

---

## ¿MERCOSUR o Alianza del Pacífico? Las políticas de integración del gobierno de Cambiemos en Argentina

### MERCOSUR or the Pacific Alliance? The integration policies of the 'cambiemos' government in Argentina

Hugo Ramos\*

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias (FHUC), Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fe, Argentina.

Recibido: 1 de agosto de 2017. Aprobado: 4 de septiembre de 2018.

#### Resumen

Desde la asunción de Cambiemos al gobierno de Argentina en 2015, se observó un cambio en el discurso integracionista oficial: se revalorizó la dimensión económico-comercial y se volvió a plantear la necesidad de establecer acuerdos con otros bloques y países para revitalizar el comercio regional. Asimismo, se modificaron las relaciones al interior del bloque, con un creciente aislamiento de Venezuela, lo que derivó en su suspensión. Sin embargo, el discurso oficial gubernamental siguió destacando la importancia de la integración regional y del MERCOSUR como plataforma para la inserción de Argentina y de la región en el mercado internacional. En esta línea, es relevante analizar cómo se ha intentado llevar a la práctica esa redefinición de la integración, considerando que las decisiones al interior del MERCOSUR se toman por consenso y de forma unánime. De igual manera es importante evaluar si las políticas integracionistas en Argentina han sido capaces de superar el cambio en el signo político del gobierno. La metodología de trabajo fue cualitativa y se basó en el análisis de discurso y de contenido. Las fuentes de información fueron los discursos oficiales vinculados al MERCOSUR y las normas aprobadas a nivel regional en el año 2016.

*Palabras clave:* Cambiemos, políticas de integración, MERCOSUR.

---

\* Profesor en Historia, Universidad Nacional del Litoral; licenciado en Historia, Universidad Nacional del Litoral; magíster en Integración y Cooperación Internacional, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario; doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral. Alvear 4292, Santa Fe, Argentina. Correo electrónico: ramoshugo78@gmail.com

---

## Abstract

Ever since the ‘Cambiamos’ (We Change) political coalition took power in Argentina in 2015, a change has been observed in the country’s official integrationist discourse: a reassessment has been made of the economic-commercial context, once again raising the need to establish agreements with other economic blocs and countries in order to stimulate regional trade. Moreover, relations within the economic bloc have also been modified, leading to Venezuela’s growing isolation and its eventual suspension. However, official government discourse has continued to highlight the importance of regional integration and of Mercosur as a platform for the insertion of Argentina and the region in the international market. In terms of this scenario, it is relevant to analyze how this redefinition of integration has been carried out, and not forgetting that decisions within Mercosur are taken by consensus and unanimously. Likewise, it is important to assess as to whether integrationist policies in Argentina have been able to withstand the changes in political signals being issued by the government. The research methodology used in this study was qualitative and based on discourse and content analysis. The sources of information were official speeches referencing Mercosur and regulations approved at the regional level in 2016.

*Keywords:* Cambiamos, integration policies, MERCOSUR.

## Introducción

El MERCOSUR, proceso de integración<sup>1</sup> entre Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (esta última solo desde el año 2012) ha conocido a lo largo de su desarrollo diversas etapas o momentos. Desde su fundación hasta el año 1998 experimentó una etapa

---

<sup>1</sup> Entendemos la integración regional en los términos en que la define Haas (1971): como un proceso en el cual los Estados nacionales que participan “se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (p. 6). Asimismo, acordamos con las especificaciones que añaden Malamud y Schmitter (2006), de acuerdo a las cuales “lo hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Otros elementos –el mayor flujo comercial, el fomento del contacto entre las elites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, la invención de símbolos que representan una identidad común– pueden tornar más probable la integración, pero no la reemplazan” (p. 17). Diferenciamos este concepto del de regionalismo que, de acuerdo a Bernal Meza (2009), puede referir a: “1) en términos de ‘relaciones internacionales’, implica la creación, expansión o integración –de o– a un subsistema; 2) si nos referimos a la ‘economía política’, regionalismo implica algún grado de integración económico-comercial dentro de un área geográfica común –contigua o determinada– o al mundo; 3) si nos referimos a la ‘política exterior’, puede hacer referencia a un paradigma que sostiene elementos de una determinada política externa, de carácter Estado-nacional o común, o armonizado” (p. 3). Los tres aspectos mencionados son recurridos en nuestro trabajo siempre considerando al MERCOSUR como un proceso integracionista con características específicas en los términos anteriormente señalados.

---

de crecimiento y profundización; desde esta última fecha hasta el año 2002, en cambio, se vio sumido en una crisis que le costó al menos parte de los avances logrados anteriormente. A partir de 2003, sin embargo, logró retomar la senda de crecimiento, aunque a un ritmo menor; en contraposición, multiplicó las áreas de cooperación e integración subregional y enriqueció su agenda (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, 2011; Bouzas, 2001). Aun así, desde aproximadamente el año 2013 volvió a experimentar dificultades que se tradujeron en una suerte de “estancamiento dinámico” con avances y retrocesos diferenciales de acuerdo al área y con una relativa pérdida de relevancia para los países socios (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2014). Este es el “estado de situación” con el que asumió el gobierno de la alianza (PRO-UCR-CC) en Argentina, partir de diciembre del año 2015, con un discurso definido por la noción de *cambio*. Aplicada a la integración subregional, la consigna da cuenta de un intento de redefinir nuevamente el proceso integracionista, pero ahora en una clave distinta a la que signó la integración en los últimos doce años.

El presente artículo analiza precisamente qué ha cambiado –si es que efectivamente lo ha hecho– en el MERCOSUR desde la asunción de Cambiemos. Si bien el tiempo transcurrido solo involucra al primer tercio de su actual gestión, creemos que un análisis pormenorizado de lo actuado hasta el momento puede brindar indicios claros acerca del tipo de integración que se intenta definir desde el gobierno y cuáles son las diferencias en relación con lo determinado en la gestión gubernamental anterior. Cabe destacar que nos situamos teóricamente en la perspectiva neofuncionalista en los términos en que la redefine Schmitter (2002); esto es: asumir que la integración es un proceso dinámico cuyos resultados no están predefinidos de antemano, independientemente de lo que establezcan los tratados formales.<sup>2</sup> De acuerdo a esta perspectiva, la variable central de un proceso de integración es la presencia de tensiones y contradicciones internas, cuya acumulación genera crisis que pueden resolverse incrementando, disminuyendo o “encapsulando” las obligaciones contraídas por los Estados participantes. Las crisis en los procesos integracionistas pueden dar lugar a “ciclos decisorios”, una herramienta conceptualmente útil para abordar los “momentos cruciales” en el desarrollo de un proceso de integración, los que se traducen generalmente en

---

<sup>2</sup> Para este autor, los supuestos básicos del neofuncionalismo son los siguientes: 1) la integración es una estrategia de acción llevada a cabo por los Estados nacionales con el fin de alcanzar ciertos objetivos comunes; la estrategia implica la creación de un ordenamiento institucional regional de carácter permanente; 2) el logro de los objetivos se ve dificultado por la presencia de tensiones y contradicciones creados por el propio proceso de integración; 3) en el caso de que la institucionalidad creada pueda contener las tensiones y contradicciones generadas, o avance hacia al logro de los objetivos comunes sin mayores inconvenientes, es probable que el proceso se “encapsule”, es decir, se mantenga sin necesidad de plantearse su transformación; 4) en el caso de que los actores evalúen que no se está avanzando hacia los objetivos comunes pueden verse forzados a revisar sus estrategias y considerar como alternativa nuevas obligaciones de integración.

---

una serie de medidas políticas y nuevos instrumentos normativos.<sup>3</sup> Desde nuestra perspectiva, la asunción del nuevo gobierno argentino puede interpretarse como un “momento crucial” en el desarrollo del proceso MERCOSUR.

