

UNIVERSIDAD
AUSTRAL



Entre la Norma y el Vacío: Límites Estructurales de la Política Ambiental del Mercosur en Clave de Integración Regional

Constanza Sofía Soler Balza

15 DE FEBRERO DE 2026

MRI 2025/2026

4708 palabras

Mercosur; gobernanza ambiental regional; intergubernamentalismo; implementación de políticas; integración regional; Acuerdo Mercosur-Unión Europea; economía política ambiental.

Entre la Norma y el Vacío: Límites Estructurales de la Política Ambiental del Mercosur en Clave de Integración Regional

 Constanza Sofía Soler Balza

En el corazón del **Mercosur** persiste una paradoja fundacional: el bloque se asienta **sobre una de las mayores concentraciones de biodiversidad y capital natural del planeta**, pero su arquitectura de integración ha mostrado dificultades para traducir esa base ambiental en un eje sostenido de acción regional.

Como señalan Morello, Pengue y Rodríguez (2005), varios países del espacio mercosureño, en particular Brasil y Bolivia, y probablemente Paraguay, forman parte del grupo **de Estados megadiversos**, con niveles excepcionales de riqueza biológica. Esta singularidad se explica por la extensa interfase ecológica que conecta ecorregiones tropicales, subtropicales y templadas, lo que históricamente ha favorecido la conectividad biológica y la persistencia de altos niveles de biodiversidad. En este sentido, el Mercosur constituye un **reservorio estratégico de riqueza biótica global**, con amplias superficies aún cubiertas por vegetación natural.

Sin embargo, esta abundancia también sustenta las ventajas comparativas que estructuran la inserción internacional del bloque. **La biodiversidad, los bosques, el agua y los suelos fértiles son el soporte material de sectores exportadores clave** —agroindustria, ganadería, minería y energía— y quedan así sometidos a dinámicas económicas externas que incentivan la expansión productiva. Como resultado, la región combina una extraordinaria riqueza ecológica con procesos persistentes de transformación territorial, caracterizados por altas tasas de deforestación, expansión agrícola y presiones sobre ecosistemas estratégicos (Morello et al., 2005).

En paralelo, **la agenda ambiental se consolidó como un eje de la gobernanza global** y comenzó a influir crecientemente en el comercio internacional y en las estrategias de desarrollo. En los procesos de integración regional, esto generó expectativas de coordinación de políticas, armonización regulatoria y reducción de asimetrías. Mientras la Unión Europea suele presentarse como referencia por su capacidad de articular normas e instrumentos de cumplimiento, en América Latina (y de manera particularmente visible en el Mercosur) **la incorporación de la agenda ambiental ha sido principalmente normativa y discursiva**. Desde fines de los años noventa, el bloque creó instancias técnicas especializadas, como el **Subgrupo de Trabajo N.º 6**, y adoptó declaraciones sobre desarrollo sostenible, aunque con una traducción limitada en políticas regionales operativas.

En este contexto, el ensayo se propone responder **qué explica la brecha entre la incorporación normativa de la agenda ambiental y su baja capacidad de implementación en el Mercosur**. La tesis sostiene que esta brecha es estructural: responde al carácter intergubernamental del bloque, a la primacía de intereses económicos nacionales vinculados a modelos extractivos y agroexportadores, y a la ausencia de instrumentos regionales de financiamiento, monitoreo y enforcement que permitan sostener compromisos comunes en el tiempo.

Para mostrar este mecanismo en acción, el análisis se centra en un episodio crítico contemporáneo: **la negociación del Acuerdo Mercosur–Unión Europea**, donde las exigencias ambientales externas hicieron visible aquello que el bloque no logró construir internamente: una gobernanza ambiental regional con capacidad efectiva de implementación.

Arquitectura sin Dientes: Mapa Político, Arenas e Incentivos de la Gobernanza Ambiental del Mercosur

La brecha entre la incorporación normativa de la agenda ambiental y su limitada implementación efectiva se comprende con mayor claridad cuando se reconstruye el mapa político del bloque, es decir, quién decide, en qué ámbitos institucionales, bajo qué incentivos y mediante qué reglas. El Mercosur se organiza sobre una **base estrictamente intergubernamental**, caracterizada por la ausencia de delegación de competencias a órganos supranacionales y por el control permanente de los Estados sobre las decisiones estratégicas.

