



**CARI** / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES

# Comentarios Estratégicos

Del acuerdo a la gobernanza: la implementación  
del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea  
en un orden internacional en disputa

Dolores Gandulfo  
Ariel Martínez

**Del acuerdo a la gobernanza: la implementación  
del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea  
en un orden internacional en disputa**

Dolores Gandulfo  
Ariel Martínez

**Comentarios Estratégicos**

**N.º 63**

**JUNIO 2026**

**ISSN 3008-9956**

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva  
responsabilidad de los autores y no reflejan ni la visión de  
las instituciones a las que pertenecen ni la del CARI.

Corrección: María Fernanda Rey

Diseño: Trenders

Maquetación: Mario Modugno

Imagen de tapa: [iStock.com/rarrarorro](https://www.istock.com/rarrarorro)

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales  
Uruguay 1037, piso 1.º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina  
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742  
Correo electrónico: [direccioneditorial@cari.org.ar](mailto:direccioneditorial@cari.org.ar) / Sitio web: [www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar)

## **Del acuerdo a la gobernanza: la implementación del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea en un orden internacional en disputa**

Dolores Gandulfo\* y Ariel Martínez\*\*

### **Introducción**

La entrada en vigor provisional del acuerdo de asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea, el 1 de mayo de 2026, marcó el fin de una etapa histórica de negociaciones y el inicio de otra considerablemente más compleja: la de su implementación. Después de más de veinticinco años de avances, retrocesos y redefiniciones, el acuerdo comenzó a producir efectos jurídicos concretos aun cuando el proceso de ratificación europea permanece inconcluso.

---

\* Dolores Gandulfo es secretaria de Relaciones Internacionales e Integración del Parlamento del MERCOSUR. Es miembro del Consejo Asesor Latinoamericano del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT) y del Centro de Excelencia Jean Monnet sobre Gobernanza Regional y Global de FLACSO. Fue directora del Observatorio Electoral de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (2015-2025) y directora de Política Institucional de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2013-2023). Integra la Red de Politólogas, la Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales de Argentina (AERIA) y el Centro de Política Exterior Peronista Atilio Bramuglia. Es docente universitaria en la Universidad Nacional de San Martín, la Universidad Nacional de Tres de Febrero y la Universidad del Salvador. Es licenciada en Relaciones Internacionales (USAL), magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Georgetown University) y doctoranda en Ciencia Política (UNSAM). Correo de contacto: [dgandulfo@parlamentomercosur.org](mailto:dgandulfo@parlamentomercosur.org)

\*\* Ariel Martínez fue subsecretario de Coordinación Política del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, responsable de las relaciones internacionales y comerciales del Ministerio y representante ante el G20, el MERCOSUR, la FAO y el IICA. Fue secretario de Desarrollo Productivo y Ambiente de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Es miembro del Instituto para el Desarrollo Agroindustrial Argentino (IDAA), asesor del Bloque Unión por la Patria en temas de relaciones internacionales, producción y ambiente, y asesor en temas industriales del Municipio de Almirante Brown. Es consultor en estrategia política y relaciones económicas internacionales, especializado en desarrollo productivo. Sociólogo (UBA) y maestrando en Política y Economía Internacional (Universidad de San Andrés). Correo de contacto: [arielm00@gmail.com](mailto:arielm00@gmail.com)

Este cambio de escenario obliga a desplazar el eje del análisis. Durante años, la discusión pública estuvo centrada en la conveniencia o inconveniencia de la firma. Hoy la pregunta relevante ya no es si el acuerdo debía celebrarse, sino cómo será gobernado: qué capacidades tendrán los Estados parte del MERCOSUR y sus instituciones regionales para administrar sus efectos, defender sus intereses y aprovechar las oportunidades de una arquitectura de vinculación birregional que ya se encuentra operativa. Sostendremos aquí que esa pregunta —aparentemente técnica— es, en realidad, una pregunta estratégica de primer orden, porque la implementación se despliega en un sistema internacional cuyo rasgo dominante es la erosión del orden basado en reglas desde su propio centro.