Ahora bien, en la medida en que nos interesa analizar la posibilidad de una redefinición del proceso integracionista a partir de un recambio gubernamental, esta perspectiva necesita ser complementada con otros aportes teóricos que permitan analizar tanto el discurso de la nueva gestión como sus acciones político-institucionales. En este sentido, trabajamos en base al análisis de las ideas políticas sobre el MERCOSUR y la inserción internacional propuesta por Cambiemos desde el institucionalismo discursivo.<sup>4</sup> En términos metodológicos utilizamos herramientas provenientes del análisis crítico del discurso (Van Dijk, 1999) y de análisis del contenido (Porta y Silva, 2003). Acudimos a discursos electorales e institucionales de Cambiemos –nuestro inicial universo de análisis–, identificando unidades de registro específicas.<sup>5</sup> Esas unidades fueron interpretadas en función de las nociones con las que eran calificadas en el mismo texto, en consonancia con lo que plantea el análisis crítico del discurso, lo que nos permitió elaborar categorías interpretativas que permitieran dar cuenta de las ideas sobre el MERCOSUR que sostiene el nuevo gobierno antes y después de acceder a la presidencia.

Por otra parte, las posibles transformaciones a nivel del MERCOSUR las analizamos atendiendo a las cifras del comercio intrarregional y a la normativa institucional a nivel regional. Esta parte del trabajo es de índole descriptiva y sus insumos principales fueron registros estadísticos y el acervo normativo disponible en la página web del MERCOSUR.

El trabajo se estructura en tres apartados: en el primero realizamos una breve descripción del estado del MERCOSUR hacia el año 2015, atendiendo a las dimensiones económico-comerciales y político-institucionales; en el segundo analizamos las propuestas electorales de Cambiemos en relación con la integración regional y el MERCOSUR; en el tercero damos

---

<sup>3</sup> Solo excepcionalmente estos ciclos derivarán en una profundización de la integración, lo que depende de diversos factores, entre los cuales se mencionan: el grado de politización del proceso, su historia previa, el contexto en el que se inserta el esquema integracionista, las estrategias adoptadas por los actores – dependientes en primer lugar de sus percepciones en torno a los beneficios y costos de la integración–, y las expectativas y capacidades previas de los actores involucrados para absorber positivamente los cambios generados por el propio proceso de integración

<sup>4</sup> En términos esquemáticos, el institucionalismo discursivo ha permitido otorgar relevancia al papel que desempeñan las ideas en la política. De acuerdo a Hay (2011), los actores actúan en el mundo en función de sus intereses materiales y sus intereses percibidos (ideas), en interacción con el contexto. Las preferencias de los actores, de acuerdo a esta perspectiva, no son fijas sino cambiantes e inestables. Así, no diferencia entre ideas e intereses en los términos en los que lo hace el intergubernamentalismo liberal (las ideas son una suerte de reflejo de los intereses de los actores), sino que plantea una fusión entre ideas e interés material en un *feedback* con el contexto.

<sup>5</sup> En particular: “inserción internacional”, “socios comerciales”, “integración regional” y “política exterior”.

---

cuenta del MERCOSUR en relación con el discurso y la acción política de Cambiemos en el plano subregional. Finalmente, cerramos el trabajo con una serie de conclusiones generales.

### **El MERCOSUR entre principios del siglo XXI y el año 2015**

En el período 2003-2015, el MERCOSUR transitó una etapa significativamente diferente a la de su primera década de existencia. Las modificaciones al interior del bloque experimentadas en esos años nacieron en parte de sus propias insuficiencias. Así, ya en el año 2001, por ejemplo, Bouzas (2001) observaba que “la gradual disolución de (...) [la] matriz de intereses comunes [que le dio origen] y la falta de un reemplazo adecuado están en la raíz del impasse por la que atraviesa el MERCOSUR” (2001, p. 163). Un contexto externo adverso, que para esa época ya llevaba al menos tres años, la crisis del régimen monetario argentino, que rápidamente entraba en su etapa final y los efectos derivados de la devaluación brasilera del año 1999, se sumaban a una coyuntura política compleja a nivel regional y a la evidente disolución de las preferencias en torno al regionalismo abierto que hasta entonces sustentaban el modelo integracionista vigente (Ramos, 2013).

Sin embargo, el impulso para la transformación mercosureña recién provino del recambio en las élites políticas de la región, de la mano de lo que parte de la literatura de referencia denominó “giro a la izquierda” (Stoessel, 2014; Ardití, 2009; Natanson, 2008, entre otros). En un corto período, que se inició entre los países fundadores del MERCOSUR entre los años 2002-2003, asumió en Brasil el Partido de los Trabajadores bajo el liderazgo de Inácio Lula Da Silva (2003); continuó con el ascenso del Frente Para la Victoria y la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina también en ese mismo año; siguió con la victoria del Frente Amplio en Uruguay, y el ascenso a la primera magistratura de ese país de Tabaré Vázquez en el año 2006, que se cerró con la derrota de la Asociación Nacional Republicana en Paraguay –por primera vez desde la transición a la democracia en 1989– y con el inicio de la presidencia de la inédita Alianza Patriótica para el Cambio, de la mano de Fernando Lugo en 2008. Los nuevos mandatarios parecían compartir una visión similar sobre la nueva dirección que debía tomar la integración, plasmada en principio en lo que se llamó “Consenso de Buenos Aires”<sup>6</sup> y posteriormente “MERCOSUR Social y Productivo”.

Entre los años 1999-2003, el MERCOSUR realmente había atravesado una coyuntura crítica: el comercio disminuyó drásticamente (como puede observarse en el Cuadro N° 1) y el

---

<sup>6</sup> Documento firmado en Buenos Aires en el año 2003 entre Argentina y Brasil, donde se planteaba la “voluntad de intensificar la cooperación bilateral y regional”; el impulso decisivo a “la participación activa de la sociedad civil”, y la implementación de “políticas de desarrollo regional que contemplan y respeten la diversidad del territorio” (Consenso de Buenos Aires, 2003).

---

incumplimiento de los acuerdos regionales fue una constante (Ginesta, 2002), lo que afectó duramente la credibilidad del proceso. Finalmente, la crisis evidenció la debilidad de los mecanismos institucionales regionales para procesar las demandas en contextos de crisis, de manera de transformar a MERCOSUR en un reaseguro a favor de las economías domésticas. Por el contrario, el proceso integracionista actuó como correa de transmisión de los problemas económicos de los países más grandes.

En base a este estado de situación, los nuevos mandatarios se propusieron reformular la integración en clave de lo que la literatura denominaría posteriormente regionalismo posliberal: primacía de la agenda política sobre la agenda económico-comercial, recuperación de la “agenda de desarrollo” y un rol más activo para el Estado. A estos elementos cabría sumar la búsqueda de un mayor involucramiento por parte de la sociedad civil, el énfasis en mecanismos cooperativos y en la creación de instituciones y la importancia central otorgada a la “dimensión social” con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad (Sanahuja, 2008).

Bajo esta lógica, desde el año 2003 se abrió una larga década de cooperación inédita a nivel regional en múltiples dimensiones, con notorios resultados positivos en algunos aspectos y palpables fracasos en otros. Atendamos primero a algunos de los avances experimentados por el MERCOSUR bajo el signo del nuevo regionalismo posliberal en clave de su relacionamiento externo, desarrollo institucional, e integración social y productiva –esta última atendiendo a la problemática de las asimetrías–, para luego detenernos en lo que consideramos los principales obstáculos que atentaron contra su profundización.

En términos de relacionamiento externo, el MERCOSUR ofreció durante los años considerados una imagen fluctuante: de la solidez como Bloque, característica del período inicial (2003-2006), a la administración de crecientes conflictos internos que atentaron contra la unidad en su acción internacional, en los últimos años. La trayectoria, sin embargo, no fue lineal y estuvo signada por ciclos de acuerdos-tensiones-conflictos y recomposiciones. En esta línea, hacia el año 2005 el bloque regional pudo frenar, con el apoyo de Venezuela, el proyecto ALCA (Asociación de Libre Comercio de las Américas),<sup>7</sup> impulsado por Estados Unidos. Sin embargo, las tentativas por un acuerdo similar con la Unión Europea contaron con entusiastas impulsores al interior del MERCOSUR y si bien no se logró avanzar fue más por la propia intransigencia en los términos del acuerdo por parte de los negociadores europeos, la crisis que afectó al viejo continente a partir del 2008 y las divisiones en las

---

<sup>7</sup> El proyecto de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA) venía siendo impulsado por este país desde principios de los años noventa e implicaba la creación de un área de libre comercio de alcance continental.