En la cúspide de la estructura institucional del Mercosur se ubica el **Consejo del Mercado Común (CMC)**, órgano superior integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, encargado de la conducción política general del proceso de integración y de la adopción de sus decisiones estratégicas. Por debajo opera el **Grupo Mercado Común (GMC)**, que cumple funciones ejecutivas y administrativas: coordina la implementación de las decisiones, administra la agenda regional, propone medidas y supervisa el cumplimiento normativo. Su composición, representantes ministeriales y de bancos centrales, refleja el carácter intergubernamental del bloque y lo convierte en el principal canal de articulación técnica y operativa del funcionamiento cotidiano del Mercosur.

Las **reuniones especializadas y los subgrupos de trabajo** —entre ellos el **Subgrupo de Trabajo N.º 6 sobre Medio Ambiente**— constituyen instancias técnicas dependientes del GMC. Su tarea consiste en producir diagnósticos, elaborar propuestas normativas y generar insumos técnicos mediante mecanismos de cooperación intergubernamental. Sin embargo, estos espacios **carecen de autonomía decisoria y su capacidad de incidencia depende de la aprobación política en los niveles**

superiores, lo que introduce un filtro institucional permanente entre la producción técnica y la adopción efectiva de políticas regionales.

En este diseño, la delegación de competencias hacia el nivel regional es mínima y reversible. **Las normas del Mercosur no poseen efecto directo en los ordenamientos internos ni primacía jurídica sobre las legislaciones nacionales, y su internalización doméstica suele ser desigual y lenta.** Esta característica no constituye un mero detalle jurídico, sino un rasgo político central que condiciona el alcance real de las políticas regionales, especialmente en áreas que requieren continuidad, coherencia y compromisos sostenidos en el tiempo. Como advierte Fernández Reyes (2019), pese a los intentos de perfeccionar el régimen de incorporación previsto en el Protocolo de Ouro Preto para lograr una vigencia simultánea de la normativa regional, los resultados han sido “relativos” y el cumplimiento de la obligación de internalización por parte de los Estados parte dista de ser cabal. En última instancia, la eficacia del derecho regional queda atada a la voluntad y al compromiso político de los gobiernos, lo que vuelve estructural la brecha entre producción normativa y aplicación efectiva.

La posición institucional del **Subgrupo de Trabajo N.º 6** refleja con claridad estas limitaciones. Este órgano constituye la principal arena técnica del MERCOSUR en materia ambiental y su mandato se orienta a promover la cooperación, intercambiar información, identificar asimetrías regulatorias y formular recomendaciones destinadas a evitar que las diferencias ambientales se conviertan en barreras no arancelarias. De este modo, la dimensión ambiental **se inserta en la lógica del regionalismo comercial** como un elemento que debe ser gestionado para no interferir en los flujos económicos.

Las restricciones estructurales del SGT-6 se manifiestan en la ausencia de capacidad decisoria, la falta de presupuesto propio y la inexistencia de mecanismos regionales robustos de seguimiento y evaluación. **Cualquier avance depende de la aprobación política en instancias superiores**, lo que convierte la armonización normativa en un proceso lento, negociado y profundamente politizado. La producción técnica genera borradores y recomendaciones, pero es la dinámica intergubernamental la que determina qué propuestas se consolidan y cuáles se diluyen.

Las preferencias estatales contribuyen decisivamente a este resultado. Argentina y Brasil concentran el mayor peso estructural del bloque y, por lo tanto, establecen el umbral máximo de ambición de la agenda ambiental regional. Ambos países presentan economías donde los sectores agroindustriales, energéticos y extractivos poseen elevada capacidad de influencia política, y donde cualquier restricción ambiental tiende a traducirse en debates domésticos sobre empleo, competitividad, generación de divisas y distribución territorial del desarrollo. Paraguay y Uruguay, con estructuras

productivas más pequeñas y alta dependencia de exportaciones primarias, suelen priorizar la flexibilidad normativa y el acceso a mercados, percibiendo los estándares ambientales comunes como posibles costos adicionales o restricciones indirectas.

