

¿Por qué concluyó el acuerdo Mercosur-UE? Un análisis desde el process tracing y la autonomía

Why Did the Mercosur-EU Agreement Conclude? An Analysis from Process Tracing and Autonomy

Gilberto Aranda

Universidad de Chile

E-mail: garanda@uchile.cl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4583-7803>

Susanne Gratius

Universidad Autónoma de Madrid

E-mail: susanne.gratius@uam.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4005-4498>



Autores



El 1 de mayo de 2026, tras veinticinco años de negociación, entró en vigor provisionalmente la parte comercial del acuerdo de asociación entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE). Después de una breve introducción, con la ayuda de la metodología del *process tracing* y un enfoque teórico autonomista, el artículo analiza los altibajos y principales hitos de la negociación interregional en su contexto regional y global para explorar, en un tercer apartado, la pregunta de las causas y los motivos de ambos bloques para cerrar su negociación, partiendo de la hipótesis de que la autonomía ha sido la razón principal. Las conclusiones resumen los principales resultados de la investigación dirigida a explicar el resultado del proceso UE-Mercosur y exploran escenarios futuros.



Resumen

On May 1, 2026, after twenty-five years of negotiations, the trade component of the association agreement between the Southern Common Market (Mercosur) and the European Union (EU) provisionally entered into force. By using the process tracing methodology and an autonomist theoretical approach, after a brief introduction, this article analyzes the question of the ups and downs and main milestones of the interregional negotiation within its regional and global context. In a third section, it explores the causes and motivations of both blocs for concluding the negotiations, according to the hypothesis that autonomy has been the main reason behind. The conclusions summarize the main findings of the research aimed at explaining the outcome of the EU-Mercosur process and explore future scenarios.

Unión Europea; Mercosur; *process tracing*; autonomía; política exterior; comercio; interregionalismo

European Union; Mercosur; process tracing; autonomy; foreign policy; trade; interregionalism



Key words

Recibido: 28/04/2026. Aceptado: 07/07/2026



Fechas

1. Introducción: el contexto internacional del acuerdo

En los años noventa comenzaron las negociaciones entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE) de un acuerdo de asociación interregional. El mundo vivía una época liberal marcada por el multilateralismo, la integración regional, el comercio abierto, la globalización, el derecho internacional y valores como los derechos humanos. La coincidencia de valores y principios, el nivel de intercambio comercial y el contexto descrito ofrecieron condiciones idóneas para concluir exitosamente la negociación Mercosur-UE. Sin embargo, no ocurrió. Hubo que esperar un cuarto de siglo —a 2026— para que ambos socios suscribieran el acuerdo, en un clima internacional adverso, con una narrativa liberal sustituida por discursos y prácticas políticas realistas (Ramos Coelho, 2025), aspiraciones nacionalistas y geopolíticas que enfatizan la seguridad nacional, el expansionismo territorial imperialista y políticas comerciales proteccionistas.

El segundo mandato del presidente de EE. UU., Donald Trump, se caracteriza por una oposición fundamental al libre comercio y los valores y principios que justificaron el orden liberal internacional construido y liderado por Washington (Ikenberry, 2020). La exigencia de anexión de Groenlandia o el apoyo a Israel en la guerra contra Irán de 2026 provocaron serias divergencias con los aliados europeos de Trump. La intervención militar en Venezuela del 3 de enero de 2026 generó tensiones con socios latinoamericanos, igual que la estrategia de seguridad nacional que pretende “restaurar la preeminencia de Estados Unidos en el hemisferio occidental”, respecto del control de migración, la lucha antidrogas, y la prevención de la “interferencia extranjera” (The White House, 2025, p. 15).

La declinación relativa de EE. UU., su rivalidad con China, el auge de potencias medias o secundarias en un mundo más fragmentado (Aydıntaşbaşı et al., 2023) y la crisis del multilateralismo han configurado un escenario en el que la inserción internacional de las potencias y bloques se vuelve más costosa. Desde la crisis financiera global de 2008, la presión migratoria, el auge del proteccionismo, la politización del comercio y el uso expansivo de sanciones y aranceles han erosionado supuestos centrales como un mundo abierto del ciclo previo. Washington recurre a instrumentos coercitivos o condicionalidades (tecnología, financiamiento, seguridad), mientras que China mezcla gravitación económica con expansión tecnológica e infraestructura crítica, generando dilemas para los países o bloques intermedios en el Sur Global como el Mercosur o en el Norte, como la UE.

Las presiones de alineamiento de los países fuera del binomio Washington-Beijing son evidentes. En un contexto internacional marcado por la rivalidad China-EE. UU., el riesgo no es solo “elegir bando”, sino quedar presos de dependencias funcionales (tecnológicas, logísticas, financieras o regulatorias). Para los países o bloques intermedios, su margen de acción está en función de las estrategias de diversificación y gestión de riesgos. Así, la cuestión de la autono-

mía reaparece como una opción para gestionar las interdependencias sin caer en alineamientos herméticos ni en la autarquía.

Este contexto internacional, hostil para la UE y América Latina, como regiones que, en términos de poder económico, militar o político, están subordinadas a Estados Unidos o a China, concedió una nueva urgencia para concluir el proceso de acuerdo entre Mercosur y UE y con ello contrarrestar el proteccionismo de EE. UU. y diversificar los socios económicos.

Este artículo interpreta la entrada en vigor temporal del acuerdo Mercosur-UE mediante la metodología del *process tracing* y el concepto de autonomía en política exterior. Su objetivo principal consiste en explicar el proceso y la causa o motivación para finalizar el acuerdo Mercosur-UE en un contexto internacional adverso que sirvió de incentivo para concluir la negociación. La metodología cualitativa del *process tracing* ofrece una buena herramienta para realizar estudios como el análisis de la negociación entre el Mercosur y la UE, cuya larga duración la convierte en un caso único. Esta metodología derivada de la psicología cognitiva (Castillo, 2022) permite explicar la relación causal de un proceso (Mercosur-UE) y evaluar las motivaciones y comportamientos de los actores (la autonomía) para llegar a un determinado resultado. Entre otros, un análisis del proceso (de negociación) en sus diferentes fases sirve para comprobar la siguiente hipótesis causal: la necesidad de una mayor autonomía del Mercosur y de la UE respecto de China y de Estados Unidos motivó a ambos socios a suscribir el acuerdo. Tanto el Mercosur como la UE reforzaron su autonomía a través de tres instrumentos clave: la diversificación de socios externos y el (inter)regionalismo como respuesta o alternativa a la política de presión unilateral e imprevisible de EE. UU. durante la segunda presidencia de Trump, y una política de equidistancia entre las dos superpotencias para reducir la dependencia de EE. UU., en el caso de la UE, y de China, por parte del Mercosur.

El *process tracing* y, en este caso, la modalidad del *outcome explaining* (explicar las causas del resultado), concuerda con el objetivo del artículo: explicar la motivación de la firma del acuerdo UE-Mercosur. En este caso, el “abrir la caja negra entre causas y resultado” del *process tracing* (Beach, 2022, Castillo 2022/2023) ayuda a entender por qué el Mercosur y la UE concluyeron la negociación tras largas etapas de retrocesos, fracasos y obstáculos en un entorno internacional y regional más proclive a la finalización de un acuerdo de libre comercio plus —en la década de los noventa y dos mil— que en la actualidad, caracterizada por el proteccionismo y el declive del Liberalismo (Mearsheimer, 2018; Ikenberry, 2020). Conforme al *process tracing* que traza una relación causal (Beach, 2022) entre el proceso (negociación) y el resultado (acuerdo) se analizan documentos oficiales y declaraciones conjuntas entre 2000-2026 para identificar las diferentes etapas y evaluarlas. El *process tracing* puede explicar los constantes altibajos en la negociación Mercosur-UE y los factores endógenos y exógenos del no acuerdo hasta 2026. También puede arrojar luz a los complejos mecanismos causales que justificaron el acuerdo UE-Mercosur. Respecto de los factores endógenos, analizamos la evolución de ambos bloques, sus retos y las dinámicas internas, que insertamos en un contexto internacional explorando factores exógenos como la evolución del comercio internacional y la relación del Mercosur y de la UE con China y Estados Unidos. La firma y entrada en vigor del acuerdo comercial se explican por las estrategias autonomistas y la búsqueda de una mayor independencia de EE. UU. y China presentes en el Mercosur y la UE. Se contrastará esta hipótesis causal con otras posibles explicaciones como los beneficios económicos del acuerdo o el fracaso de la ronda de Doha en la OMC.