---

posiciones domésticas, que por las convicciones mercosureñas de defender el mercado subregional (Malamud, 2012).

De forma similar, si bien el ALCA fracasó, no puede decirse lo mismo de las tentativas estadounidenses de firmar acuerdos de libre comercio con los países latinoamericanos. Al menos en el caso de Uruguay, y ya bajo el gobierno del Frente Amplio, solo las discrepancias al interior del propio Frente y la presión de Argentina y Brasil en sentido contrario, impidieron su concreción. Esto dio cuenta del hecho de que este país y, posiblemente, también Paraguay, estaban dispuestos a flexibilizar las reglas al interior del bloque para avanzar de forma unilateral en la firma de acuerdos comerciales. Estos ejemplos generales también señalan que, si bien existió cierto consenso básico en términos de dar por cerrada la etapa de la “globalización neoliberal”, no se registró una posición común en términos de cómo efectuar ese paso o de los caminos alternativos posibles para superarla. Las evidencias indican que cada Estado parte hizo una lectura individual basada en sus propias preferencias nacionales, lo que permitió acuerdos puntuales, pero también divergencias profundas en las estrategias de inserción internacional (Ramos y Vaschetto, 2016).

Si analizamos la dimensión institucional del MERCOSUR, es claro que durante estos años el proceso experimentó una inédita expansión y transformación. Así, nacieron nuevas instituciones que reflejaron el cambio en la agenda regional (el Instituto Social del MERCOSUR, la Unidad de Apoyo a la Participación Social, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, entre otros) y se redefinieron las funciones de otros órganos, de manera de aproximarlos a los nuevos objetivos integracionistas (la Secretaría Administrativa del MERCOSUR y la creación de un sector de Asesoría Técnica es un claro ejemplo, pero también la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, que durante varios años elevó su perfil político).

Sin embargo, más allá de su expansión cuantitativa, el núcleo de competencias básicas de las instituciones regionales se mantuvo. Con salvedades puntuales, no se modificaron ni los mecanismos de elección de las autoridades de las instituciones decisorias, ni los propios mecanismos de toma de decisiones que siguieron dependiendo de los Poderes Ejecutivos y del consenso entre todos los Estados parte. Los principios que sustentan a la institucionalidad mercosureña experimentaron transformaciones parciales solo en dos casos: el Parlamento del MERCOSUR, órgano de creación reciente (año 2006) y que pretende representar a los pueblos de la región en base a la elección directa de sus miembros, y el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR), órgano jurisdiccional con pretensión de intervenir en conflictos de diversa índole para asegurar el cumplimiento de lo establecido normativamente a nivel regional.

---

En lo que refiere al primer caso, solo dos países han cumplido hasta el momento con la obligación de realizar elecciones directas para parlamentarios del denominado Parlasur: Argentina y Paraguay. El TPR, en tanto, si bien se encuentra en funciones y se ha conformado de acuerdo a los requisitos y criterios que estableció en su momento el Protocolo de Olivos, solo excepcionalmente ha intervenido en la resolución efectiva de conflictos, que han sido canalizados por vías informales. De hecho, desde el año 2005 ha emitido únicamente seis laudos, tres opiniones consultivas y seis resoluciones.<sup>8</sup> Finalmente, y más allá de las similitudes formales en la nominación de ciertas instituciones y cargos con el caso de la Unión Europea, el MERCOSUR evitó sistemáticamente la creación de instituciones supranacionales. Como corolario, no ha logrado tampoco resolver el desfase temporal entre las normas aprobadas a nivel regional y su efectiva vigencia mediante su transformación en derecho interno.

¿Qué decir en cuanto a lo referente a la integración social y productiva? Atendiendo solo al problema de las asimetrías, el MERCOSUR logró durante estos años un acuerdo muy relevante para dar origen a un Fondo de Convergencia Estructural entre los Estados parte del MERCOSUR (FOCEM). El objetivo de este Fondo es: “financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores (...) y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración” (Decisión CMC 19/2005). Lo relevante del FOCEM es que por primera vez manifestó en un instrumento concreto la voluntad –y la obligación– de las economías más avanzadas y voluminosas de ayudar a las economías más pequeñas en su desarrollo, recuperando el principio de solidaridad como base de la integración. Este principio se plasmó en la contribución diferencial para conformar el fondo (en un 97% a cargo de Argentina y Brasil) y para gastar los recursos (destinados en un 80% a proyectos en Paraguay y Uruguay). Sin embargo, el monto que se fijó para la conformación del Fondo fue muy bajo: apenas 100 millones de dólares, lo que limitó seriamente sus alcances. En la misma línea, la ausencia de recursos técnicos capacitados para la elaboración de proyectos y los conflictos entre países al interior del bloque, restringieron su utilización.

Más allá de las limitaciones señaladas en las distintas dimensiones bajo análisis, consideramos que la principal debilidad del regionalismo posneoliberal –en la versión en la que se implementó en el MERCOSUR–, fue la ausencia de avances significativos en la agenda económico-comercial, reflejo a su vez de las contradicciones entre los proyectos nacionales implementados por las fuerzas políticas arriba mencionadas y el proyecto regional de integración. De hecho, probablemente sea más adecuado hablar de “proyectos regionales de integración”, porque aún bajo un sustrato común a favor de una dinámica cooperativa e

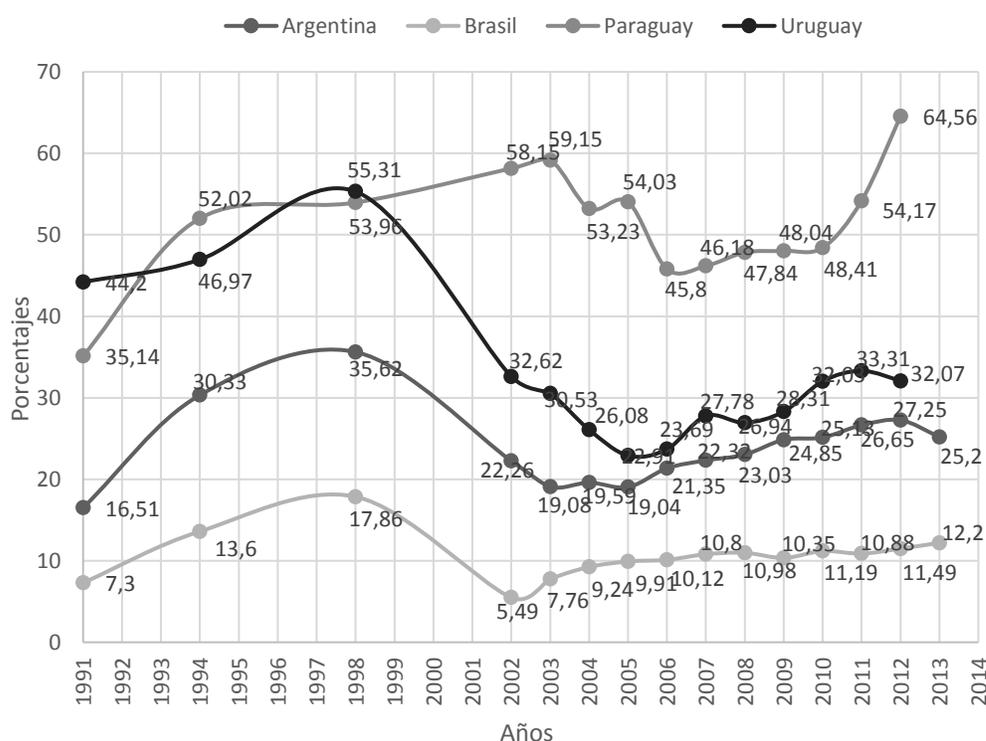
---

<sup>8</sup> Esta información es fácilmente verificable en la página oficial del Tribunal Permanente de Revisión.

integracionista, no es posible identificar en el período un horizonte claro y compartido para la integración entre todos los países del Bloque.