Estas asimetrías no se procesan mediante mecanismos de convergencia institucional, dado que **el bloque carece de instrumentos compensatorios significativos** (como fondos ambientales regionales o dispositivos de financiamiento para la transición productiva). En consecuencia, las diferencias estructurales entre los Estados tienden a traducirse en posiciones cautelosas y en la preferencia por compromisos flexibles y no vinculantes. En línea con esta interpretación, el ex ministro de Ambiente de Uruguay, **Gerardo Amarilla**, sostuvo en una comunicación personal realizada durante la elaboración de este trabajo que la falta de herramientas regionales de convergencia ambiental constituye uno de los principales obstáculos para profundizar la cooperación efectiva en el bloque (comunicación personal, 2026).

La jerarquía sectorial dentro de cada Estado también se proyecta al plano regional. Aunque las áreas ambientales participan en el SGT-6, la conducción de la política comercial y de las negociaciones externas se concentra en las cancillerías y en los ministerios económicos y productivos. **El ambiente queda así ubicado en un subsistema técnico, mientras que el comercio y la inserción internacional se inscriben en el ámbito de la alta política.** Esta jerarquía se vuelve particularmente visible cuando emergen demandas externas: los negociadores priorizan la preservación de la competitividad y el cierre de acuerdos comerciales, relegando la agenda ambiental a un papel subordinado, frecuentemente limitado a cláusulas declarativas o de legitimación.

La participación de actores no estatales se canaliza principalmente a través del **Foro Consultivo Económico y Social**, que reúne sindicatos, organizaciones empresariales y de la sociedad civil, aunque carece de capacidad decisoria y su incidencia real es limitada. La diversidad de intereses en materia ambiental dificulta la construcción de posiciones comunes ambiciosas, y la estructura institucional no ofrece mecanismos eficaces para traducir la deliberación en decisiones vinculantes. El propio Foro ha reconocido esta limitación al señalar la necesidad de fortalecer el diálogo entre los Estados Parte y advertir que muchas iniciativas vigentes constituyen “**falsas soluciones**” incapaces de abordar las causas estructurales del problema ambiental regional (FCES, 2008).

La **dimensión jurisdiccional** revela un déficit adicional. El sistema de solución de controversias del Mercosur y el Tribunal Permanente de Revisión no han desarrollado una práctica sostenida ni un repertorio jurisprudencial en materia ambiental que funcione como incentivo de cumplimiento. Tampoco existe un **mecanismo de cuestión prejudicial** que permita uniformar la interpretación del

derecho regional y reducir la fragmentación normativa. La ausencia de sanciones claras por incumplimiento refuerza la dependencia de la voluntad política coyuntural de los Estados.

En conjunto, este mapa político muestra que la debilidad de la política ambiental del Mercosur no responde a fallas accidentales ni a simples limitaciones técnicas, sino que constituye una consecuencia coherente de **una arquitectura institucional diseñada para preservar la autonomía estatal en áreas sensibles**. La integración ambiental tiende a avanzar cuando no altera los equilibrios económicos existentes, pero encuentra límites persistentes cuando requiere coordinación vinculante, redistribución de costos o modificaciones sustantivas en los modelos de desarrollo predominantes.

Del “Capítulo Verde” al Bloqueo: Mecanismo Político en el Episodio Mercosur–Unión Europea

Los déficits institucionales del Mercosur adquieren su verdadera dimensión cuando se observan en funcionamiento. La trayectoria del acuerdo entre el bloque sudamericano y la Unión Europea permite reconstruir una secuencia política recurrente que explica por qué la incorporación normativa de la agenda ambiental no se traduce en capacidades regionales efectivas de implementación. No se trata de un problema de ausencia normativa ni de debilidad técnica aislada, sino de una dinámica estructural que articula presiones externas, reglas decisorias internas e incentivos económicos domésticos.

La cronología del proceso es ilustrativa. Tras más de dos décadas de negociaciones intermitentes iniciadas en **1999**, el acuerdo político birregional fue anunciado en **2019**, en un contexto marcado por el aumento **de incendios en la Amazonía** y por la creciente centralidad del cambio climático en la agenda internacional. Ese episodio convirtió la dimensión ambiental en un punto crítico del debate público europeo, habilitando a varios Estados miembros —particularmente Francia, Irlanda y Austria— a cuestionar la ratificación del acuerdo con el argumento de la **insuficiencia de garantías ambientales** en el Mercosur. La cuestión ambiental funcionó entonces como un factor de bloqueo político, evidenciando tanto las tensiones comerciales como las divergencias normativas entre ambos bloques (Ghiotto & Echaide, 2020).