Abrimos el texto con una sección que analiza el proceso de negociación, teniendo en cuenta los cambiantes factores externos e internos que obstaculizaron su conclusión hasta 2026. En-

seguida explicamos, con la ayuda del concepto de autonomía, por qué esta vez se llegó a firmar el acuerdo y cómo se desarrollan los debates en Sudamérica y en la UE para llegar finalmente a unas conclusiones que evalúan la hipótesis principal del artículo de que la autonomía —en un contexto internacional adverso para ambos socios— explica la firma del acuerdo.

2. El proceso: 25 años de negociación Mercosur-UE

Para entender la firma del acuerdo Mercosur-UE cabe preguntarse, qué motivó su suscripción y entrada provisional en vigor tras 25 años de negociación y por qué la primera iniciativa de libre comercio plus que ofreció la UE a un socio latinoamericano fue lo último en firmarse. Dicho proceso de negociación entre 1999 y 2026 refleja frecuentes parálisis en la dinámica propia de regionalismo en ambos bloques, conforme a constelaciones ideológicas y de poder cambiantes (factores endógenos) y la evolución de las circunstancias internacionales en este período, particularmente el declive gradual de la OMC y del multilateralismo, el ascenso de China, su rivalidad con EE. UU. y los vaivenes en la política de Washington (factores exógenos) condicionando la negociación.

A lo largo del proceso de negociación interregional, los momentos de cambio internos y externos alteraron el formato y tipo de negociación que osciló entre diferentes dinámicas de interregionalismo y negociación global sobre la liberalización comercial. La negociación Mercosur-UE se puede segmentar en cuatro grandes etapas: 1.) El interregionalismo de veto entre 1999-2004 (el difícil proceso bloque a bloque). 2.) La etapa global del período multilateral de la OMC 2004-2009. 3.) Un interregionalismo frágil del acuerdo de principios entre 2010-2019 y 4.) El interregionalismo autonomista 2019-2026.

1). El interregionalismo de veto: la etapa inicial (1999-2004). Allí, el interregionalismo puro (Hänggi, 2000) supone un diálogo bloque a bloque entre dos procesos de integración, actuando como incentivo y obstáculo a la conclusión de un acuerdo UE-Mercosur (Gardini, 2023, Sanahuja y Rodríguez, 2021; Söderbaum y Langenhove, 2015). La negociación colectiva de dos procesos de integración también complicó y retrasó el acuerdo (Gratius, 2018). Desde el inicio, la UE insistió en una negociación colectiva con los cuatro países del Mercosur, conforme a su enfoque interregional hacia América Latina (Sanahuja y Rodríguez, 2021 y 2024).

El 1 de julio de 1999 entró en vigor el Acuerdo Marco de Cooperación UE-Mercosur, firmado cuatro años antes. En la primera cumbre entre América Latina, el Caribe y la UE, en Río de Janeiro, junio de 1999, ambos subrayaron en la declaración final la “diversificación del comercio, tomando en cuenta las negociaciones bilaterales y multilaterales actuales y futuras sobre liberalización del comercio, como las de la Unión Europea con México, Mercosur y Chile” (Declaración Final, Cumbre UE-ALC en Río de Janeiro). Poco después, el 24 de noviembre, el Mercosur y la UE celebraron en Bruselas una reunión de su Consejo de Cooperación que creó el Comité Birregional de Negociaciones (Ventura, 2005, p. 583sig). Hasta mayo de 2004 tuvieron lugar 13 rondas de negociación del Comité Birregional que culminaron en una primera propuesta de liberalización comercial, incluyendo sectores sensibles como la carne bovina, el vino o los lácteos y teniendo en cuenta las asimetrías económicas y de desarrollo entre los bloques. Sin embargo, ambas partes no lograron un consenso que posibilitó un acuerdo que quedó estancado —algo que reconocieron en la III Cumbre UE-ALC en Guadalajara, México, en mayo de 2004— y que fue finalmente condicionado a los resultados de la Ronda Doha de la OMC que previó una liberalización comercial global.

Cuando la UE, América Latina y el Caribe celebraron su primera Cumbre, en 1999, a finales de una década dorada para el regionalismo, su principal resultado fue el inicio de negociaciones para crear una asociación entre la UE y el Mercosur.¹ En aquella época, la UE representó cerca de un 20-25 % del comercio total del bloque y la relación entre ambas partes se había consolidado mediante dos acuerdos: uno institucional, firmado en 1992, y el acuerdo marco de cooperación de 1995. En aquel momento, el proceso de integración de la UE se consolidó con la adopción de la moneda común, el euro, y la unión económica y monetaria entre inicialmente dieciséis países. Por otra parte, la UE negoció la entrada de diez países de Europa Central y Oriental que entraron el 1 de mayo de 2004 en una UE de entonces veinticinco Estados miembros. El Mercosur, por su parte, pasó por un momento crítico, debido al corralito y la crisis financiera en Argentina en los años 2001-2002 y la consiguiente inestabilidad política hasta la consolidación del gobierno peronista de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2016). A nivel internacional, la guerra contra el terrorismo después del ataque contra las torres gemelas en EE. UU., el 11 de septiembre de 2001, securitizó la agenda internacional y colocó la apertura comercial en un segundo plano. Por tanto, la simultánea ampliación y profundización de la UE, un Mercosur afectado por la crisis argentina y un contexto internacional marcado por nuevas guerras y el cierre de fronteras, generaron un clima desfavorable al proceso de negociación interregional. Así, la Cumbre ALC-UE en 2002 en Madrid, que inicialmente previó concluir la agenda comercial Mercosur-UE, estuvo marcado por la lucha contra el terrorismo con poco margen para otros temas. En aquel período se celebraron múltiples reuniones del Comité Birregional de Negociaciones, Subcomités y Subgrupos, sin llegar a un acuerdo. En un juego de suma cero, la máxima ganancia de los países del Mercosur —la apertura del mercado agrícola de la UE para sus productos— era considerada la mayor pérdida de la UE y, particularmente, de su poderoso *lobby* agrícola con una importante base en Francia y otros países como Austria, España, Irlanda, Italia o Polonia. Al revés, la máxima pérdida del Mercosur era la bajada de aranceles de sus productos industriales (automóviles, computación, etc.) que habían sido protegidos con tarifas de hasta el 35 % y se verían amenazados por la entrada masiva de bienes de alto valor agregado desde la UE. En aquella época, el contexto global de apertura comercial permitió al Mercosur y a la UE negociar con diferentes socios.

2). La etapa global: el momento de la OMC (2004-2009). El empate de ganancias-pérdidas para la UE en el sector agrícola y el Mercosur en el industrial (Gómez Gómez-Plana, 2021, p. 43) fue un obstáculo comercial primordial que impidió la finalización del acuerdo que se delegó, a finales de diciembre de 2004, a la negociación multilateral de la OMC (Schwab, 2011, p. 104). En este período, ambas partes mantuvieron un diálogo interregional de bajo perfil y formalizaron las negociaciones en la VI Cumbre América Latina, Caribe y la UE en Madrid, en 2010.

En esta fase, los mismos obstáculos, la estructura asimétrica de negociación y polarizada entre países desarrollados y estados en vías de desarrollo (Schwab, 2011, p. 104), además del juego de suma cero entre los subsidios agrícolas de EE. UU. y la UE, por un lado, y los altos aranceles a productos industriales por parte de las economías emergentes, por el otro, paralizaron la Ronda de Doha en medio de la crisis financiera internacional de 2008. Tras la inclusión de diez nuevos Estados miembros en 2004, la UE se sometió a un proceso de revisión y adaptación interna que condujo a la firma, en 2007, del Tratado de la UE para preservar la soberanía

1 Declaración Cumbre UE-ALC en Río de Janeiro, 24 y 25 de junio de 1999.

de los Estados miembros y sustituyó la Confederación Europea prevista en el proyecto de la Constitución Europea, rechazado en 2005, por los referéndums en Francia y Países Bajos. Se confirió más poder al PE y al Consejo, reemplazando, en algunos ámbitos, el principio de unanimidad por una mayoría cualificada para facilitar el proceso de decisión entre los entonces veintiocho Estados miembros.