En esta línea, luego de los años de crisis, el comercio intrazona se recuperó gradualmente, pero a un ritmo menor al de la década anterior y de forma diferencial de acuerdo al país. Como podemos observar en el Cuadro N° 1, para los años 2013-2014 las exportaciones al interior del Bloque todavía eran porcentualmente inferiores al porcentaje alcanzado a finales de los años noventa, con la sola excepción de Paraguay. En el caso de Uruguay, se verifica en cambio una real “desmercurización” de su comercio exterior, con cerca de 23 puntos menos respecto del porcentaje verificado en 1998. Aunque de menor cuantía, también eran menores los porcentajes de exportaciones de Argentina y Brasil.

CUADRO N° 1: Exportaciones al Mercosur (1991-2014)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por el Centro de Economía Internacional, dependiente del Ministerio de Economía de Argentina. Actualmente la información ya no se encuentra disponible en la página oficial.

Este proceso da cuenta de una disminución de la interdependencia regional y de una dinámica económica difícil de revertir, aun en un contexto de clara defensa de la integración y unidad latinoamericanas. En otros trabajos se ha argumentado extensamente acerca de lo que puede considerarse son las razones que ayudan a explicar esta discrepancia entre las variables

---

económicas de la integración y una marcada preferencia política a favor del MERCOSUR (Ramos y Vaschetto, 2016). Nos basta en todo caso recuperar aquí algunos elementos de análisis: en primer lugar, la dificultad de conciliar los proyectos económicos nacionales y la agenda económica regional para profundizar la integración.<sup>9</sup> En segundo lugar, las diferencias en las estrategias de inserción internacional de cada país que, si bien consideraron importante la integración, privilegiaron distintos escenarios de acuerdo a lo que percibieron como intereses y necesidades nacionales.<sup>10</sup> En tercer lugar, la dificultad de conciliar y procesar los conflictos al interior del proceso que facilitó los bloqueos recíprocos tanto a nivel regional como doméstico, e impidió los avances en línea con una mayor profundización.<sup>11</sup> Finalmente, el impacto de la crisis internacional a partir del año 2009, en principio percibido como limitado, y que terminó de redondear un escenario cargado de incertidumbres, en particular a medida que las economías de la subregión debieron hacer frente a los efectos de la crisis en sus principales mercados de exportación y del descenso de los precios de sus más importantes productos exportables. Es en este escenario que asumió en Argentina la coalición Cambiemos.

### **El MERCOSUR en el discurso de Cambiemos**

Cambiemos es una coalición política fundada en el año 2015 sobre la base de la alianza entre tres líderes políticos y sus respectivos partidos: Mauricio Macri (Propuesta Republicana o PRO), Ernesto Sanz (Unión Cívica Radical o UCR) y Elisa Carrió (Coalición Cívica ARI o CC).<sup>12</sup> La historia de las tres fuerzas políticas que conforman la coalición es muy diversa, reuniendo a uno de los dos grandes partidos históricos de la Argentina (UCR) junto con dos organizaciones recientes, nacidas al amparo de la crisis política, social y económica del año 2001 (CC y PRO). La CC se fundó en el año 2002, mientras que el PRO lo hizo en 2005 (bajo el nombre de Compromiso para el Cambio). Este último accedió por primera vez a la jefatura de la ciudad de Buenos Aires en 2007, lo que le permitió controlar uno de los distritos más importantes del país, ya sea en términos económicos o electorales. Desde entonces ha

---

<sup>9</sup> Un claro ejemplo en este sentido lo constituye el intento de reindustrialización argentina, que obligó a rediscutir algunas de las reglas del intercambio comercial recíproco, en particular con Brasil (Ramos, 2015)

<sup>10</sup> Es clara en este sentido la estrategia de *global player* implementada por Brasil, que se tradujo en el ámbito regional en una priorización del escenario sudamericano, en detrimento del MERCOSUR. Similar apreciación cabe realizar en relación con Argentina, que a partir de los años 2007-2008 se concentró en el ámbito de la Unasur.

<sup>11</sup> El caso de las pasteras entre Argentina y Uruguay constituye un caso conocido. Sin embargo, fue notorio también en el ingreso de Venezuela, que polarizó los sistemas políticos nacionales en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. En este último caso, directamente impidió su membresía plena por seis largos años. La manera en que terminó resolviéndose este conflicto generó fuertes controversias.

<sup>12</sup> Cambiemos también incluye otros partidos menores: el Partido Conservador Popular, el Partido Demócrata Progresista, el Partido Unión por la Patria y el Partido FE.

---

revalidado su primacía electoral en las elecciones de los años 2011 y 2015; las dos primeras, bajo la candidatura del actual presidente argentino, Mauricio Macri. La CC, en tanto, ha tenido un recorrido dispar, muy dependiente del liderazgo de Elisa Carrió y ha ensayado diversas alianzas políticas, participando en el gobierno de al menos dos distritos provinciales desde su fundación (Tierra del Fuego y Santa Fe). Cada uno de los partidos de la Coalición manifestó en diversas oportunidades sus preferencias políticas respecto de la integración regional y el MERCOSUR; nos interesa, sin embargo, destacar aquí la visión común que manifestó Cambiemos una vez conformada como coalición electoral y, posteriormente, como coalición de gobierno.<sup>13</sup>

Para analizar el primer aspecto utilizamos la Plataforma Electoral presentada en el año 2015, antes de la primera vuelta de las elecciones presidenciales, y los fragmentos referidos a la política exterior del debate presidencial televisado,<sup>14</sup> realizado el 15 de noviembre de 2015, apenas unos días antes de la segunda ronda electoral que consagraría a Cambiemos como nueva fuerza gobernante. Por su parte, para abordar las preferencias de la coalición una vez asumido el gobierno, nos centramos en el discurso de asunción presidencial (emitido el 10 de diciembre de 2015), los discursos de apertura de sesiones de los años 2016 y 2017 (emitidos frente a la Asamblea Legislativa el 1 de marzo de cada año), y los discursos del Presidente en la XLIX Cumbre del MERCOSUR en Asunción (21 de diciembre de 2015), y en la III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico (30 de junio de 2016).

### *El MERCOSUR y Cambiemos como coalición electoral*

En términos teóricos, las manifestaciones en torno al MERCOSUR por parte de Cambiemos –en el marco de la campaña electoral– pueden interpretarse en clave de lo que Luzuriaga (1999) denomina como “dimensión movilizadora de la opinión pública”. Esto es: bajo una

---

<sup>13</sup> El hecho de ser una coalición complejiza el análisis sobre las preferencias de Cambiemos. Asumimos en este sentido que traducen principalmente las preferencias del socio mayor, el PRO, sin negar el proceso de negociación y conflicto que ha dado origen a los distintos tipos de discursos aquí analizados. En este plano, el PRO es un partido que aglutina al menos a tres sectores diferenciados: ex militantes del radicalismo; ex militantes del peronismo y miembros de fundaciones y centros de pensamiento de nuevo cuño, a su vez vinculadas con las jerarquías empresariales de los principales conglomerados económicos argentinos. Seguimos en esta línea lo planteado por Vommaro (2017), que da cuenta del proceso de politización de un sector de las élites económicas argentinas pos-2001 y de su “salto” a la vida político-partidaria en el seno del PRO. Este partido traduce, de acuerdo a este autor, muchos de los intereses y valores –ideas, en suma– de los sectores medios-altos y altos de la sociedad argentina. Lamentablemente no podemos, por razones de espacio, extendernos más sobre este punto. Sin embargo, encontramos aquí un aspecto que necesita ser profundizado en futuros trabajos, particularmente en torno a las diferentes preferencias de los socios de Cambiemos con respecto al MERCOSUR y de cómo estas se traducen en determinadas iniciativas de política exterior.

<sup>14</sup> El debate fue organizado por la ONG Argentina Debate, realizado en el salón de actos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y televisado por cinco canales de aire y otros cinco canales de cable dedicados a las noticias.