Las cláusulas ambientales incorporadas en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible reflejan esta tensión. Aunque el acuerdo incluye referencias explícitas al Acuerdo de París y compromisos de cooperación climática, **su redacción evita establecer obligaciones exigibles, sanciones por incumplimiento o mecanismos vinculantes de monitoreo**. Como sostienen Ghiotto y Echaide (2020), el lenguaje predominante en las cláusulas ambientales —expresiones como “**según corresponda**” o “**promover**”— otorga amplios márgenes de discrecionalidad a los Estados, debilitando el alcance jurídico de los compromisos asumidos. En este marco, la incorporación de la

agenda ambiental operó principalmente como un requisito político para sostener la negociación, más que como una transferencia efectiva de capacidades regulatorias al nivel regional.

El período posterior confirmó la persistencia de esta dinámica. Las negociaciones permanecieron estancadas durante varios años, en parte por las críticas europeas a las políticas ambientales del gobierno brasileño durante la **presidencia de Jair Bolsonaro**, pero también por la resistencia interna del Mercosur a avanzar hacia estándares regionales más exigibles. Recién en **diciembre de 2024** la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció el cierre del acuerdo en Montevideo, destacando su carácter “histórico” y su potencial para crear una zona de libre comercio de aproximadamente setecientos millones de personas. El relanzamiento respondió tanto a la necesidad europea de diversificar alianzas comerciales en un contexto geopolítico crecientemente competitivo como a la voluntad del Mercosur de ampliar su inserción internacional.

Sin embargo, **el proceso de ratificación volvió a revelar la centralidad política de la dimensión ambiental**. A comienzos de 2026, el acuerdo continuaba enfrentando resistencias en el Consejo y el Parlamento Europeo, donde algunos Estados y eurodiputados evaluaban recurrir a mecanismos jurídicos para cuestionar su compatibilidad con los compromisos climáticos de la UE. De este modo, la agenda ambiental operó simultáneamente como condición de legitimidad internacional, instrumento de disputa comercial y recurso político en debates domésticos europeos.

Este recorrido permite identificar un mecanismo político recurrente. Las demandas ambientales externas elevan los costos reputacionales y obligan a los Estados del Mercosur a aceptar compromisos normativos generales para sostener su inserción internacional. Esos compromisos son luego procesados en una estructura decisoria fragmentada, donde las áreas económicas y comerciales concentran el poder efectivo, mientras las instancias ambientales operan en un plano técnico subordinado. La regla del consenso y la ausencia de mecanismos regionales vinculantes conducen finalmente a **soluciones declarativas, sin instrumentos de implementación sostenida**.

La interacción entre esta arquitectura institucional y la estructura productiva regional refuerza el resultado. La expansión de las exportaciones agrícolas y extractivas, incentivada por la liberalización comercial, genera presiones adicionales sobre ecosistemas estratégicos. **Diversos estudios estiman que el aumento del comercio birregional podría incrementar las emisiones de gases de efecto invernadero, expandir la deforestación y profundizar el uso intensivo de agroquímicos, especialmente en cadenas productivas vinculadas a la soja, la ganadería y los biocombustibles** (Ghiotto & Echaide, 2020). La dimensión ambiental no constituye un componente marginal del acuerdo, sino uno de sus principales campos de disputa política.

La evidencia también sugiere que la **agenda ambiental** ha sido utilizada en distintos momentos como **instrumento estratégico por actores extrarregionales**. Las objeciones europeas al acuerdo no se explican exclusivamente por preocupaciones ambientales sustantivas, sino también por la necesidad de proteger sectores agrícolas sensibles y por la presión de coaliciones domésticas. En este sentido, el discurso ambiental funciona simultáneamente como mecanismo de legitimación normativa y como herramienta de competencia económica. La tensión entre estándares ambientales y protección comercial refleja las asimetrías estructurales del sistema internacional y las disputas por la definición de reglas globales de sostenibilidad.

Desde una perspectiva analítica, el episodio del acuerdo Mercosur–UE permite observar cómo la combinación de incentivos económicos, reglas de decisión intergubernamentales y presiones externas produce un resultado predecible: **una política ambiental regional de baja intensidad**. La integración avanza en el plano normativo y discursivo, pero se detiene en el plano operativo cuando la coordinación requiere redistribución de costos, limitación de soberanía regulatoria o transformación de modelos productivos. La brecha entre norma e implementación no constituye una anomalía del proceso de integración, sino una consecuencia coherente de su arquitectura institucional y de la economía política de sus Estados miembros.