En paralelo al simultáneo proceso de ampliación y profundización de la UE, las presidencias de Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) cambiaron las prioridades externas de Brasil que giró hacia una política de cooperación Sur-Sur, producto de su participación como miembro original del bloque BRICS y la intensificación de relaciones con China y África Subsahariana. Brasilia celebró diversas Cumbres de Sudamérica con África, Asia y el Norte de África, abriendo más de treinta embajadas (da Silva Bichara y Gratiús, 2025). Este giro de una política más orientada hacia el Sur Global cambió no sólo las prioridades externas del país, sino también su compromiso con Occidente (Esteves y Coelho, 2025). También Argentina fortaleció sus vínculos con China y sustituyó parcialmente su exportación a Europa por la producción y venta masiva de soya y otros bienes agrícolas a China. Estos cambios en los dos países clave del Mercosur conspiraron contra el acuerdo con la UE, trasladando sus prioridades externas y ralentizando la negociación UE-Mercosur, finalmente diluida en el complejo proceso de liberalización comercial global de 2009. A nivel internacional, se fortaleció el G-20 tras la crisis financiera que motivó cumbres anuales del grupo donde participan Argentina y Brasil.

3.) Un interregionalismo frágil: el Acuerdo de Principios (2010-2019). En mayo de 2010, dos años después del fracaso de la Ronda de Doha, el Mercosur y la UE retomaron las negociaciones interregionales. En dicho momento, la parálisis de las negociaciones en la OMC explicó el retorno al formato de negociación interregional, aunque teniendo en cuenta que el Acuerdo de Principios se firmó más de una década después y finalmente no entró en vigor. La llegada del demócrata Barack Obama a la presidencia, entre 2009 y 2017, abrió un período de cooperación internacional sin precedentes y basado en un eje transatlántico sólido con la UE, más relaciones interamericanas cordiales tras el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y EE. UU. No obstante, en 2012 se produjo otra parálisis temporal del proceso, con un Mercosur afrontando múltiples desafíos internos. La sustitución del presidente de Paraguay, Fernando Lugo, implicó la suspensión de dicho país del bloque (aplicando la cláusula democrática del Mercosur). Argentina, bajo el gobierno de Néstor y Cristina Kirchner, y Brasil con Lula reforzaron la dimensión social del Mercosur e incluyeron a Venezuela. También la UE afrontó nuevos retos internos al iniciar en 2013 negociaciones con EE. UU. sobre un *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). La negociación del TTIP ocupó gran parte de la capacidad negociadora de Bruselas y fue su prioridad hasta que las negociaciones se paralizaron con el primer mandato de Donald Trump (2017-2021). Por otra parte, los desafíos internos concentraron la agenda de la UE. En 2014, llegaron más de un millón de refugiados e inmigrantes desde Siria y otros países del Sur Global y dos años después Reino Unido decidió la salida de la UE. El Brexit y las posteriores negociaciones bilaterales con la UE centraron gran parte de la atención de Bruselas. No obstante, el Mercosur y la UE presentaron en 2016 nuevas ofertas de liberalización comercial y, tras otros tres años de negociación, consensuaron el Acuerdo de Principios. Aunque, aparentemente, este paso puso fin al proceso de negociación, “se cerró en falso” (Sanahuja y Rodríguez, 2024, p. 311), ya que “el Acuerdo de Asociación Estratégica del 28 de junio de 2019 no llega a un nivel de desarme arancelario total” (Gómez Gómez-Plana 2021, p. 45).

4) Etapa de la autonomía (2019-2026). En los años siguientes se presentaron nuevas trabas internas y externas (Malamud y Schenoni, 2025). En 2020, el PE se pronunció en contra del Acuerdo de Principios, igual que los parlamentos de Austria, Irlanda, Países Bajos y Polonia (Sanahuja y Rodríguez, 2024, p. 19). El gobierno de derechas de Jair Bolsonaro en Brasil (2019-2023) no reconoció el Acuerdo de París ni tampoco estuvo de acuerdo con el enfoque del desarrollo sostenible de la UE. Las diferencias en materia medioambiental generan un conflicto bilateral entre Brasil y Francia que, por las diferencias en el sector agrícola, retrasó y finalmente paralizó la entrada en vigor del acuerdo. Un nuevo contexto internacional marcado por el proteccionismo y la imposición de aranceles unilaterales durante el primer mandato de Trump (2017-2021) en EE. UU. frenó la firma de nuevos acuerdos de libre comercio, a la vez que sirvió como incentivo para concluir la negociación Mercosur-UE contrarrestando el proteccionismo de Washington. El presidente Lula da Silva afirmó en enero de 2026: “El Acuerdo UE-Mercosur es la respuesta del multilateralismo al aislamiento”.

La pandemia del covid-19 entre 2020-2021 fue un *impasse* en el proceso Mercosur-UE. Un obstáculo adicional, tras el cambio de gobierno en Brasil a favor de un tercer mandato de Lula da Silva (2023-2027), constituyó la oposición del presidente a imposiciones medioambientales unilaterales de la UE, tachadas de proteccionismo encubierto por parte de Lula da Silva. Al mismo tiempo, ambos bloques buscaron la diversificación de acuerdos comerciales con socios extrarregionales. Estrechamente ligado a la evaluación de proceso del acuerdo Mercosur-UE y las causas de su conclusión, estuvo el interés de reforzar la autonomía o equidistancia (Tokatlian, 2021) de China y Estados Unidos, reflejado en los debates paralelos en países del Mercosur (particularmente Brasil) y la UE sobre cómo y qué instrumentos fortalecen la independencia en política exterior y el comercio.

El 6 de diciembre de 2024 concluyó finalmente el proceso de negociación y ambas partes definieron el acuerdo de asociación. Según un reciente estudio de impacto económico del acuerdo, la Comisión Europea (2025, p. 2) estima que los beneficios económicos (explicación causal alternativa) serían más bien modestos: el acuerdo supondrá un aumento del PIB de la UE en torno a un 0,05 % (77,6 mil millones de euros) y en el caso del Mercosur un incremento del 0,25 % (9,4 mil millones de euros). Las exportaciones de la UE al Mercosur aumentarían 39 %, particularmente en vehículos, maquinaria y químicos. Viceversa, las exportaciones de bienes y servicios del Mercosur experimentarían un aumento del 16,9 %. Por tanto, los beneficios económicos contrastan con algunas pérdidas en ciertos sectores, por lo que el acuerdo no supone un beneficio económico lo suficientemente alto como para justificar su conclusión en 2025. Sin embargo, la pérdida de mercado frente a la competencia china en el Mercosur parece que fue una motivación para firmar el acuerdo que “revertiría esta dinámica negativa, facilitando que la UE recuperara cuotas de mercado y recuperaría su posición anterior como principal suministrador del Mercosur” (European Commission, 2025, p. 3).

Ante estas ventajas comerciales, la Comisión Europea defendió el acuerdo con el Mercosur y logró vencer los obstáculos por parte de miembros y actores, el Parlamento Europeo (PE) y los movimientos ecologistas y del poderoso *lobby* agrícola. En clara alusión al deseo de una mayor autonomía estratégica, Ursula von der Leyen (2026) dijo que “Europa se está volviendo más fuerte e independiente”.²

2 Traducción propia del original: “Mercosur embodies the spirit in which Europe is acting on the global scene with partners who see the world as we do. Europe is getting stronger and more independent”.

La UE tuvo que superar el principal escollo de las negociaciones: el nudo agrícola o la resistencia de los campesinos europeos y la oposición de países como Austria, Francia e Italia. Cuando la Comisión Europea propuso al Consejo de la UE otorgar su visto bueno mediante una mayoría cualificada, Austria, Francia e Italia se opusieron. Roma facilitó finalmente la firma del acuerdo por parte del Consejo de la UE, recién en enero de 2026. Cabe resaltar que la alianza entre Milei y Georgia Meloni contribuyó a cerrar el pacto. Durante el acta de firma del acuerdo en Asunción, el presidente argentino agradeció “en especial a la presidenta del Consejo de Ministros de Italia, a quien tengo el gusto de llamar mi amiga, Georgia Meloni” (Milei, 2026).