---

determinada concepción de la forma partido, lo que permite esta noción es analizar a la Coalición en términos de preferencias y propuestas de políticas, de cara a la sociedad civil. En esta línea, la política exterior puede ser interpretada como un área clave de políticas, en la medida en que define el vínculo del país con el entorno regional próximo, el hemisferio y el sistema internacional. Asimismo, establece los lineamientos de alianzas posibles, además de bosquejar un conjunto de temas considerados relevantes para el país y susceptibles de negociarse en el plano internacional, siempre sobre la base de la lectura que de ese plano se realice por parte de la fuerza política en cuestión.

Bajo estos lineamientos, la propuesta de Cambiemos en relación con la política exterior consideramos que debe interpretarse en términos de apertura,<sup>15</sup> re inserción y recomposición, las tres nociones clave a partir de las cuales se definieron las líneas básicas para la inserción internacional del país, pero también para marcar las diferencias con respecto a la que por entonces era la fuerza política gobernante: el kirchnerismo. Así, planteaba en su Plataforma Electoral (2015) que: “en la última década Argentina ha perdido gravitación y credibilidad regional y global”, que “deberá equilibrar sus relaciones internacionales” y que “deberá normalizar sus vínculos con sus vecinos, avanzando en agendas positivas” (recomposición). Asimismo, sostenía que “nuestro gobierno no verá al mundo exterior como un enemigo” y que “Argentina puede y debe relanzar agendas positivas buscando realizar su aporte a los grandes temas de las agendas regional y global (...) sin ir en detrimento de ningún país o región” (Plataforma Electoral, 2015, p. 10) (re inserción). En lo que respecta específicamente al MERCOSUR, se sostiene que “se debe revisar con los países integrantes la situación del MERCOSUR para que potencie el desarrollo de la región” (Plataforma Electoral, 2015, p. 10). Para lograr el desarrollo, de acuerdo a lo que se sostiene en la misma Plataforma (2015), es necesario “aumentar la competitividad sistémica, sectorial y regional” (2015, p. 6), lo que implica, a su vez, la aplicación de “políticas activas” por parte del Estado. En lo referente al plano internacional, esas políticas se traducen en la posible creación de “una agencia única para la gestión de las relaciones económicas internacionales” (Plataforma Electoral, 2015, p. 7). En este sentido, el MERCOSUR es asociado al desarrollo en términos económico-comerciales; además se considera que la integración debe ser revisada porque no está cumpliendo con ese objetivo.

Adicionalmente, en el debate televisivo del 15 de noviembre de 2015, el por entonces candidato planteó, refiriéndose al más reciente miembro pleno del MERCOSUR, que: “en caso de ser electo presidente (...) voy a pedir, dados los abusos que ha habido en Venezuela,

---

<sup>15</sup> Esta noción no aparece claramente definida en el apartado dedicado a las relaciones internacionales. Sí se la recupera claramente una vez que Cambiemos alcanza el gobierno. La tratamos en el próximo apartado.

---

los presos políticos que hay, y la participación de militares en el gobierno, que se ejerza la cláusula democrática suspendiendo a Venezuela” (Argentina Debate, 2015).<sup>16</sup>

Resumiendo lo planteado hasta el momento: para Cambiemos como coalición electoral el MERCOSUR tenía que ser revisado en función de optimizar su papel en el desarrollo de la región y se debía suspender a Venezuela; todo en el marco de una recomposición y reinscripción de Argentina en el mundo y de acuerdo a la lectura que se hacía de lo que había sido la política exterior del kirchnerismo, caracterizada como de aislamiento, sesgada ideológicamente a favor de ciertos países y por debajo de las potencialidades del país. La posición contra Venezuela, en tanto, creemos que debe ser interpretada en términos políticos y económicos. En relación con el primero, y más allá de las cercanías personales e ideológicas con el principal líder opositor venezolano, Henrique Capriles, sostenemos que la dura postura adoptada por el entonces candidato debe considerarse en relación con la disputa política doméstica y la acusación reiterada contra el kirchnerismo de versión vernácula del chavismo.<sup>17</sup>

#### *El MERCOSUR y Cambiemos como coalición de gobierno*

Una vez asumido el gobierno nacional, Cambiemos expresó más claramente sus preferencias con respecto al MERCOSUR, en una clara continuidad con lo manifestado en la etapa previa. Retomando planteos expresados por otros trabajos (Ramos, Capdevila y Vaschetto, 2016; Ramos y Vaschetto, 2015), abordamos aquí las preferencias de fuerzas políticas gobernantes; esto es, con la capacidad, dada la estructura institucional actual del MERCOSUR, de definir el perfil de la integración, ya sea en términos de las dimensiones privilegiadas como del alcance de los compromisos asumidos. En esta línea, y desde nuestra perspectiva, las manifestaciones de Cambiemos se articularon en torno a cuatro ejes: a) apertura al mundo; b) revalorización de la integración en clave económico-comercial; c) impulso a las negociaciones con otros países y bloques; d) expulsión de Venezuela del MERCOSUR.

La apertura al mundo puede interpretarse políticamente como el fin de una relación privilegiada con la región, propia del kirchnerismo, y la recomposición de las relaciones con las potencias tradicionales (en particular, Estados Unidos y Europa). Asimismo, incluye la redefinición de las relaciones con países específicos (en particular, China) en la búsqueda de inversiones.<sup>19</sup> En conjunto se trata de lo que la propia fuerza define como “vuelta al mundo”

---

<sup>16</sup> La frase fue expresada luego de pasada la primera hora del debate, en el minuto 03:20.

<sup>17</sup> En reiteradas ocasiones, el PRO y luego Cambiemos establecieron como punto de referencia negativa la experiencia venezolana. En este sentido, Vommaro (2017) sostiene que la lectura que traduce el PRO de ese proceso político es un punto nodal de su propia identidad política.

<sup>19</sup> Desde una perspectiva diferente, Carmody (2016) plantea que: “la visión de la administración Macri puede ser descripta como una de ‘horizontes diversos’. El presidente ha manifestado su deseo por estar

---

(recomposición y reinserción): “Estamos construyendo relaciones maduras y sensatas con todos los países del mundo” (Palabras del Presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso, 2016, s/p): “Vemos al siglo XXI y al mundo como una fuente de oportunidades y no como una amenaza (...) Establecimos relaciones maduras y pragmáticas con todos los países del mundo” (Discurso del Presidente Mauricio Macri en la apertura del 135° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina, 2017, s/p) y “necesitamos llegar a todos los mercados y abrir canales de negociación en base al entendimiento de las necesidades de unos y otros actores, y no en base a la desconfianza. El mundo del siglo XXI ofrece múltiples alternativas” (Palabras del Presidente Mauricio Macri en la XLIX Cumbre del MERCOSUR en Asunción, República del Paraguay, 2015, s/p). En esta línea, la región es revalorizada como plataforma para una inserción competitiva en el mercado mundial, en primer lugar, pero también como espacio para el diálogo y la cooperación en temas globales: “Veo en el MERCOSUR un espacio para fortalecer las relaciones económicas y comerciales entre nosotros y con todo el mundo, para ayudarnos a crecer y a reducir la desigualdad en nuestra región, para tomar posiciones comunes” (Palabras del Presidente Mauricio Macri en la XLIX Cumbre del MERCOSUR en Asunción, República del Paraguay, 2015). En este sentido, no es un objetivo de Cambiemos abandonar el MERCOSUR, sino redefinirlo:

MERCOSUR es un proyecto de largo plazo (...) quiero rescatar un valor que es la flexibilidad, la capacidad de adaptarnos a las necesidades del mundo y de nuestros vecinos en cada momento. Estamos en un tiempo de cambios cada vez más rápidos y cada vez más profundos. Esos cambios continuos nos llaman a encarar este proyecto con ingenio, con compromiso, y especialmente con diálogo permanente entre nosotros. (Palabras del Presidente Mauricio Macri en la XLIX Cumbre del MERCOSUR en Asunción, República del Paraguay, 2015)

La “redefinición/flexibilización” del MERCOSUR puede entenderse mejor en esta clave: “Tendremos futuro aquellos que seamos capaces de construir redes y no paredes. Aquellos que entendamos que hay que potenciar el intercambio y apoyar la integración” (Palabras del Presidente Mauricio Macri en la III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico, 2016). Es desde esta perspectiva que debe entenderse lo que planteábamos en el punto anterior referido a la apertura. Desde una mirada liberal en lo económico, Cambiemos apuesta a una mayor integración de los países del MERCOSUR al mercado mundial vía la firma de tratados de libre comercio. En ese camino, el objetivo es “un MERCOSUR del siglo XXI y que claramente tenga una visión de convergencia con la Alianza del Pacífico” (Palabras del

---

“integrados al mundo” (Carmody, 2016) y ha demostrado una particular vocación por restablecer relaciones normales con las potencias establecidas, en gran contraste a la administración precedente. Pero también ha manifestado su intención de redefinir, no discontinuar, la relación con las potencias emergentes” (2016, p. 357).