Discusión: lo Ambiental como Prueba de Estrés del Regionalismo Intergubernamental

El análisis del acuerdo entre el Mercosur y la UE permite observar con claridad cómo la agenda ambiental opera como una verdadera prueba de estrés para el tipo de integración que caracteriza al bloque sudamericano. Más que un tema sectorial, lo ambiental funciona como un lente analítico privilegiado para identificar los alcances y límites estructurales del regionalismo intergubernamental.

Desde el enfoque intergubernamentalista, el patrón observado resulta consistente con las expectativas teóricas. Los Estados tienden a cooperar cuando las preferencias convergen y los costos domésticos son bajos; en cambio, cuando una política implica restricciones a sectores estratégicos o genera efectos distributivos significativos, la cooperación se vuelve más superficial y flexible (Moravcsik, 1998). En el Mercosur, este comportamiento se ve reforzado por la regla del consenso, que transforma las divergencias en poder efectivo de veto y favorece acuerdos de alcance mínimo. Tal como ha señalado la literatura sobre el bloque, este diseño facilita compromisos de bajo costo político, pero dificulta la creación de mecanismos vinculantes en áreas sensibles.

El episodio del acuerdo Mercosur–UE confirma empíricamente este diagnóstico. La creciente presión europea para incorporar compromisos ambientales exigibles no produjo una convergencia regional hacia estándares comunes más robustos, sino que generó respuestas fragmentadas y defensivas por

parte de los Estados miembros. La agenda ambiental fue aceptada en el plano normativo como condición para sostener la negociación internacional, pero su traducción en instrumentos regionales de implementación permaneció limitada. Este resultado ilustra cómo, en un esquema intergubernamental, la ampliación temática no necesariamente se traduce en profundización institucional.

La literatura sobre regionalismo latinoamericano permite ubicar esta dinámica dentro de un proceso más amplio. El **regionalismo poshegemónico** incorporó nuevas agendas y lenguajes sociales, políticos y ambientales, pero mantuvo rasgos intergubernamentales fuertes, una institucionalidad fragmentada y la superposición de foros (Riggirozzi & Tussie, 2012). En este contexto, la agenda ambiental en el Mercosur cumple una doble función. Hacia el exterior, opera como señal discursiva de compromiso con estándares globales; hacia el interior, se traduce principalmente en cooperación técnica y coordinación informativa. Sin embargo, rara vez se consolida como plataforma para políticas regionales exigibles. Briceño Ruiz (2018) describe este fenómeno como parte de la trayectoria más amplia del bloque, donde la expansión temática convive con límites decisorios persistentes.

La perspectiva de la economía política del regionalismo refuerza este argumento. La efectividad de las políticas regionales depende en gran medida de la estructura productiva y de las coaliciones domésticas dominantes (Mansfield & Milner, 1997; Söderbaum, 2016). En el Mercosur, la centralidad de los sectores agroexportadores, energéticos y extractivos configura una coalición regional que tiende a resistir la adopción de estándares ambientales comunes exigibles. La regulación ambiental no es neutral en términos distributivos: afecta rentas, competitividad y estrategias de desarrollo. En consecuencia, su implementación se convierte en un terreno donde los Estados muestran mayor reticencia a ceder autonomía regulatoria.

El caso del acuerdo birregional ilustra esta lógica con particular claridad. Las cláusulas ambientales fueron incorporadas en gran medida como requisito político para la legitimación del tratado en Europa, mientras que su diseño jurídico evitó establecer mecanismos de enforcement vinculantes. Este tipo de compromisos normativos flexibles permitió sostener la negociación sin alterar los equilibrios económicos internos del bloque. La agenda ambiental funcionó así como una herramienta de legitimación externa más que como un motor de transformación institucional regional.

Un contraargumento frecuente sostiene que la institucionalidad ligera del Mercosur constituye una estrategia adaptativa frente a las asimetrías entre los Estados miembros. Desde esta perspectiva, la flexibilidad normativa permitiría acomodar heterogeneidades, evitar conflictos jurídicos y facilitar una cooperación gradual basada en aprendizaje. En materia ambiental, esta interpretación sugiere que la creación de foros técnicos y normas generales representaría una etapa inicial de un proceso incremental de integración.