Los obstáculos surgieron desde el PE que emitió, en varias ocasiones, resoluciones críticas al acuerdo con el Mercosur por las consecuencias negativas para el sector agrícola europeo. Llama la atención que una pequeña minoría de agricultores europeos que representan el 1,2 % del PIB y un 4 % de la mano de obra de la UE puedan bloquear e incluso malograr un acuerdo que supone construir un espacio entre 800 millones de personas, equivalentes a un cuarto del PIB mundial. Para evitar un nuevo revés, la Comisión Europea, como principal motor del acuerdo, negoció en 2025 con el Consejo y el PE una cláusula de salvaguarda que, en el caso de obtener los agricultores del Mercosur mayores beneficios que sus homólogos europeos, permitirá suspender temporalmente las disposiciones de libre comercio. Unos días después de la firma del acuerdo en Asunción surgió un nuevo óbice, cuando una resolución vinculante del PE —apoyado por los grupos políticos de izquierda y derecha³— envió el acuerdo Mercosur-UE al Tribunal de Justicia Europeo para que evaluara su compatibilidad con los Tratados de la Unión. No obstante, tras la ratificación del acuerdo por parte de los cuatro países del Mercosur, la Comisión Europea aprobó el 1 de mayo de 2026 la entrada provisional de la parte comercial del tratado. Al estar pendiente la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo (que podría demorarse dos años), el proceso de ratificación del conjunto del acuerdo por parte de cada uno de los veintisiete Estados miembros de la UE promete ser dilatado. Sin embargo, la decisión de la Comisión Europea de permitir la entrada en vigor provisional del acuerdo permitirá liberalizar gradualmente el comercio entre el Mercosur y la UE en un plazo máximo de quince años (ver tabla 1).

Tabla 1: Proceso, obstáculos y resultados en las cuatro etapas de negociación Mercosur-UE

Etapas	Proceso	Contexto/Obstáculos	Resultado
1999-2004	Interregional, bloque a bloque, negociación sectorial.	UE: ampliación y profundización. Mercosur: crisis financiera en Argentina. Internacional: guerra contra el terrorismo.	Estancamiento.
2004-2009	Multilateral, Ronda Doha de la OMC.	Países del Sur Global exigen fin de subsidios, EE. UU. no ceden.	Parálisis de la Ronda de Doha en 2008 y crisis financiera.
2010-2019	Retorno al formato interregional.	Lobby agrícola UE, sector industrial Mercosur, disputa medioambiental Brasil-Francia.	Acuerdo de Principios de 2019.
2020-2026	Retoma de negociaciones.	Lobby agrícola UE y PE retrasan acuerdo.	Entra en vigor del acuerdo comercial interino, asociación pendiente de decisión Tribunal Europeo de Justicia.

Fuente: elaboración propia.

3 Con 334 votos a favor y 324 en contra (Parlamento Europeo, 21 de enero de 2026).

3. El resultado: el acuerdo desde un enfoque autonomista

Desde “el respeto mutuo” (Vieira, 2026) y las diferencias de los respectivos procesos de integración, ambos socios tienen “incentivos para adoptar una política exterior más autónoma” (Malamud y Schenoni, 2025, p. 1). Como indica la figura 1, en este marco, el acuerdo Mercosur-UE es percibido como una estrategia clave para fortalecer la autonomía mediante el uso de tres instrumentos clave: el (inter)regionalismo, la equidistancia o el NAA y la diversificación de socios.

Figura 1: Autonomía y sus instrumentos.



Fuente: elaboración propia.

Aunque parten de necesidades, premisas y condiciones diferentes, la conclusión del acuerdo conecta con dos políticas —hasta ahora separadas (Álvarez y Gratiús, 2024)— del Mercosur y de la UE sobre la autonomía en política exterior, incluyendo el comercio, la tecnología y el desarrollo sostenible. Conforme a la hipótesis inicial, la búsqueda de autonomía motivó a los dos bloques a concluir un acuerdo. Aunque no existe una definición consensuada, un mínimo denominador común sería ganar capacidad de decisión con relativa independencia de las grandes potencias, China y Estados Unidos, al definir políticas exteriores propias. Los tres instrumentos principales de la autonomía que comparten ambos bloques serían el regionalismo e interregionalismo, la diversificación de socios y una política de equidistancia de China y Estados Unidos (Fortin et al. 2021). Estos tres indicadores se explicarán a continuación, ya que ocupan un lugar primordial en la dinámica de ambos bloques.

3.1. La autonomía en la política del Mercosur (Argentina y Brasil)

Del lado del Mercosur, el canciller brasileño (Vieira, 2026) resaltó en Asunción el “compromiso con el orden multilateral”, “la diversificación de socios y cadenas de valor” y “el fuerte sentido de autonomía estratégica” del acuerdo. El presidente de Uruguay, Yamandú Orsi, destacó “nos invita a modernizar nuestra agenda externa y a consolidar la integración regional, como una plataforma para proyectarnos aún más en el mundo. Integrarnos no nos debilita, nos potencia” (Orsi, 2026). Ambos discursos se insertan en el debate histórico sobre autonomía en política exterior en Sudamérica, particularmente en Argentina y Brasil, que bajo el formato de negociación interregional para diversificar comercio con la UE también apunta al fortalecimiento del regionalismo (Mercosur) como instrumento clave de una política más independiente.

El regreso de Donald Trump a la presidencia en 2025 supuso una política exterior más transaccional y nacionalista de EE. UU. que repercutió negativamente en las instituciones del orden

liberal y en la previsibilidad de los compromisos internacionales. Ante el desafío de una relación más exigente por parte de EE. UU., se rescató el concepto de autonomía de amplia trayectoria en la región sudamericana (Briceño y Simonoff, 2017). En este escenario global reemerge la noción de una política exterior más autónoma.

El concepto, basado en la autonomía periférica (Jaguaribe, 1979) y heterodoxa (Puig, 1980), con el tiempo adquirió nuevos adjetivos como “relacional” (Russell y Tokatlian, 2002) o “por diversificación” (Vigevani y Cepaluni, 2007). En el caso del enfoque de Russell y Tokatlian (2002), la comprendió como la capacidad del Estado de reafirmar simultáneamente independencia y cooperación en relación con intereses comunes.

El Mercosur representa un proyecto de regionalismo abierto y liberal de cooperación trans-regional, con capacidad de autonomía frente a Estados Unidos (Russell y Tokatlian, 2013), una cuestión que comparte con la UE. Esto es particularmente válido para la política exterior del presidente Lula da Silva en Brasil que “parece operar en clave de autonomía pragmática, maximizando la autonomía con énfasis en el pragmatismo en sus relaciones bilaterales y multilaterales” (Rodrigues, 2023, p. 8).

Para la Teoría Crítica, el sentido de autonomía se va alterando conforme a las particularidades de un contexto para la acción en un determinado momento histórico (Cox y Synclair, 1996). Según Russell y Tokatlian (2002, 166 sig.): “Este marco cambia con el tiempo y tiene la forma de una estructura histórica, una combinación particular de patrones de pensamiento, condiciones materiales e instituciones humanas, que tiene cierta coherencia entre sus elementos”. El economista brasileño Hélio Jaguaribe, junto con el internacionalista argentino Juan Carlos Puig —los acuñadores del concepto—, la autonomía depende de “un grado aceptable de congruencia y complementación entre los diversos regímenes societales, a saber (...), el de valores, el de participación, el poder y la propiedad” (Puig, 1980). Así la autonomía relacional “debe entenderse como la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (Russell y Tokatlian, 2002, p. 176). En cooperación con otros comparece esta autonomía relacional (Lippert et al., 2019) que incrementa la capacidad de decisión independiente (Russell y Tokatlian, 2003, p. 17). Aborda una estrategia que supera el concepto de autonomía como no injerencia y privilegia la colaboración entre los Estados de la región, contribuyendo a la definición del sistema internacional guiados por el regionalismo abierto, la diversificación de socios y el respeto a los derechos humanos. Lo anterior exige entender la “autonomía como capacidad” apuntando a la “disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, en forma competente, comprometida y responsable” (Russell y Tokatlian, 2002, p. 180). Enseguida, autonomía “como interés”: “se funda en un nuevo patrón de actividad, una nueva estructura institucional y un nuevo sistema de ideas e identidades. Prácticas, instituciones, ideas e identidades se definen y desarrollan dentro de un marco de relaciones en que ‘el otro’, en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es” (Russell y Tokatlian, 2002, p. 180).

Así la histórica preocupación por rangos de autonomía en las políticas exteriores de los países latinoamericanos (Briceño y Simonoff, 2017) ha variado su sentido de acuerdo con cada momento histórico, siguiendo tres etapas: una primera en que primó la soberanía irrestricta, una segunda de la autodeterminación para orientar las transformaciones sociales internas y una tercera dirigida a la política exterior impulsada por Argentina y Brasil.

Las primeras acepciones de autonomía en Sudamérica (Bernal-Mesa, 2005) la identifican con el derecho de un gobierno a ser independiente, basadas en la premisa westfaliana de no intervención o la libertad de actuar sin la intromisión en los asuntos domésticos por parte de autoridad externa alguna (Russell y Tokatlian, 2002, p 161). En plena Guerra Fría y con la emergencia del movimiento de países no alineados donde participaron algunas naciones latinoamericanas, en la región prevaleció una matriz nacional popular y estado céntrica.