---

Presidente Mauricio Macri en la III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico, 2016)<sup>19</sup> y “poner en marcha nuevamente las conversaciones con la Unión Europea, para que se inicie la negociación entre ambos bloques” (Palabras del Presidente Mauricio Macri en la 134ª apertura de sesiones ordinarias del Congreso, 2016, s/p). Abusando de las citas, Cambiemos plantea que: “Veo en el MERCOSUR un espacio para (...) tener reglas de juego claras, generar un marco de confianza y certidumbre, para que las inversiones y los proyectos de infraestructura que tanto necesitan nuestra región (...) puedan desarrollarse” (Palabras del Presidente Mauricio Macri en la XLIX Cumbre del MERCOSUR en Asunción, República del Paraguay, 2015).<sup>20</sup>

La construcción de ese MERCOSUR, sin embargo, encontró en Venezuela un rival significativo, ya sea en términos ideológicos como institucionales: dadas las reglas de funcionamiento del Bloque, Venezuela estaba en condiciones, como miembro pleno, de impedir cualquier flexibilización y/o redefinición en un sentido contrario a sus propios objetivos. Más allá de las preferencias ya mencionadas sobre Venezuela, consideramos que aquí se encuentra una de las claves del énfasis del gobierno argentino en suspender a este país del MERCOSUR. En línea con el argumento de organismos internacionales como la OEA, que acusaban a Venezuela de estar violando las reglas de la democracia, el gobierno argentino manifestó, en ocasión de la XLIX Cumbre del MERCOSUR, un pedido para la liberación de lo que consideraba como “presos políticos” en ese país.<sup>21</sup> Desde entonces, no ha dejado de reafirmar que en Venezuela se han violado las reglas de funcionamiento del sistema democrático.

Bajo estos lineamientos, en el próximo apartado abordaremos al MERCOSUR en relación con las iniciativas y la acción política de Cambiemos en el plano subregional.

---

<sup>19</sup> Al respecto, la por entonces ministra de Relaciones Exteriores Susana Malcorra expresaba a principios de ese mismo mes: “Hay un claro objetivo del Presidente de empezar a trabajar arduamente en una alianza real con los países del Pacífico y unir esas voluntades con las del MERCOSUR” (Mastropierro, 2016, p. 3).

<sup>20</sup> Para un análisis detenido de las relaciones entre Argentina y los países de la Alianza del Pacífico, incluyendo una evaluación de los riesgos de establecer un acuerdo por fuerza del MERCOSUR se recomienda la lectura de Paikin y Perrota (2016).

<sup>21</sup> “Quisiera pedirles a los Estados parte y en especial al gobierno venezolano, que trabajemos incansablemente para consolidar una verdadera cultura democrática en nuestra región, una democracia que incluya a todos (...) en los Estados parte del MERCOSUR no puede haber lugar para la persecución política por razones ideológicas ni la privación ilegítima de la libertad por pensar distinto”.

---

## **El MERCOSUR en números: comercio y dimensión político-institucional en el período 2016-2017**

¿Qué es lo que ha cambiado en el MERCOSUR desde la asunción de la nueva fuerza gobernante en Argentina? Antes de adentrarnos en esta problemática, cabe mencionar que el recambio gubernamental argentino, por sí mismo, no debería implicar necesariamente un cambio en la dirección ni en el contenido de la integración. Como sabemos, las decisiones a nivel regional se toman por consenso y un solo Estado poco puede modificar si se encuentra con la oposición del resto de sus socios. La posibilidad de cambios en el MERCOSUR descansa en una coyuntura particular, donde el desplazamiento del partido hasta entonces gobernante en Argentina se vincula y relaciona con otros cambios en la subregión: la previa destitución de Fernando Lugo en Paraguay en el año 2012;<sup>22</sup> la crisis político-económica venezolana; los escándalos de corrupción en Brasil y la ruptura de la alianza gobernante que derivaron en mayo de 2016 en la suspensión de Dilma Rousseff y posteriormente en su destitución<sup>23</sup> y, finalmente, en el recambio presidencial en Uruguay a favor de un sector más moderado dentro del Frente Amplio, el encabezado por Tabaré Vázquez. En su conjunto, esta serie de transformaciones inauguraron una nueva dinámica política entre los países de la subregión, en principio más favorable y receptiva al discurso de Cambiemos.

Ahora bien, esa mayor receptividad: ¿se ha traducido en cambios visibles a nivel subregional? Intentaremos contestar esta interrogante sobre la base de dos ejes de análisis: el económico-comercial, concentrándonos en la dinámica de exportaciones e importaciones de Argentina hacia el MERCOSUR en los últimos años; y el político-institucional, atendiendo en particular la situación de Venezuela y el funcionamiento institucional del bloque en general.

Como puede observarse en el Cuadro N° 2, las exportaciones argentinas al MERCOSUR representaron únicamente el 21% del comercio exterior total del país durante el año 2016. Revisando la serie histórica (ver Cuadro N° 1), una cifra tan baja solo puede encontrarse en la primera mitad de los años noventa, cuando el MERCOSUR recién se iniciaba.

---

<sup>22</sup> Si bien no contamos con espacio suficiente para analizar este caso en profundidad, cabe destacar que el golpe parlamentario contra Fernando Lugo constituye un antecedente muy claro con respecto a la crisis política que derivaría en el año 2016 en la destitución de la presidenta de Brasil. Al interior del MERCOSUR, al tramitarse de forma simultánea la suspensión de Paraguay con el ingreso pleno de Venezuela, se marcó sin lugar a dudas una bisagra en torno al respeto de las normas fundamentales del proceso de integración.

<sup>23</sup> Como se menciona en la nota anterior, la destitución de Dilma Rousseff guarda similitudes importantes con el golpe parlamentario experimentado previamente por Fernando Lugo.

**CUADRO N° 2**  
**Argentina**  
**Comercio con los países del Mercosur-Exportaciones FOB 2012-2016**

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Dif 2012</b>	<b>Dif 2015</b>
<b>Brasil</b>	16.457	15.949	13.883	10.100	9.028	-45,15	-10,6
<b>Paraguay</b>	1.368	1.299	1.215	1.055	980	-28,37	-7,11
<b>Uruguay</b>	1.954	1.845	1.650	1.331	1.153	-41	-13,71
<b>Venezuela</b>	2.220	2.157	1.987	1.370	707	-68,15	-48,4
<b>Total Mercosur</b>	21.999	21.250	18.735	13.856	11.868	-46	-14,35
<b>% Comercio Exterior</b>	28	28	27	24	21		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Ahora bien, esa disminución no parece ser resultado directo de la política económica de Cambiemos, en la medida en que, como puede observarse en el mismo cuadro, la caída en el monto y el porcentaje exportado al MERCOSUR se inició ya en el año 2013. Si consideramos el año 2012 como punto de partida (primer año del segundo período presidencial de Cristina Fernández de Kirchner), la disminución fue del 46%, con cifras más que significativas en el caso de Venezuela, Brasil y Uruguay; si lo comparamos con el 2015, en cambio, no parece ser más que la continuidad de una tendencia previa: casi 15% inferior, monto importante pero menor a la caída observada entre los años 2014 y 2015, que fue cercana al 26%.