No obstante, la evidencia empírica muestra que este proceso no ha generado un sendero claro de convergencia institucional. La cooperación técnica desarrollada en ámbitos como el Subgrupo de Trabajo N.º 6 no ha logrado traducirse en mecanismos regionales de seguimiento, financiamiento o incentivos que modifiquen comportamientos estatales. Como advierte la literatura sobre regímenes ambientales, **la efectividad normativa depende de la capacidad de las reglas para alterar expectativas y generar incentivos claros de cumplimiento**. En ausencia de tales instrumentos, la flexibilidad institucional tiende a consolidarse como un límite estructural más que como una etapa transitoria, ya que “dada la naturaleza poco desarrollada de los mecanismos de cumplimiento a nivel internacional, resulta difícil inducir el cumplimiento sostenido cuando los actores no perciben las normas como justas y legítimas” (Young, 2011, p. 19855, traducción propia).

La comparación con la Unión Europea permite iluminar este contraste. Sin necesidad de replicar un modelo supranacional pleno, la UE ha desarrollado dispositivos intermedios (agencias, sistemas de monitoreo, fondos y condicionalidades) que conectan la producción normativa con su implementación (Hooghe & Marks, 2009). Además, la experiencia europea muestra que las crisis externas pueden actuar como catalizadores de profundización institucional (Jones et al., 2015). En el Mercosur, en cambio, las presiones externas, como las derivadas del acuerdo con la UE, tienden a generar respuestas defensivas y fragmentadas antes que procesos de acumulación institucional.

Desde la perspectiva de la gobernanza ambiental global, esta dinámica refleja un problema de escala y coordinación. La provisión de bienes públicos ambientales requiere sistemas policéntricos y multinivel capaces de articular actores, generar aprendizaje y sostener compromisos en el tiempo. El Mercosur, en su configuración actual, opera principalmente como un foro de coordinación débil que no logra conectar de manera efectiva el nivel regional con las políticas domésticas. La agenda ambiental expone, en este sentido, una limitación más general del proceso de integración: su dificultad para producir políticas comunes en áreas que requieren continuidad institucional y redistribución de costos.

En síntesis, el análisis confirma que el Mercosur no carece de sensibilidad ambiental ni de producción normativa en la materia. Lo que resulta limitado es la existencia de coaliciones regionales pro-implementación y de una arquitectura institucional capaz de transformar compromisos declarativos en capacidades operativas. La agenda ambiental se consolida así como un espacio de legitimación discursiva y negociación externa, pero permanece en gran medida al margen de los ámbitos donde se adoptan decisiones con impactos distributivos significativos. Esta configuración permite comprender por qué, incluso frente a presiones crecientes como las asociadas al acuerdo con la Unión Europea, el bloque muestra dificultades persistentes para traducir compromisos ambientales en políticas regionales efectivas.

Del Patrimonio Ecológico a los Costos Nacionales: Argentina Frente a la Brecha Regional

Que la política ambiental regional del Mercosur sea débil no constituye un problema meramente institucional, sino que produce efectos concretos y acumulativos para Argentina. El primero se manifiesta en el plano negociador. En ausencia de estándares ambientales comunes y de instrumentos regionales de implementación, el país enfrenta las demandas extrarregionales (en particular europeas) de manera fragmentada y con menor capacidad de agenda. En el marco del acuerdo Mercosur–Unión Europea y de regulaciones asociadas a deforestación, trazabilidad y huella ambiental, los costos de adaptación recaen fundamentalmente en el nivel doméstico: sistemas de monitoreo, certificaciones, coordinación interinstitucional y adecuación productiva. Como señalan los estudios sobre regímenes ambientales internacionales, cuando los arreglos regionales no generan bienes públicos colectivos, los costos de cumplimiento tienden a trasladarse a los Estados de manera individual (Young, 2011). En términos prácticos, esto erosiona parte del beneficio esperado de la integración: el bloque no funciona como plataforma de reducción de costos, sino como marco que deja a cada país sostenerlos por su cuenta.

El segundo efecto se observa en el plano institucional interno. La ausencia de políticas regionales efectivas refuerza la fragmentación doméstica entre áreas de ambiente, producción, energía y comercio exterior, que suelen coordinarse de manera reactiva y bajo presiones externas. En este contexto, la política ambiental tiende a asumir un carácter defensivo: se ajusta para evitar sanciones comerciales o pérdida de mercados antes que para orientar una transformación productiva de largo plazo. Esta dinámica reproduce jerarquías sectoriales persistentes, en las que las carteras económicas lideran las decisiones estratégicas mientras las áreas ambientales ocupan un rol subordinado. En un escenario de restricciones macroeconómicas y necesidad estructural de divisas, esta jerarquía se vuelve aún más rígida, reforzando la dependencia de exportaciones primarias y elevando los costos políticos de cualquier regulación ambiental exigible.

