el Comercio Mundial 2019*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

OMC. (2024). *World Trade Organization – Data and Reports*. Recuperado de <https://www.wto.org>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – CUMBRES DEL MERCOSUR. (2016, 2019, 2021, 2023). *Discursos presidenciales*. Documentos oficiales. Recuperado de los sitios web de cada cumbre.

ROZEMBERG, R. y GAYÁ, R. (2019). *Mercosur en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea*. Documento de trabajo 9/2019, Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/DT_FC_09.pdf

SALAS, G. R. (2018). *Mercosur: avances, retrocesos y desafíos*. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, 3(6). https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-30612018000100008

SANAHUJA, J. A. (2010). *Regionalismo posliberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR*. Pensamiento Propio, 32(15), 29–76.
<https://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>

SANAHUJA, J. A. (2020). *América Latina y la Unión Europea: agendas sociales, competencia geopolítica y COVID-19*. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, 22(45).
<https://institucional.us.es/revistas/Araucaria/45/16.Sanahuja.pdf>

SECRETARIA DEL MERCOSUR. (2024). *Portal oficial del MERCOSUR*. Recuperado de <https://www.mercosur.int>

SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA. (2024). *Portal oficial de la Comunidad Andina (CAN)*. Recuperado de <https://www.comunidadandina.org>

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/3539/3352>

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/handle/11336/102010>