Por su parte, si analizamos las importaciones argentinas, la tendencia sí se modificó, aunque marginalmente: las compras a los países del MERCOSUR se incrementaron en el año 2016 en un 7%. Como puede verse en el Cuadro N° 3; sin embargo, aún son cerca de un 21% inferiores (en términos de porcentajes) a las importaciones del año 2012.

**CUADRO N° 3**  
**Argentina**  
**Comercio con los países del Mercosur-Importaciones CIF 2012-1026**

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Dif 2012</b>	<b>Dif 2015</b>
<b>Brasil</b>	17.805	19.322	14.293	13.100	13.674	-23,2	4
<b>Paraguay</b>	451	531	482	408	711	57	74
<b>Uruguay</b>	546	546	488	454	494	-10	8
<b>Venezuela</b>	25	52	10	7	68	172	871
<b>Total Mercosur</b>	18.827	20.451	15.273	13.969	14.947	-20,6	7
<b>% Comercio Exterior</b>	28	27	23	23	27		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Estos porcentajes dan cuenta, en todo caso, de que la política aperturista implementada por Cambiemos –en donde cobra especial relevancia el levantamiento de las restricciones paraarancelarias y la liberalización cambiaria– permitió un incremento de las importaciones de sus socios del MERCOSUR en relación con el año 2015, pero que factores más estructurales –entre los cuales cabe nombrar las recesiones económicas de Argentina y Brasil– han impedido una recuperación mayor. Considerando tanto las importaciones como las exportaciones, lo cierto es que el comercio argentino, como se afirma en un trabajo ya citado (Ramos y Vaschetto, 2016) parece estar “desmercurizándose” y los montos del comercio exterior total (exportaciones más importaciones) con sus socios fueron un 35% inferior al registrado en el año 2012.

Por su parte, en el plano político institucional, la modificación más relevante es sin lugar a dudas la suspensión-expulsión de Venezuela como miembro pleno en diciembre del año 2016. La secuencia se inició con la finalización del mandato de la presidencia Pro-Tempore en manos de Uruguay en julio de ese año. A diferencia de lo que venía siendo una práctica común hasta entonces, no hubo una Cumbre del MERCOSUR (de hecho, no volvió a haberla luego de la N° XLIX realizada en Asunción, en diciembre de 2015, hasta mediados de 2017), sino una Reunión de Cancilleres. En la misma no se permitió la participación de la canciller venezolana Delcy Rodríguez y se decidió, con el impulso de Paraguay, Argentina y Brasil, mantener “temporalmente” la presidencia en manos uruguayas, bajo la acusación de que en Venezuela no se respetaban los requisitos de un régimen democrático (Paraguay) y de que Venezuela no cumplía con lo acordado en el Protocolo de Adhesión (Brasil). Apenas un par de meses después, en una nueva reunión de cancilleres de los socios fundadores, se decide

---

asumir de forma mancomunada la presidencia pro-témpore y se expide una nota a la cancillería venezolana donde se instó a este país a incorporar la normativa pendiente de internalización, de acuerdo a las obligaciones asumidas al momento de la firma del ya citado Protocolo de Adhesión.<sup>24</sup> En ese comunicado se dispuso como fecha límite el 1 de diciembre del año 2016, y se estableció que:

La persistencia del incumplimiento a partir de la fecha señalada en el Artículo anterior importará el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR, hasta que los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción convengan con la República Bolivariana de Venezuela las condiciones para restablecer el ejercicio de sus derechos como Estado Parte. (Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, Art. 3, 2016)

Finalmente, superada la fecha límite, los cancilleres de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay comunicaron oficialmente el “cese de los derechos como estado miembro” de Venezuela al MERCOSUR.<sup>25</sup>

Luego de esta breve crónica queda claro que la suspensión de Venezuela fue únicamente posible por la acción mancomunada de Argentina, Brasil y Paraguay y la aquiescencia de Uruguay. Nos remitimos entonces a lo que planteábamos al inicio de este apartado: las modificaciones sustantivas al interior del bloque solo son posibles si existe un acuerdo previo entre los “jugadores” más relevantes del bloque; esto es: principal pero no exclusivamente, entre Argentina y Brasil. Este es un aspecto a considerar a futuro en relación con la posible flexibilización de las reglas del bloque para negociar acuerdos con terceros mercados.

En relación con el funcionamiento institucional general del MERCOSUR en este último año, solo podemos hacer menciones puntuales, dado el escaso espacio disponible, que dan cuenta tanto de un cambio en la dinámica política hasta entonces establecida en el proceso de integración como de transformaciones importantes que auguran un futuro difícil para la integración subregional. En primer lugar, como se mencionó más arriba, en el año 2016 no hubo ninguna Cumbre de Presidentes del MERCOSUR; este es un dato relevante en la medida en que indica una disminución del perfil político del bloque. Nunca se había registrado esta situación desde su fundación. En segundo lugar, si bien el bloque siguió funcionando en términos de toma de decisiones, estas fueron sustantivamente menores a las

---

<sup>24</sup> De acuerdo a fuentes periodísticas, 112 resoluciones pendientes de internalización. No se contó con fuentes oficiales que ratificaran esta cifra.

<sup>25</sup> El 5 de agosto de 2017, el Consejo del Mercado Común aprobó la Decisión 23/2017 de acuerdo a la cual suspende no solo los derechos sino también las obligaciones de Venezuela como Estado parte.

decisiones tomadas en los últimos años. Como se observa en el Cuadro N° 4, solo la Comisión de Comercio del MERCOSUR registró una actividad importante; cabe destacar que este organismo define, sobre todo, modificaciones arancelarias. Si se considera el número total, sin embargo, es similar al alcanzado en el año 2013; curiosamente, ese año el MERCOSUR estuvo prácticamente paralizado por la suspensión de Paraguay.

CUADRO N° 4  
Normas Mercosur 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>CMC</b>	68	18	47	58	10	2
<b>GMC</b>	52	19	64	60	31	0
<b>CCM</b>	28	28	53	53	40	10
<b>Total</b>	<b>148</b>	<b>65</b>	<b>164</b>	<b>171</b>	<b>81</b>	<b>12</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos disponibles en la página oficial del Mercosur (<http://www.mercosur.int/>).

En tercer lugar, todas las normas sancionadas en el marco del Consejo del Mercado Común en los años 2016 y 2017<sup>26</sup> refieren a las rutinas institucionales del bloque ya consolidadas en los últimos años: presupuestos de las distintas secretarías e institutos y designación de directores y secretarios. Solo dos normas rompen con este esquema: una es la ya referida instrucción al GMC para que haga operativa la suspensión de los derechos de Venezuela como Estado miembro. La segunda autoriza al GMC a iniciar negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio con el objetivo de firmar un acuerdo de libre comercio (Decisión CMC 08/2016). En otros términos, salvo la mencionada autorización, el MERCOSUR parece haberse “congelado” en términos de funcionamiento institucional si consideramos la producción normativa como indicador de consensos y acuerdos al interior del Bloque. Con escasas excepciones, esa también es la tendencia del GMC, si bien aquí se observa una mayor diversidad, producto también de la multiplicidad de funciones del órgano. Finalmente, durante el 2016 no se aprobó ningún proyecto correspondiente al FOCEM, rompiendo con la continuidad de un mecanismo que desde su misma fundación había logrado traducir la preocupación por las asimetrías y las responsabilidades de los países mayores para resolverlas.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Solo se considera la información correspondiente al primer semestre del año 2017.

<sup>27</sup> Cabe destacar que en el segundo semestre del año 2017 se observa un cambio de tendencia y los órganos decisorios recuperan dinamismo. Esta situación permite reinterpretar el período analizado en nuestro artículo como un momento de transición. Lo interesante es destacar que las normas aprobadas confirman y profundizan las tendencias señaladas en este trabajo. Con respecto al FOCEM, se aprobaron los proyectos (solo cinco) que ya contaban con financiación y que venían de períodos anteriores, pero el fondo mismo se ha visto inmovilizado al no aprobarse la norma que prorrogara su existencia diez años más.