El tercer efecto es productivo y territorial. La ausencia de señales regulatorias regionales claras desalienta inversiones en reconversión tecnológica y transición hacia modelos productivos sostenibles, ya que la regulación aparece como un riesgo incierto y no como un marco previsible. Este problema adquiere especial gravedad en un país cuya competitividad económica depende de manera directa del capital natural. La evidencia empírica reciente confirma esta vulnerabilidad estructural. Según los datos satelitales de MapBiomás Argentina, **entre 1985 y 2024 el país perdió aproximadamente 10,5 millones de hectáreas de bosques nativos —alrededor del 18% de su superficie forestal original,** de las cuales el 89% correspondía a bosques cerrados, ecosistemas clave para la regulación climática y la estabilidad hidrológica. La mayor parte de esta deforestación se concentró en la región chaqueña,

donde la expansión agrícola-ganadera transformó profundamente el paisaje. Esta pérdida no solo implica un deterioro ambiental, sino también una erosión del capital natural que sustenta la productividad agropecuaria, la resiliencia territorial y la estabilidad climática, aspectos que conectan directamente con el valor estratégico de la riqueza biológica regional señalado en la introducción.

El cuarto efecto es reputacional y normativo. En un contexto internacional donde los estándares ambientales se integran crecientemente a la competencia económica, Argentina necesita disputar la frontera entre sustentabilidad y proteccionismo verde. Sin embargo, esta disputa resulta más creíble cuando se realiza desde una plataforma regional capaz de construir reglas propias y mostrar coherencia interna. En ausencia de dicha plataforma, el país oscila entre aceptar estándares externos como inevitables o denunciarlos como barreras comerciales. Ambas posiciones presentan costos políticos y económicos: la primera puede ser percibida internamente como una aceptación pasiva, mientras que la segunda puede reducir el margen de negociación internacional. Un regionalismo ambiental efectivo podría ofrecer una vía intermedia basada en estándares graduales y mecanismos de transición compartidos, pero la falta de instrumentos regionales convierte esa alternativa en una aspiración retórica.

El quinto efecto es político e institucional. La política ambiental argentina atraviesa competencias federales complejas, particularmente en materia de ordenamiento territorial, bosques y minería, lo que dificulta respuestas homogéneas. **En ausencia de estándares regionales mínimos y mecanismos de coordinación supranacional, las decisiones quedan fuertemente condicionadas por la voluntad política de los gobiernos nacionales y por las dinámicas provinciales.** Esta dependencia se vuelve especialmente relevante en el contexto político reciente: aunque el gobierno argentino ha acompañado formalmente la firma del acuerdo Mercosur-Unión Europea, su discurso público ha cuestionado la legitimidad de la agenda climática y promovido revisiones de marcos regulatorios ambientales. Esta tensión entre compromisos internacionales y posicionamientos domésticos ilustra un rasgo estructural del regionalismo ambiental en el Mercosur: sin instituciones que garanticen continuidad y previsibilidad, las políticas ambientales quedan expuestas a oscilaciones políticas internas y a cambios de orientación gubernamental.

En conjunto, la debilidad ambiental regional implica que Argentina negocia sola, asume individualmente los costos de adaptación y gestiona de manera fragmentada las tensiones de una geopolítica verde en expansión. El Mercosur, lejos de ampliar capacidades colectivas, tiende a operar como un marco institucional que no protege ni potencia las estrategias de transición. Así, la integración regional, en lugar de funcionar como un instrumento para compartir riesgos y construir

capacidades comunes, termina trasladando al nivel doméstico las presiones externas y los desafíos estructurales de la transformación productiva

Conclusión: Integración Ambiental Frágil en un Regionalismo con Límites Estructurales

La evolución de la agenda ambiental en el Mercosur muestra una constante: el bloque ha incorporado lenguaje, espacios técnicos y producción normativa, pero sin construir capacidades regionales equivalentes para su implementación. El análisis del episodio crítico del Acuerdo Mercosur–Unión Europea evidenció este mecanismo con nitidez: frente a presiones externas por estándares ambientales, la arquitectura intergubernamental basada en el consenso, la jerarquía de intereses productivos y la resistencia de coaliciones domésticas a asumir costos distributivos condujeron a respuestas predominantemente declarativas. La brecha entre norma e implementación no aparece, así, como un déficit coyuntural, sino como un rasgo estructural del regionalismo sudamericano: cuando la cooperación implica alterar modelos de desarrollo o compartir autoridad, la integración encuentra sus límites.