Finalmente, la autonomía se centró en la capacidad por parte de un estado-nación para alcanzar metas políticas en forma independiente, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional (Colacrai, 1992; Russell y Tokatlian, 2002). Dicha capacidad permite tomar decisiones sin interferencias ni presiones desde el exterior ni el interior (Russell y Tokatlian, 2002, p. 162). En Argentina y Brasil, la gran estrategia en política exterior (Russell y Tokatlian, 2013) exhibe tres posibles vías: 1) mayor autonomía (de EE. UU.), 2) acoplamiento a las grandes potencias (como EE. UU. o China) o 3) una lógica intermedia que busca la posición equidistante o neutral (Fortín et al., 2021; Tokatlian, 2021). Otra expresión de esto último es la doctrina de Nuevo No Alineamiento (NNA) centrada en la experiencia, no completamente configurada, aunque identificable, de los estados de la región intentando equilibrar sus relaciones con Washington y Beijing, sin inclinarse por uno u otro. Desde allí se despliega en tanto orientación práctica para la acción de política exterior. Inicialmente enunciada en 2019 durante el foro de Puebla, cuando el exministro de Economía y exsenador chileno Carlos Ominami sugirió el No Alineamiento Activo (NAA) como ruta de intereses nacionales, sobre el ejercicio soberano que relega a un segundo plano los objetivos de las grandes potencias. Ominami, junto a Carlos Fortín y Jorge Heine acuñó el concepto del “no alineamiento activo” (2020). A partir de aquello se rearticuló la clásica idea de una política exterior en conexión con la tradición autonomista. La NAA aplicaría sobre la premisa de una “Nueva Guerra Fría” entre Washington y Beijing conteniendo por el liderazgo mundial. Esta supuesta Segunda Guerra Fría sería cualitativamente disímil a la que se disputó en la segunda parte del siglo XX bajo modelos ideológicos opuestos y la amenaza de disuasión nuclear, reemplazados por cerradas “competencias en los planos comercial, de inversión, tecnológico y financieros con implicaciones geopolíticas”, complementadas por el “establecimiento de reglas de la gobernanza de la globalización” (Fortin et al, 2021, p. 241).

Con un Estados Unidos que representa el 24 % del producto mundial y China alcanzando el 20 % en el ítem y con proyecciones de superación a Estados Unidos a fines del actual decenio, el NNA aspira a constituirse en guía para la acción. El diseño propende a una posición política propia que se desprende del ejercicio soberano de la autonomía de acción como criterio eje de la gobernabilidad nacional/regional, constituida a su vez en respuesta *sui generis* al conflicto sino-estadounidense expresado en las líneas de fractura: a) el vínculo entre gobernanza económica mundial y autonomía nacional, b) el rol del Estado y las empresas estatales en la esfera del comercio y los servicios internacionales. c) La relación entre inversiones extranjeras y transferencia tecnológica.

Paralelamente, Russell y Tokatlian presentaron la “diplomacia de la equidistancia” como propuesta estratégica, aunque en lugar de asumir “una nueva Guerra Fría” sugieren que la rivalidad sino-estadounidense ha sido traspasada por la interdependencia. Lo anterior permite a América Latina seguir un derrotero de distancias equivalentes facilitadora de su identidad regional y estatus global.

Estos enfoques no han estado exentos de críticas por privilegiar al ámbito económico (Faust, 2004; Olano, 2012). Sin embargo, permite que, en escenarios de competencia comercial cerra-

da entre China y Estados Unidos, América Latina (Biderbost y Boscán, 2023) pueda cultivar una “diplomacia de la equidistancia”, conservando márgenes de maniobra que en definitiva hacen parte de la identidad. Desde una perspectiva normativa, la autonomía implica establecer diversos nexos con distintos actores en sintonía con el respeto del derecho internacional, fortaleciendo las capacidades productivas domésticas y potenciando acuerdos minilaterales sin renunciar al diálogo con las grandes potencias. El acuerdo Mercosur-UE encaja con esta idea. Desde la autonomía se identifica la agencia de los países intermedios en el establecimiento de reglas de una nueva gobernanza dúctil y descentralizada. Mediante este tipo de registro se incrementa la oferta de mercados, multiplicando socios y minimizando las dependencias estructurales (Forero, 2015). Adicionalmente favorece la iniciativa proactiva en tiempos de incertidumbre, apostando por diversificación y la adhesión pragmática (Kuik, 2021).

Casi medio siglo de reflexiones latinoamericanas sobre la autonomía marcó periódicamente las políticas exteriores y agendas de desarrollo económico-social de Argentina y Brasil. Hoy las estrategias exteriores pendulan —según los presidentes de turno— entre el acoplamiento (Milei y Bolsonaro) y la autonomía (Kirchner/Fernández y Lula da Silva/Dilma Rousseff). Aunque las preferencias de ambos países clave del Mercosur coincidieron en la autonomía en el período 2003-2015 durante los gobiernos de izquierdas, los Kirchner en Argentina y el PT en Brasil, ambos países representaron posturas opuestas justo en los dos momentos de firma de acuerdos con la UE: en 2019 gobernó Jair Bolsonaro en Brasil que adoptó una política de acoplamiento con EE.UU. y chocó con la estrategia opuesta del gobierno de Alberto Fernández en Argentina; esta misma disonancia se repitió en 2026, con la coincidencia de Lula da Silva y Javier Milei que representan proyectos exteriores diametralmente opuestos.

¿Cómo se explica la firma de estos acuerdos pese a las profundas divergencias ideológicas entre Argentina y Brasil? Por un lado, conciben a la UE como un híbrido entre parte de lo que antes se denominó Occidente-el Norte y un emprendedor de normas internacionales comprometido con el multilateralismo y el regionalismo que, como destacó el presidente uruguayo en su discurso, el acuerdo con la UE ayuda a fortalecer la integración del Mercosur. Por tanto, la UE forma parte de la búsqueda de autonomía a través del regionalismo, el interregionalismo, la diversificación del comercio y (con matices) de una diplomacia de equidistancia. Aunque los debates sobre autonomía surgieron en diferentes épocas y con finalidades distintas, conforme a su respectivo *status quo* (América Latina como zona periférica o Sur Global y la UE como un Occidente peri-céntrico), hay una serie de elementos definitorios, estrategias prioritarias, posicionamientos internacionales y desafíos compartidos destacables.

3.2. El debate de la UE sobre autonomía estratégica

La UE comparte con los dos socios clave del Mercosur, Argentina y Brasil, la búsqueda de autonomía a través de los mismos tres instrumentos, regionalismo, interregionalismo y diversificación de socios y, con matices, una cierta tendencia a la equidistancia frente a China y EE.UU. La necesidad de una mayor autonomía explica que, por primera vez en la historia de la negociación con el Mercosur, la Comisión Europea y su presidenta, Ursula von der Leyen, se impuso sobre los intereses minoritarios del poderoso *lobby* agrícola y medioambiental al usar su competencia exclusiva para validar la parte más controvertida e importante del acuerdo: el comercio. Aquella entró en vigor a pesar de la resistencia de países como Austria o Francia, del voto negativo de facto del PE y de la alianza de fuerzas minoritarias de la derecha e izquierda en el PE e ignorando las protestas masivas de agricultores y ecologistas en varias ciudades europeas.

Diferente a las tres etapas anteriormente descritas que no lograron finalizar un acuerdo, en este caso la motivación externa —diversificar el comercio y reducir la dependencia de EE.UU. en el caso de la UE y contrarrestar en creciente peso de China en el caso del Mercosur— prevaleció ante los obstáculos internos: la resistencia al acuerdo por parte del *lobby* agrícola y ecologista y de algunos Estados miembros en la UE y las divergencias ideológicas y problemas de cohesión interna del lado del Mercosur. Ambos buscaron ganar en autonomía mediante nuevos socios comerciales, el regionalismo y el interregionalismo para contrarrestar el proteccionismo y la coacción unilateral del segundo gobierno de Donald Trump, reduciendo la dependencia de EE. UU. y China.