## **1. Un orden que se erosiona desde su centro**

El régimen multilateral de comercio fue, en lo esencial, una creación de la potencia hegemónica de posguerra. Estados Unidos diseñó y sostuvo la arquitectura institucional del orden económico liberal —del GATT de 1947 y las instituciones de Bretton Woods a la Organización Mundial del Comercio en 1995— bajo la premisa, teorizada por la tradición de la estabilidad hegemónica desde Kindleberger, de que los bienes públicos globales requieren un garante con capacidad e interés en proveerlos. La literatura sobre el orden liberal internacional, en particular, la obra de G. John Ikenberry, describió ese diseño como un ejercicio de autolimitación estratégica: el hegemón aceptaba encuadrar su poder en reglas e instituciones a cambio de legitimidad y previsibilidad.

Lo distintivo de la coyuntura actual es que la crisis de ese orden no proviene de su periferia, sino de su arquitecto. La parálisis del Órgano de Apelación de la OMC —inoperante desde diciembre de 2019 por el bloqueo sistemático de Washington a la designación de sus miembros— dejó al sistema de solución de diferencias sin instancia de apelación vinculante. A ello se sumó el recurso creciente a aranceles unilaterales justificados en consideraciones de seguridad nacional, el uso de controles de exportación como instrumento de contención tecnológica y la subordinación explícita de las reglas comerciales a los imperativos de la competencia estratégica con China. Lo que Farrell y Newman denominaron “la instrumentali-

zación de la interdependencia” —el uso de los nodos de la economía global como palancas de coerción— se ha convertido en práctica corriente de la política económica externa estadounidense.

Resulta tentador describir este escenario en clave hobbesiana: un mundo sin reglas, un estado de naturaleza donde, como advertía el Leviatán, los pactos sin espada no son más que palabras. La imagen captura algo real, pero exige precisión conceptual. La anarquía —entendida como ausencia de autoridad central— es una constante estructural del sistema internacional, no una novedad de esta época. Lo que históricamente varió es la densidad de la mediación institucional que la contiene. En los términos de Hedley Bull, lo que está en crisis no es el sistema de Estados, sino la sociedad de Estados: el entramado de reglas, instituciones y expectativas compartidas que durante décadas hizo del comercio internacional un ámbito relativamente despolitizado. La deriva actual no es hacia la anarquía literal, sino desde un orden basado en reglas hacia un orden basado en poder, donde la negociación bilateral asimétrica y la lógica de autoayuda desplazan al derecho como mecanismo ordenador. La distinción importa porque define el problema estratégico de los actores medianos: para las grandes potencias, la erosión de las reglas amplía márgenes de acción; para los países y bloques sin capacidad de coerción autónoma, las reglas son el principal instrumento de protección. Su debilitamiento no distribuye costos de manera uniforme.

## **2. La paradoja china: rebalanceo, no anarquía**

La segunda nota distintiva del escenario es una paradoja que la teoría de la transición hegemónica no anticipaba: la potencia ascendente no es la principal revisorista de las reglas. China fue una de las grandes beneficiarias del orden comercial multilateral. Su adhesión a la OMC en 2001 operó como plataforma de una expansión exportadora e industrial sin precedentes históricos, que la convirtió en la primera potencia manufacturera y comercial del planeta. No sorprende, entonces, que su comportamiento institucional sea predominantemente conservador respecto del régimen: mientras Estados Unidos paralizaba el Órgano de Apelación, China adhirió al arreglo arbitral interino (MPIA) impulsado por la Unión Europea

en 2020 para preservar una instancia de apelación funcional, de la que Washington permanece ausente. Sus principales creaciones institucionales —el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Nuevo Banco de Desarrollo, la Iniciativa de la Franja y la Ruta— operan en general como estructuras complementarias y no sustitutivas de la arquitectura existente. Y su discurso oficial, desde la defensa de la globalización formulada por Xi Jinping en Davos en 2017, reivindica explícitamente el multilateralismo económico.