Para la Argentina, estas restricciones tienen efectos tangibles: reducen el poder negociador externo, trasladan los costos de adaptación al plano nacional y refuerzan una inserción internacional dependiente de sectores intensivos en recursos naturales, justamente los más interpelados por la transición ecológica global. En un bloque que concentra una de las mayores reservas de biodiversidad del planeta, la persistencia de esta brecha revela que **el problema no es la falta de normas, sino la ausencia de decisiones políticas para dotarlas de eficacia**. Mientras la integración evite enfrentar los costos de construir instrumentos comunes, la agenda ambiental seguirá siendo una promesa recurrente y un recordatorio incómodo de los límites del proyecto regional.

Referencias

- Briceño Ruiz, J. (2018). *El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: Entre la influencia europea y el pensamiento propio*. *Análisis Político*, 31(94), 49–74.
- Fernández Reyes, J. (2019). La aplicación del derecho en el MERCOSUR. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 7(14), 14–43. <https://doi.org/10.16890/rstpr.a7.n14.p14>
- Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR. (2008). Recomendación N° 03/08: Desarrollo sostenible y diálogo social.
- Fundación Vida Silvestre Argentina. (2024). MapBiomás Argentina: Colección 2. Cambios en la cobertura y uso del suelo (1985–2024). Sitio web Fundación Vida Silvestre.
- Ghiotto, L., & Echaide, J. (2019). *El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea: Estudio integral de sus cláusulas y efectos*. The Greens/EFA; Fundación Rosa Luxemburgo; CLACSO. https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/05/Informe_Mercosur_UE_2020.pdf
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Jones, E., Kelemen, R. D., & Meunier, S. (2015). Failing forward? The euro crisis and the incomplete nature of European integration. *Comparative Political Studies*, 49(7), 1010–1034. <https://doi.org/10.1177/0010414015617966>
- London School of Economics. (2020). *EU–Mercosur agreement sustainability impact assessment*. LSE Consulting. <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/reports/sia-in-support-of-the-association-agreement-negotiations-between-the-eu-and-mercosur>

- Malamud, A. (2003). Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR: An empirical examination. *Latin American Research Review*, 38(1), 138–164.
https://www.researchgate.net/publication/236748557_Presidential_Diplomacy_and_the_Institutional_Underpinnings_of_MERCOSUR_An_Empirical_Examination
- Malamud, A., & Schmitter, P. C. (2007). *The experience of European integration and the potential for integration in South America* (IBEI Working Paper No. 2007/6). CIDOB.
https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/The%20experience%20of%20European%20integration%20and%20the%20potential%20for%20integration%20in%20South%20America.pdf
- Mansfield, E. D., & Milner, H. V. (1997). *The political economy of regionalism*. Columbia University Press. <https://www.gbv.de/dms/sub-hamburg/223316806.pdf>
- Marina, R. (2026, January 16). Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: Las claves del tratado “histórico” y su potencial impacto. *Chequeado*. <https://chequeado.com/el-explicador/acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea-las-claves-del-tratado-historico-y-su-potencial-impacto/>
- Morello, J., Pengue, W., & Rodríguez, A. (2005). Estrategias hacia la sostenibilidad en el Mercosur. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 2, 1–8.
<https://redibec.org/ojs/index.php/revibec/article/view/331>
- Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press.
https://www.researchgate.net/publication/305831546_The_Choice_for_Europe_Social_Purpose_and_State_Power_from_Messina_to_Maastricht_By_Moravcsik_Andrew_Ithaca_NY_Cornell_University_Press_1998_514p_5995_cloth_2250_paper

Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20(4), 550–557.

<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (Eds.). (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*. Springer.

Söderbaum, F. (2016). *Rethinking regionalism*. Palgrave Macmillan.

Young, O. R. (2011). Effectiveness of international environmental regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(50), 19853–19860. <https://doi.org/10.1073/pnas.1111690108>