Los discursos de líderes de la UE durante el acto de la firma del acuerdo con el Mercosur confirman que la autonomía o capacidad de decisión propia motivaron la conclusión del proceso de negociación. El 17 de enero de 2026, el presidente del Consejo de la UE, António Costa, subrayó: “... Si hace 25 años ya vimos clara la importancia de la asociación de nuestras dos regiones, hoy por hoy es aún más evidente..., porque con este acuerdo enviamos un mensaje de ... diversificación de las cadenas de suministro y reducción de dependencias excesivas” (Costa, 2026). Dichas “dependencias excesivas” aluden a EE. UU. al que la UE exportó en 2025 un 21 % y, en segundo lugar, a China que fue, con un 22,2 %, el proveedor más importante de la Unión (<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-us-trade/>). Aunque la UE consiguió, en 2025, un acuerdo sobre nuevos aranceles con EE. UU., la imposición de un 15 % a todas las exportaciones de la Unión tendrá efectos negativos sobre el intercambio comercial. Entre tanto, la UE dejó de percibir a EE. UU. como aliado estratégico fiable, acelerando la búsqueda de socios alternativos en el Sur Global, como el Mercosur o la India, con los que concluyó los acuerdos de libre comercio que negoció durante muchos años.

Esta estrategia conecta con el debate político sobre la autonomía que en el caso de la UE se inició mucho más tarde que en América del Sur y tiene, por tanto, una trayectoria más abreviada, aunque también más política al orientar la proyección exterior de la UE. Fue a partir de 2013 que el Consejo mencionó por primera vez la “autonomía estratégica” como parte del futuro desarrollo de la política de seguridad y defensa (European Council, 2013, p. 7). Ello ocurrió en paralelo a la profundización del proceso de integración y de un mayor peso global o *actorness* de la UE conforme se ha ido desarrollando en las últimas décadas, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a partir de la firma del Tratado de Lisboa en 2007.

Desde el primer gobierno de Donald Trump y su política proteccionista y la posterior invasión rusa en Ucrania, la autonomía estratégica abierta ha ocupado un importante espacio en la UE para convertirse en una “doctrina guía” (Steinbach, 2023, p. 977) de su política exterior, de seguridad y defensa, energética, industrial, tecnológica y comercial. En este caso, la UE afronta no sólo la interdependencia asimétrica con EE. UU. (seguridad y defensa, comercio, inversión y tecnología incluyendo la IA) y China (comercio y tecnología), sino también con Rusia (energía).

La autonomía estratégica sustituye el anterior discurso del multilateralismo eficaz como principal estrategia de inserción internacional (Miró, 2023). Este cambio de paradigma marca una transición de un discurso liberal de política exterior a uno más realista (Beaucillon, 2023, p. 422), y del poder blando a otro de poder duro. A partir de 2022, se justificó la autonomía estratégica con la amenaza rusa tras la invasión de Ucrania y la presión de EE. UU. para que los países europeos incrementaran sus aportes al presupuesto de la OTAN y contribuyan a la guerra en Irán de marzo de 2026, con las correspondientes consecuencias negativas del suministro energético para una UE que depende 57 % de las importaciones energéticas procedentes

del Golfo Pérsico. La disputa sobre Groenlandia que Donald Trump reclamó para Estados Unidos vía compra del territorio danés e incluso su ocupación militar, provocó otro conflicto con la UE, después de la negociación sobre nuevos aranceles y la continuación del apoyo de EE. UU. a Ucrania. Los tres conflictos y otros en ciernes testimonian el declive de la relación transatlántica signada por la desconfianza mutua entre EE. UU. y la UE.

Por la necesidad de fortalecer la defensa europea ante el cuestionamiento de la OTAN por parte de EE. UU. y tras la invasión rusa de Ucrania o la amenaza de anexión de Groenlandia, el debate europeo sobre la autonomía estratégica se enfocó, desde un primer momento, en la seguridad y la defensa—como en el caso latinoamericano— no en la agenda de desarrollo económico y social (Álvarez y Gratiús, 2024). Así, se advierte que el adjetivo “estratégico” —apenas presente en el debate autonomista latinoamericano— proviene de la esfera militar (Beaucillon, 2023, p. 418). Otra diferencia sería su aparición en el ámbito político, mientras que, en el caso de los países del Mercosur fue primero acuñado en el mundo académico, aunque inspirado en ciertos momentos de las políticas exteriores de Vargas y Perón.

Similar a la definición latinoamericana, en la UE, la autonomía responde a la necesidad de “defender sus intereses sin interferencias externas” (Powell, Tocci y Wolff, 2023), y el objetivo final sería “una UE más capaz e independiente ante una creciente competición geopolítica” (Franke y Varma, 2019, p. 1). Según el Parlamento Europeo (EP, 2022, p. 3), “autonomía estratégica” se refiere a la capacidad de actuación independiente de otros países en prácticamente todas las áreas políticas de la UE”. La Brújula Estratégica del Consejo Europeo (Consejo, 2022, p. 5), diseñado en su momento por el Alto Representante Josep Borrell, se enmarcó en “el regreso de la guerra en Europa” y dijo que “reforzará la autonomía de la UE más fuerte y capaz en materia de defensa” (Consejo, 2022, p. 13). Igualmente, el Consejo Europeo afirmó en su agenda estratégica 2019-2024 que “... la UE tiene que perseguir una línea de acción estratégica e incrementar su capacidad de actuar de forma autónoma para preservar sus intereses, mantener sus valores y modo de vida y ayudar a construir el futuro global” (European Council, 2024, p. 6).

En marzo de 2022, la reunión del Consejo en Versalles (Council, 2022, p. 3), posterior a la invasión rusa de Ucrania, decidió fortalecer la “soberanía europea” en los ámbitos de defensa, comercio, energía y economía. En el comercio la autonomía estratégica ha avanzado más dado que es el ámbito donde la UE habla con una sola voz. Ello permitió, entre otros, la firma de los acuerdos de libre comercio con la India y con el Mercosur (ambos en 2025). La autonomía fortalece el lugar de la UE en el mundo, disminuyendo su dependencia de socios externos (Beaucillon, 2023, p. 418). Por otra parte, autonomía estratégica no implica autarquía, sino más bien la defensa de un mundo abierto e interconectado, razón por la cual se optó por el adjetivo “abierta”, sin olvidar quienes prefieren el concepto de “interdependencia estratégica” (Aydintaşbaş et al., 2023).

La búsqueda de autonomía de la UE se aceleró durante el segundo mandato de Trump, cuando se produjo una “ruptura en la asociación transatlántica” (Jones, 2025, p. 69) y, particularmente, en abril de 2026, cuando el presidente de EE. UU. cuestionó la permanencia de su país en la OTAN por no haber encontrado el apoyo de los países europeos en la guerra de Estados Unidos e Israel contra Irán.

Bajo el lema “el momento de la independencia europea”, Ursula von der Leyen (2025, p. 1) destacó que vivimos en “un mundo de ambiciones y guerras imperiales. Un mundo en el que

las dependencias se utilizan como armas de forma despiadada”.⁴ En cuanto al comercio, destacó la necesidad de diversificar los socios de la UE y de aprovechar nuevas oportunidades firmando acuerdos, entre otros, con el Mercosur (von der Leyen, 2025, p. 8), su décimo socio comercial, con un peso ligeramente mayor al de Canadá en las importaciones y exportaciones de la UE.

Dentro de la UE se perciben importantes diferencias: países como Polonia prefieren a EE. UU. y la OTAN como garantes de seguridad, mientras que Francia busca y fomenta una autonomía europea en defensa y seguridad. Desde la guerra en Ucrania también hay diferentes percepciones de los desafíos de seguridad: Alemania, Estonia, Finlandia, Lituania o Suecia se sienten amenazados por Rusia, mientras que países como España, Grecia o Portugal quedan lejos del conflicto, como retrató la negativa española de elevar su contribución a la OTAN al 5 % del PIB a expensas de políticas sociales. Esta división entre los Estados miembros de la UE en torno a la autonomía estratégica ha sido analizado por autores como Steinbach (2023, p. 978) que identifica cuatro grupos: los proteccionistas que defienden los intereses nacionales y tienden a ser proteccionistas; los mercaderes que optan por una apertura económica y la inserción internacional; intergubernamentalistas que prefieren mantener sectores clave como la seguridad y la defensa en manos de los Estados miembros; los supranacionalistas partidarios de transferir cada vez más poderes a las instituciones colectivas de la UE. La dificultad de definir un consenso explica la variedad de interpretaciones del concepto de autonomía estratégica dentro de la Unión (Steinbach, 2023, p. 978). En el caso UE-Mercosur, esta misma división se reflejó en la resistencia de los proteccionistas e intergubernamentalistas (*lobby* agrícola, medioambiental y nacionalistas) frente a los supranacionalistas (Comisión Europea) y los mercaderes (Alemania y otros) que se impusieron al primer grupo que, sólo pudo dilatar la entrada en vigor del acuerdo. De este modo, aunque los mercaderes y los supranacionalistas se impusieron ante los intergubernamentalistas en el Consejo de enero de 2026 que finalmente aprobó el acuerdo, los últimos lograron retrasar la entrada en vigor de sus capítulos no comerciales que sigue dependiendo de cada Estados miembros.