La literatura especializada ofrece una clave útil para interpretar esta conducta: la distinción entre revisionismo distributivo y revisionismo constitutivo. El primero impugna la distribución de posiciones, voz y representación dentro de un orden cuyas reglas básicas acepta; el segundo impugna las reglas mismas. El revisionismo chino es, en lo fundamental, distributivo: reclama un lugar en la gobernanza global acorde a su peso económico, comercial y político —como lo ilustró la prolongada disputa por la reforma de cuotas del FMI—, no la demolición del andamiaje normativo en el que prosperó. Reclama equilibrio, no anarquía; más lugar en la mesa, no otra mesa.

Esta caracterización no debe leerse con ingenuidad. Las fricciones que genera el modelo chino —los subsidios industriales masivos, el papel de las empresas estatales, las condiciones de transferencia tecnológica, la opacidad regulatoria— son reales y alimentan acusaciones fundadas de cumplimiento selectivo, además de explicar buena parte del giro estadounidense. Pero la asimetría de fondo persiste y constituye una de las ironías constitutivas del momento: el creador del orden de reglas deriva hacia la lógica del poder, mientras el desafiante construye su ascenso reivindicando —instrumentalmente o no— las instituciones que aquel edificó. Para América Latina, que históricamente padeció los órdenes de poder puro, el dato no es menor.

### **3. El acuerdo birregional como apuesta por las reglas**

Leído desde esta coyuntura sistémica, el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea adquiere un significado que trasciende lo estrictamente comercial: es una apuesta deliberada por la contractualización de los vínculos económicos entre dos actores

que, por razones distintas, necesitan reglas. Para Europa, en busca de autonomía estratégica abierta y de presencia en una región de creciente gravitación china, el acuerdo es un instrumento de posicionamiento geopolítico. Para el MERCOSUR, es una vía de diversificación de vínculos externos, acceso a inversiones y participación en cadenas de valor asociadas a la transición energética y tecnológica. Para ambos, es un seguro parcial frente a la arbitrariedad de un mundo crecientemente transaccional.

Pero aquí la advertencia hobbesiana recupera pertinencia: un contrato sin Leviatán se sostiene únicamente en la capacidad de las partes para administrarlo, monitorearlo y hacerlo cumplir. En un sistema internacional donde la instancia jurisdiccional multilateral está debilitada, la eficacia de un acuerdo preferencial depende menos del texto negociado que de las capacidades institucionales desplegadas para gobernarlo. Y es precisamente allí donde las asimetrías entre los bloques se vuelven decisivas.

#### **4. La asimetría de la implementación**

La etapa actual presenta una primera asimetría interna al propio acuerdo: mientras el capítulo comercial comenzó a desplegar efectos concretos, el pilar político y de cooperación continúa sujeto a definiciones institucionales y presupuestarias pendientes. Los costos de adaptación productiva pueden manifestarse antes de que estén disponibles los instrumentos de cooperación, asistencia técnica y financiamiento que deberían acompañarlos: los mecanismos de apertura avanzan más rápido que los mecanismos de convergencia. Para los países del MERCOSUR, la posibilidad de acceder a programas de cooperación tecnológica, fortalecimiento institucional, transición energética o apoyo a las pymes —incluido el compromiso europeo de canalizar fondos, en el marco del Global Gateway, para la reducción de asimetrías entre los bloques— dependerá de la capacidad política de dotar de contenido efectivo a ese componente. La implementación no es solo una cuestión comercial: es una discusión sobre desarrollo, capacidades productivas y reducción de asimetrías.

A ello se agrega una negociación que todavía no terminó: la distribución intrabloque de los contingentes arancelarios otorgados por la Unión Europea para productos sensibles —carne bovina, azúcar, etanol, aves—, negociados para el MERCOSUR como conjunto, pero sin mecanismo consensuado de reparto entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Sin reglas claras, los primeros años de implementación podrían consolidar posiciones de hecho difíciles de revertir, generando tensiones intrabloque y debilitando la capacidad negociadora regional. La experiencia comparada indica que los procesos de integración exitosos requieren mecanismos transparentes para administrar beneficios y costos.