---

## **Conclusión: El MERCOSUR a futuro, las incógnitas en torno a la integración**

Lo desarrollado hasta el momento creemos que permite dar cuenta de algunas de las líneas básicas de continuidad en relación con la gestión gubernamental anterior como también de los incipientes y relevantes cambios en la dinámica política del Bloque. En principio, es notoria la continuidad en términos de “desmercurización” del comercio de exportación argentino en relación con el Bloque regional; esta situación no puede desvincularse de los problemas que enfrentó el proceso de integración en los últimos años y que pueden conceptualizarse en torno a la noción de “estancamiento dinámico”. Cabe destacar que al menos en parte esta es la base sobre la que se construyó la noción y la idea de la necesidad de un cambio en el MERCOSUR.

En esta línea, Cambiemos inaugura una etapa donde la dimensión económico-comercial parece volver a ocupar el primer plano. Anclado en un contexto regional en principio más receptivo a este discurso, las palabras del presidente Macri en la III Cumbre Empresarial vinculada con la Alianza del Pacífico dan cuenta de que el esfuerzo por la integración pasará en primer término por el incremento de los mecanismos de liberalización comercial; esto es, acuerdos con esta Alianza y, simultáneamente, con la Unión Europea. La única norma aprobada en el 2016 no vinculada a dinámicas institucionales también indicaría que no son solo estos espacios los privilegiados para la negociación de acuerdos comerciales. Sin embargo, el hecho de que a nivel gubernamental se privilegie el espacio regional como ámbito adecuado de negociación indicaría que, al menos por el momento, no se considera viable emprender negociaciones individuales, lo que alejaría al gobierno argentino de las posturas iniciales del actual gobierno brasileño, que pugnaba por una mayor flexibilización de las reglas del bloque. La suspensión de Venezuela, sin embargo, puede interpretarse como el intento a la postre exitoso de alejar del escenario regional al único actor estatal con la intención y la capacidad de bloquear iniciativas orientadas a flexibilizar la integración. En este sentido, solo el tiempo puede indicar la certeza de este análisis.

Por otra parte, el análisis de la dinámica institucional da cuenta de un panorama preocupante que gira en torno a la parálisis del MERCOSUR, que puede interpretarse todavía tanto en términos de un lapso prudencial de adaptación de los mecanismos de negociación a los nuevos equipos argentinos como de un desinterés de este gobierno en continuar con agendas de negociación muy relevantes para el gobierno anterior, como puede ser el tratamiento de las asimetrías. En suma, se trata de una mixtura de cambios y continuidades sobre una estructura de escasa interdependencia regional que auguran momentos difíciles para la profundización de la integración en el seno del MERCOSUR.

---

## Referencias

- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisino*, 45(3), 232-246.
- Argentina Debate (15 de noviembre de 2015). Debate presidencial. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ITwOmUiSFGM>
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (2011). *MERCOSUR 20 años. Elementos para un balance político del bloque regional*. Montevideo: ALOP.
- Bernal Meza, R. (2009). El regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 15(21), 1-29.
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*? *Desarrollo Económico*, 41(162), 179-200.
- Carmody, P. (2016). Argentina en tiempos de cambio: doce meses de política exterior del tándem Macri-Malcorra (diciembre 2015-diciembre 2016). *CRIES, Pensamiento Propio, América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización*, 44, Año 21, 351-390.
- Consenso de Buenos Aires (16 de octubre de 2003). Recuperado de <https://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>
- Declaración conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR (13 de sept. de 2016). Recuperado de <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;declaracion-conjunta-relativa-al-funcionamiento-del-mercosur-y-al-protocolo-de-adhesion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-al-mercosur;8;PAG>
- Discurso del Presidente Mauricio Macri en la apertura del 135° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina (1 de marzo de 2017). Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/38791-discurso-del-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-del-135-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-argentina>

- 
- Ginesta, J. (2002). *El MERCOSUR en tiempos de crisis*. Montevideo: IEPI. Recuperado de [http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/Jacques%20Ginesta.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Jacques%20Ginesta.pdf)
- Haas, E. (1971). The study of Regional integration: Reflections on the joy and anguish of pretheorizing. En L. N. Lindberg y S. A. Scheingold (Eds.), *Regional Integration: Theory and Research* (pp. 3-44). Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Hay, C. (2011). Ideas and the construction of interests. En D. Béland y R. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 65-82). New York: Oxford University Press.
- Luzuriaga, W. (1999). *Las dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay*, DT N° 45. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Malamud, C. (2012). *UE y MERCOSUR: negociaciones sin futuro*. Real Instituto Elcano, ARI 61/2012.
- Malamud, A. y Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 181, 3-31.
- Mastropiero, O. (noviembre, 2016). *La política exterior del gobierno de Mauricio Macri hacia la región*. Ponencia presentada en el VIII Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Natanson, J. (2008). *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Venezuela, Ecuador y Uruguay*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Paikin, D. y Perrotta, D. (2016). La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 22(34), 67-101.
- Palabras del Presidente Mauricio Macri, XLIX Cumbre del MERCOSUR, Asunción, República del Paraguay (21 de diciembre de 2015). Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-MERCOSUR-en-paraguay>
- Palabras del Presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso (1 de marzo de 2016). Recuperado de

---

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>

Palabras del Presidente Mauricio Macri, III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico, Frutillar, Chile (30 de junio de 2016). Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/40706-palabras-del-presidente-macri-en-la-tercera-cumbre-empresarial-de-la-alianza-del-pacifico-chile>

Porta, L. y Silva, M. (2003). La investigación cualitativa: el análisis de contenido en la investigación educativa. *Red Nacional Argentina de Documentación e Información Educativa*. Recuperado de <http://www.uccor.edu.ar/paginas/REDUC/porta.pdf>

PRO-Cambiemos (2015). Plataforma Electoral. Recuperado de <http://pro.com.ar/plataforma-electoral/>

Ramos, H. (2013). *La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR (1991-2006)*. (Tesis doctoral inédita). Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

Ramos, H. (septiembre, 2015). *Preferencias políticas en el campo de la integración regional (MERCOSUR) y políticas económicas. El caso del Frente Para la Victoria en Argentina (2003-2007)*. Ponencia llevada a cabo en las XV Jornadas Interescuelas. Departamentos de Historia, Comodoro Rivadavia, Chubut.

Ramos, H., Capdevila, C. y Vaschetto, M. (2016). Preferencias políticas e integración regional. Análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), FA (Uruguay) y APC (Paraguay). En M. A. Cluro Caldani, A. Lattuca, L. Cruz Pereyra, A. Soto y R. Stocco, R. (Dir.), *25 años del Tratado de Asunción, Asociación de Estudios de Integración* (e-book). Rosario: IJ Editores. Recuperado de: <http://www.ijeditores.com.ar/index.php?option=publicaciones>

Ramos, H. y Vaschetto, M. (2015). Preferencias políticas e integración regional: el caso del Partido de los Trabajadores de Brasil (2003-2010). *Revista Postada*, 20(2), 321-352.

Ramos, H. y Vaschetto, M. (septiembre, 2016). *Preferencias políticas frente al MERCOSUR y políticas económicas. Los casos del Partido de los Trabajadores (PT) y del Frente Para la Victoria (FPV) en el período 2007-2011*. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de

---

Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

Sanahuja, J. (2008). Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En L. Martínez Alfonso, P. Lázaro y M. Vázquez (Coords.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe Año 2008-2009* (pp. 11-54). Buenos Aires: CRIES.

Schmitter, P. (2002). Neo-Neofuncionalism. En A. Wiener y D. Thomas (Eds.), *European Integration Theory* (pp. 45-74). Oxford: Oxford University Press.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2014). *Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*. Caracas: SELA.

Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *Polis* 39, Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO). Recuperado de <https://journals.openedition.org/polis/10453>

Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 186, 23-36.

Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Cómo citar este artículo:** Ramos, H. (2018). ¿MERCOSUR o Alianza del Pacífico? Las políticas de integración del gobierno de Cambiemos en Argentina. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 18(2), 103-127.