La autonomía estratégica evoca una UE que se adapta a un mundo estado-céntrico de rivalidad geopolítica y se ha alejado de su tradicional socio estratégico EE. UU. desde que Donald Trump dejó de percibir los países europeos como aliados. Por lo tanto, una mayor autonomía en comercio significa reducir la dependencia de EE. UU. que representó en 2025 un 20,6 % de las exportaciones de la UE y un 13,7 % de sus importaciones, seguido por China con un peso del 22,2 % en las compras, pero solo un 8,3 % de las ventas de la Unión (<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-us-trade/>). Para reducir estas dependencias comerciales del binomio competidor China y Estados Unidos, el Mercosur, con Brasil como principal economía del subcontinente latinoamericano, es un socio idóneo para diversificar el comercio y cooperar más en diversos ámbitos, concluyendo un proyecto que data de 1999 y que constituye una pieza más en el complejo entramado de una mayor autonomía estratégica económica de la UE.

⁴ Cita original en inglés: “A world of imperial ambitions and imperial wars. A world in which dependencies are ruthlessly weaponised”.

4. Conclusiones

El retorno de un discurso geopolítico polarizador tras la invasión rusa en Ucrania, el conflicto en Gaza y la guerra contra Irán han debilitado el orden liberal internacional. Según algunos autores, incluso lo han enterrado para resucitar las visiones realistas (Mearsheimer, 2018). Esta narrativa securitizante normaliza y justifica la militarización y la guerra a la vez que propaga una rivalidad bipolar entre China y EE. UU. En este nuevo escenario global, los países del Mercosur y la UE comparten una posición incómoda al ser dos regiones en principio comprometidas con valores y principios liberales que tienden a desaparecer en lo que algunos calificaron como una “nueva guerra fría” (Brands y Gaddis, 2021). Esta narrativa realista contrasta con una interdependencia sin precedentes entre China y EE. UU. que plantea “la gran contradicción de este tiempo”: “... mientras Westfalia y las batallas geopolíticas dividen a EE. UU. y China, la mundialización y las dinámicas de la economía política internacional los unen” (Actis y Malacalza, 2021, p. 121).

El clima internacional de libre comercio en las primeras fases de negociación entre las décadas de 1990 y 2000 no ofreció suficientes incentivos para concluir el acuerdo Mercosur-UE, debido a que ambos bloques tuvieron otras alternativas: particularmente China/BRICS en el caso del primero; y Estados Unidos y el proyecto del TTIP en el caso del segundo. Cuando el contexto internacional cambió hacia un mayor proteccionismo, el unilateralismo y el bilateralismo con menos espacios para bloques económicos, el Mercosur y la UE tuvieron más incentivos para concluir el proceso interregional desde una visión autonomista de principios compartidos.

El Mercosur y la UE comparten lazos interregionales y, por tanto, más horizontales, y un proyecto basado en la integración regional, el multilateralismo, la apertura comercial y la búsqueda de una mayor independencia de China y EE. UU. Aunque los debates surgen en contextos diferentes, el acuerdo ofrece a ambos bloques nuevas oportunidades de asociación bajo el concepto de autonomía relacional, en cooperación o coalición con otros, aumentando el margen de maniobra independiente. Brasil y la UE coinciden en la búsqueda de autonomía que reduce las interferencias de terceros. En ambos casos se trata de una estrategia controvertida y en construcción que ha generado más debates académicos y políticos que acciones concretas. El comercio, donde la UE habla con una sola voz y el Mercosur tiene políticas comunes, es el ámbito en el cual la autonomía parece más viable, ya que los dos bloques tienen la capacidad de firmar acuerdos con terceros.

Bajo la noción de autonomía se esconde el deseo de tener más *actorness* internacional, ya que el Mercosur y la UE son bloques regionales, intergubernamental en el caso del primero y de integración en el segundo. En Argentina o Brasil, esta búsqueda condujo en diferentes momentos a la idea del no alineamiento activo y en la UE a la noción de “soberanía europea” (Miró, 2023). Mientras que en el Mercosur la política exterior autonomista de países como Argentina durante el kirchnerismo (2003-2015) o Brasil bajo los mandatos de Lula da Silva (2003-2011 y desde 2023) ha conducido a una política de no alineamiento activo, en el caso de la UE conllevó la noción de más poder duro y proyección internacional y, en menor medida, una diplomacia de equidistancia frente a China y EE. UU. Las estrategias autonomistas de ambos bloques tienen diferentes prioridades: un enfoque de desarrollo mediante la cooperación Sur-Sur y una política equidistante entre Estados Unidos y China en el caso latinoamericano, y el fortalecimiento de una política exterior y de seguridad común, así como una mayor independencia energética, en el de la UE. A pesar de estas diferencias, el Mercosur y la UE coinciden en la visión estratégica de diversificar sus socios y fortalecer sus procesos de integración y la

cooperación interregional, así como el multilateralismo y el derecho internacional como instrumentos hacia una mayor autonomía discursiva y de acción.

La hipótesis causal de la autonomía como principal motivación para establecer el acuerdo ofrece una explicación más convincente que los beneficios económicos, teniendo en cuenta los plazos graduales para la inclusión de sectores sensibles (agrícola para la UE y servicios para el Mercosur) y el reciente informe de impacto de la Comisión Europea (2025) que calculó un modesto crecimiento del PIB en ambos bloques. Por otra parte, este mismo estudio destacó la importancia de volver a recuperar posiciones de mercado ante la competencia de China en el Mercosur, un argumento que sería parte de la búsqueda de autonomía.

Finalmente, cabe advertir que, al estar pendiente la decisión del Tribunal de Justicia Europeo, la entrada en vigor de las partes no comerciales del acuerdo Mercosur-UE no está garantizada. Esta vez, la iniciativa depende de la UE, que tendrá que decidirse entre la apertura comercial con nuevos socios conforme a su estrategia autonomista y su enfoque liberal, o el proteccionismo agrícola de una pequeña minoría con poder en Bruselas y en las capitales europeas. Un estancamiento supondría un serio revés para la autonomía estratégica de la UE, que busca reducir su dependencia de EE. UU. y para los países del Mercosur, y particularmente Brasil, que pretenden diversificar su comercio con China.

Referencias

- Actis, E. y Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, 291, 114-126.
- Álvarez, A. y Gratiús, S. (2024). Divergencias y convergencias de los debates autonomistas en América Latina y la Unión Europea. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 136, 163-188.
- Álvarez, G. y Ovando, C. (2009). El Consejo de Defensa Suramericano. Posibilidades de Integración desde una perspectiva constructivista. *Papel Político*, 14(2), 543-579.
- Alzugaray, C. (2009). *Los cambios en la agenda regional hemisférica ante los nuevos escenarios en América Latina y el Caribe y Estados Unidos* [Ponencia]. Universidad Estatal de São Paulo, Brasil.
- Aranda, G. y Ovando, C. (2015). Estrategias de autonomía e integración convergiendo en una relación bilateral: el caso de Argentina y Chile. En J. Briceño y A. Simonoff (eds.), *Integración y cooperación regional en América Latina, Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Biblos.
- Aydintaşbaş, A., Barnes-Dacey, J., Dennison, S., Dumoulin, M., Grare, F., Leonard, M., Murphy, T. y Torreblanca, J. I. (2023). Strategic Interdependence: Europe's New Approach in a World of Middle Powers. *Policy Brief*. European Council on Foreign Relations (ECFR).
- Beach, D. (2022). Process Tracing Methods in the Social Sciences (actualizado el 22 de noviembre 2022). En E. Hannah (ed.), *Oxford Research Encyclopedias of Politics: Qualitative Political Methodology*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.176>