## **5. De la constatación a la propuesta: un régimen de gestión responsable**

Si la tesis sistémica es correcta —si el mundo deriva hacia una lógica de poder en la que las reglas pactadas valen lo que valen las instituciones que las administran—, entonces el desafío argentino no admite respuestas declarativas. Requiere ingeniería institucional. Sobre esa premisa, hemos venido trabajando en una propuesta de régimen de gestión responsable de acuerdos comerciales preferenciales, cuyo punto de partida es una constatación objetiva: el marco normativo argentino presenta lagunas funcionales que impiden gestionar el acuerdo con la misma capacidad institucional que las demás partes ya se dieron a sí mismas.

La primera laguna es procesal. El acuerdo reconoce el derecho a aplicar salvaguardias bilaterales cuando un aumento de importaciones derivado de las preferencias cause o amenace causar daño grave a sectores productivos nacionales. Pero la normativa argentina vigente fue diseñada para salvaguardias globales bajo las reglas de la OMC, y las salvaguardias bilaterales exigen requisitos propios: nexos causal con las preferencias del acuerdo, consultas obligatorias con la contraparte, régimen de compensación específico y plazos diferenciados. Aplicar por analogía el procedimiento general genera una inseguridad jurídica que la contraparte podría explotar para impugnar medidas argentinas por vicios procesales. La Unión Europea y Brasil ya adaptaron sus marcos internos; la Argentina, no. La eficacia de un derecho depende tanto de su existencia formal como de la capacidad institu-

cional para ejercerlo correctamente, y la previsibilidad normativa será un activo central de esta etapa.

La segunda laguna es informacional. No existe un sistema de monitoreo sistemático de los flujos comerciales bajo regímenes preferenciales, lo que condena al Estado a reaccionar después de producido el daño. La asimetría es estructural frente a una contraparte que se dotó de vigilancia proactiva permanente con informes periódicos. El monitoreo es, además, la condición de eficacia de la cláusula de rebalanceo incorporada al acuerdo en la etapa final de la negociación: una herramienta relevante para prevenir o corregir situaciones de menoscabo derivadas de la aplicación del acuerdo o de medidas de la contraparte, cuya activación oportuna exige seguimiento técnico permanente e identificación temprana de impactos sectoriales. Sin información, el rebalanceo es letra muerta.

La tercera laguna es democrática. Mientras el Parlamento Europeo recibe informes semestrales obligatorios y puede convocar audiencias, el Congreso argentino carece de todo instrumento equivalente de rendición de cuentas sobre la evolución de los acuerdos comerciales. Un tratado que transformará sectores productivos durante al menos quince años requiere seguimiento parlamentario sistemático de sus beneficios y de sus costos. No se trata solo de control: se trata de sostenibilidad política y estratégica. La legitimidad de la implementación —su capacidad de sobrevivir a los ciclos electorales y a los conflictos distributivos que inevitablemente generará— depende de que el Congreso participe, esté informado y canalice las voces de los sectores económicos y sociales de todo el territorio, dando transparencia y continuidad estratégica al posicionamiento argentino.

La cuarta laguna es la ausencia de un marco de actuación en la arquitectura de gobernanza continua del acuerdo. El tratado crea un Consejo de Asociación, un Comité de Comercio y una decena de subcomités especializados —comercio y desarrollo sostenible, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual e indicaciones geográficas, aduanas y reglas de origen, pymes, además de grupos asesores internos con participación de actores económicos, sociales y ambientales— donde se adoptan decisiones que afectan directamente a sectores productivos argentinos. A ello se suma la cláusula de revisión estructural: a los tres años

de la entrada en vigor, y luego cada cinco años, el Consejo de Asociación evaluará formalmente el impacto del acuerdo en empleo, inversiones y comercio. Esta arquitectura configura, en la práctica, una negociación permanente que nunca termina. La importancia de estos espacios suele subestimarse, pero es allí donde se define el funcionamiento efectivo de los acuerdos comerciales contemporáneos, y es allí donde la Argentina puede tanto defenderse de acciones de la contraparte como construir agendas ofensivas de inserción. La Unión Europea concurre a esas instancias con equipos técnicos altamente especializados, evaluaciones de impacto y posiciones previamente coordinadas con sus actores económicos y sociales. Sin un mandato legal de preparación técnica, rendición de cuentas e institucionalización de la participación de los sectores productivos, sociales y académicos, la Argentina corre el riesgo de concurrir en posición meramente reactiva. Esta asimetría institucional puede resultar, en el mediano plazo, tan determinante como la asimetría procesal en materia de salvaguardias.

La quinta laguna es regional: la ausencia de un mandato de coordinación con los demás Estados parte del MERCOSUR para la gestión de los mecanismos de defensa comercial y la actuación en los órganos del acuerdo, que trata al bloque como entidad. Una acción descoordinada debilita la posición negociadora del conjunto y reabre el debate, largamente postergado, sobre el fortalecimiento de la institucionalidad regional: capacidades técnicas comunes, coordinación regulatoria y mecanismos permanentes de consulta como condiciones para que el MERCOSUR actúe como bloque y no como una suma de intereses nacionales.

Conviene precisar lo que esta propuesta no es. No es un instrumento contra el acuerdo ni contra la Unión Europea: es una arquitectura de gestión institucional del acuerdo. No crea derechos nuevos —los derechos de salvaguardia y rebalanceo ya integran el tratado, que es derecho interno con jerarquía supralegal—, sino los procedimientos internos para ejercerlos. Y no es una herramienta ofensiva: las medidas de defensa proceden como última *ratio*, después de agotadas las instancias de cooperación, consulta y solución institucional, en plena compatibilidad con las obligaciones asumidas ante la OMC y el MERCOSUR. Precisamente porque

el orden de reglas se erosiona en el plano global, su defensa exige que quienes lo invocan lo practiquen con rigor.

## **6. La dimensión parlamentaria de la implementación**

En este marco, los parlamentos adquieren una relevancia creciente. Durante décadas, los acuerdos comerciales fueron concebidos como asuntos casi exclusivos de los poderes ejecutivos; la complejidad de las disciplinas contemporáneas —que alcanzan estándares ambientales, sanitarios, laborales y regulatorios— ha ampliado el papel de los órganos legislativos en el seguimiento, la armonización normativa y el control democrático. El Parlamento del MERCOSUR dispone de una oportunidad singular para fortalecer su papel institucional: la coordinación entre parlamentos nacionales, el monitoreo de la implementación, la discusión sobre la distribución de cuotas y el diálogo permanente con el Parlamento Europeo —a través de la Comisión Parlamentaria Mixta prevista en el marco institucional del tratado— son ámbitos donde puede desempeñar una función estratégica de transparencia, intercambio de información y construcción de consensos. La diplomacia parlamentaria ofrece, además, una herramienta complementaria para impulsar agendas de cooperación tecnológica, transición energética y desarrollo sostenible, en un contexto donde regulaciones europeas como el Reglamento de Deforestación (EUDR) o el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) pueden convertirse en condicionantes decisivos del acceso efectivo a los mercados.

## **Conclusiones**

La entrada en vigor provisional del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea inauguró una nueva etapa de las relaciones birregionales en el peor momento del orden multilateral desde su creación. El sistema internacional no ha regresado al estado de naturaleza, pero deriva visiblemente desde la lógica de las reglas hacia la lógica del poder, impulsado —paradoja mayor— por la potencia que construyó la institucionalidad del orden y tensionado por una potencia ascendente que reclama equilibrio, no anarquía: más lugar en las instituciones, no su demolición.

Para actores medianos como la Argentina y el MERCOSUR, esa deriva encierra una lección precisa: en un mundo donde los pactos sin espada tienden a convertirse en palabras, la espada de los países sin poder de coerción es la calidad de sus instituciones. El éxito del acuerdo dependerá menos del texto negociado que de las capacidades desplegadas para gobernarlo: procedimientos de salvaguardia jurídicamente sólidos, monitoreo sistemático que active a tiempo los mecanismos de rebalanceo, seguimiento parlamentario que garantice la sostenibilidad política de la implementación, preparación técnica para una arquitectura de gobernanza que es negociación permanente y coordinación regional que preserve la actuación del bloque como tal.

La etapa de la negociación ha concluido. La etapa de la implementación ya está en marcha. Y es allí —en la gobernanza— donde se definirá si el acuerdo se convierte en una plataforma para el desarrollo y la integración o en una nueva expresión de las asimetrías que históricamente han caracterizado la inserción internacional de la región.