- Beaucillon, C. (2023). Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor. *European Papers/European Forum*, 8(2), 417-428.
- Bernal-Meza, R. (2004). Multilateralismo y unilateralismo en la política mundial. América Latina ante el orden mundial. *HAOL*, 5, 83-91.
- Biderbost, P. y Boscán, G. (2023). Divergencias chino-estadounidenses y reconfiguración de la política exterior de los estados latinoamericanos. Introducción al número especial. *Revista UNISCI*, 61, 9-14.
- Brands, H. y Gaddis, J. L. (2021, noviembre-diciembre). The New Cold War: America, China, and the Echoes of History. *Foreign Affairs*, 100(6), 10-20.
- Briceño, J. y Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, 186, 39-89. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45218>
- Castillo, A. (2022/2023). Apuntes sobre el método de rastreo de procesos en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 51, 71-91. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2022.51.004>
- Colacrai, M. (1992). Perspectivas Políticas de la bibliografía de Política Exterior argentina. En R. Russell (ed.), *Enfoques teóricos y metodológicos, para el estudio de la política exterior, Programa de estudios conjuntos sobre las relaciones internacionales de América Latina* (pp. 19-51). RIAL.
- Consejo de la Unión Europea. (2022, 21 de marzo). Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales. Consejo de la Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>
- Costa, A. (2026, 17 de enero). *Discurso del presidente António Costa en la ceremonia de firma de los acuerdos UE-Mercosur* [Discurso]. Consejo Europeo. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2026/01/17/speech-by-president-antonio-costa-at-the-signing-ceremony-of-the-eu-mercosur-agreements/>
- Cox, R. W. y Sinclair, T. J. (1996). Social forces, states, and world orders: Beyond international relations theory (1981). En R. Cox (ed.), *Approaches to World Order*, 85-123. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511607905.007>
- Da Silva Bichara, J. y Gratiús, S. (2025, 13 de marzo). *Brasil, ¿puente entre Norte y Sur?* [Working paper] Gate Center <https://gatecenter.org/brasil-puente-entre-norte-y-sur/>
- Damen, M. (2022, julio). *EU Strategic Autonomy 2013-2023: from concept to capacity* (Briefing, EU Strategic Autonomy Monitor, PE 733.589). European Parliamentary Research Service, Parlamento Europeo. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI\(2022\)733589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf)
- European Commission. (2025). *EU-MERCOSUR Partnership Agreement. Economic Analysis of the Negotiated Outcome of the EU-Mercosur Partnership Agreement*. Directorate-General for Trade. Publications Office of the European Union.

- European Council. (2024). *A New Strategic Agenda 2019-2024*.
- European Council. (2013, 19-20 de diciembre). *Conclusions*.
- Esteves, P. y Coelho, C. F. (2025). Be careful What you wish for: Brazil and BRICS in three acts. *South African Journal of International Affairs*, 32(1-2), 91-112. <https://doi.org/10.1080/10220461.2025.2528980>
- Eurostat. (2026, 18 de marzo). *Energy in Europe: imports dependency*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/wdn-20260318-1>
- Faust, J. (2004). Latin America, Chile and East Asia: policy networks and successful diversification. *Journal of Latin America Studies*, 36(4), 743-770. <https://doi.org/10.1017/S0022216X04008156>
- Forero, F. (2015). Diversificación y autonomía en la política exterior latinoamericana. *Desafíos*, 27(1), 291-322. <https://doi.org/10.12804/desafios27.2.2015.09>
- Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. Editorial Catalonia.
- Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (2020). Latinoamérica: no alineamiento y la segunda. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(3), 107-115.
- Franke, U. y Tara, V. (2019). *Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy*. European Council on Foreign Relations (ECFR).
- García, C. y Rodrigo, Á. (2008). La necesidad de redefinir la seguridad: seguridad humana, seguridad colectiva y derechos humanos. En C. García, Caterina y A. Rodrigo (eds.), *La seguridad comprometida: Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados* (pp. 205-228). Tecnos.
- Gardini, G. L. (ed.). (2023). *External Relations of Latin America and the Caribbean*. Springer.
- González, G. y Tokatlian, J. G. (2026). El desconcierto latinoamericano frente al (previsible) acoso de Donald Trump. *Nueva Sociedad*, 321.
- Gómez Gómez-Plana, A. (2021). Acuerdo Unión Europea-Mercosur: una revisión de los efectos económicos. *Boletín Económico del ICE*, 30/31, 41-53. <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3133.7169>
- Gratius, S. (2018). Brazil and the EU: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61(1). <https://doi.org/10.1590/0034-7329201800103>
- Gratius, S. (2026). Una teoría en declive: las críticas del Liberalismo al Realismo. En R. Valés-Calderón y S. Dieste-Muñoz (eds.), *El realismo como teoría de las relaciones internacionales. Innovaciones, críticas y desafíos contemporáneos* (pp. 141-163). Tirant Lo Blanch.
- Hänggi, H. (2000, 18 de mayo). Interregionalism: empirical and theoretical perspectives [Ponencia]. Workshop Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas, Los Angeles, CA.
- Ikenberry, J. (2020). The Next Liberal Order. *Foreign Affairs*, 99(4), 133-142.

- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1979.16458>
- Jones, E. (2025). Transatlantic ruptura: legitimacy, integration and security. *Survival*, 67(2), 69-84. <https://doi.org/10.1080/00396338.2025.2481771>
- Kuik, C. C. (2021). Getting hedging right: A small-state perspective. *China International Strategy Review*, 3(2), 300-315. <https://doi.org/10.1007/s42533-021-00089-5>
- Lippert, B., Von Ondaarza, N. y Perthes, V. (eds.) (2019). European strategic autonomy: Actors, issues, conflicts of interests. *SWP Research Papers*, 4.
- Lula da Silva, L. I. (2026, 16 de enero). El acuerdo Mercosur-UE es la respuesta del multilateralismo al aislamiento. *El País*. <https://elpais.com/america/2026-01-16/el-acuerdo-merc-sosur-ue-es-la-respuesta-del-multilateralismo-al-aislamiento.html>
- Malamud, A. y Schenoni, L. (2025). *Geopolitical Aspects of the EU-Mercosur agreement* (Estudio solicitado por la Comisión AFET, PE 754.478). Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754478/EXPO_STU\(2025\)754478_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754478/EXPO_STU(2025)754478_EN.pdf)
- Mearsheimer, J. (2018). *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. Yale University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv5cgb1w>
- Milei, J. (2026, 17 de enero). *Discurso del presidente de la Nación Argentina, Javier Milei – Cumbre Acuerdo Firma Mercosur-UE* [Discurso]. Presidencia de la Nación Argentina, Asunción, Paraguay.
- Miró, J. (2023). Responding to the global disorder: the EU's quest for open strategic autonomy. *Global Society*, 37(3), 315-335. <https://doi.org/10.1080/13600826.2022.2110042>
- Parlamento Europeo (PE). (2026). *UE-Mercosur: demande d'avis de la Cour de justice et motion de censure*.
- Powell, C., Tocci, N. y Wolff, G. (2023). Making European Strategic Autonomy Work. Project Syndicate.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar.
- Ramos Coelho, D. (2025). A Fractured World and the Collapse of the Liberal Order: International Relations in a Multipolar World. *CEBRI Journal*, 4(14), 145-162.
- Rodríguez, G. (2023). Autonomía pragmática: La nueva política exterior de Lula. *Análisis Carolina*, 7. https://doi.org/10.33960/AC_07es.2023
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional. Una Mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 159-194.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 157-180.
- Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (2024). Unión Europea y Mercosur: cuatro nudos ¿y un desenlace? *Nueva Sociedad*, 311, 17-26.

- Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (2021). El Acuerdo Mercosur–Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica. *Análisis Carolina*, 20. Fundación Carolina. https://doi.org/10.33960/AC_20.2021
- Schwab, S. (2011). After Doha: Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It. *Foreign Affairs*, 90(3), 104-117.
- Söderbaum, F. y Van Langenhove, L. (2005). The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism. *Journal of European Integration*, 27(3), 249-262. <https://doi.org/10.1080/07036330500190073>
- Steinbach, A. (2023). The EU's Turn to 'Strategic Autonomy': Leeway for Policy Action and Points of Conflict. *The European Journal of International Law*, 34(4), 973-1006. <https://doi.org/10.1093/ejil/chad048>
- Ventura, D. (2005). *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea: los desafíos de una asociación interregional*. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Vieira, M. (2026, 17 de enero). *Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da assinatura do Acordo Mercosul-União Europeia* [Discurso]. Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- Von der Leyen, U. (2026, 27 de febrero). *Statement by President von der Leyen on the EU-Mercosur agreement* [Declaración]. Comisión Europea.
- Von der Leyen, U. (2025, 10 de septiembre). *State of the Union Address by President von der Leyen* [Declaración]. Comisión Europea.
- The White House. (2025, noviembre). *National Security Strategy of the United States of America*.