

# **Cambio político y modelos de regionalismo. Incertidumbres respecto del futuro de MERCOSUR y la UNASUR.**

Ramos, Hugo Daniel; Korol, Paula.

Cita:

Ramos, Hugo Daniel; Korol, Paula (2017). *Cambio político y modelos de regionalismo. Incertidumbres respecto del futuro de MERCOSUR y la UNASUR. XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/294>

## **XVI JORNADAS INTERESCUELAS/DEPARTAMENTOS DE HISTORIA**

Mar del Plata, Buenos Aires, 9 al 11 de agosto de 2017

**MESA 54:** Historia de las relaciones internacionales y la integración regional de América Latina, siglos XIX, XX y XXI

**Título:** Cambio político y modelos de regionalismo. Incertidumbres respecto del futuro de MERCOSUR y la UNASUR.

**Autores:** Ramos, Hugo (Centro de Estudios Sociales Interdisciplinarios del Litoral-Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral); Korol, Paula (FHUC, UNL)

### **Introducción**

En la presente ponencia se abordan algunas de las transformaciones experimentadas en la dinámica de dos de los procesos de integración y cooperación regional latinoamericanos más conocidos, MERCOSUR y UNASUR, en el período 2015-2016. En particular, analizamos a nivel subregional (MERCOSUR) el efecto político y económico del cambio en el signo político de dos de sus estados fundadores: Argentina y Brasil. Asimismo, a nivel Sudamericano (UNASUR) enfocamos nuestra atención en el devenir de la integración y cooperación regional a la luz de los ya señalados desplazamientos de las fuerzas gobernantes en Argentina y Brasil por las fuerzas de oposición (Cambiamos<sup>1</sup>, en el primer caso) o por fuerzas hasta entonces aliadas (Partido del Movimiento Democrático Brasileño o PMDB, en el segundo). El ascenso de estas organizaciones, junto con la renovada y creciente centralidad en el proceso político doméstico latinoamericano de partidos políticos opositores, en algunos casos de nuevo cuño, ha sido denominado por parte de la literatura de referencia como síntoma de un “fin de ciclo”<sup>2</sup>. Éste se asocia, generalmente, con el declive y derrota de la denominada hasta entonces “nueva izquierda latinoamericana” y el ascenso de una “nueva derecha” en una escala, al menos, sudamericana. Éste es entonces el marco en el que se inscribe nuestro análisis de

---

<sup>1</sup> Cambiamos es una coalición política fundada en el año 2015 en base a 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). También incluye otros partidos menores.

<sup>2</sup> Esta noción se ha utilizado más como slogan que como categoría académica, si bien es retomada en varios trabajos que analizan el retroceso de los gobiernos de izquierda o progresistas, de acuerdo a la perspectiva teórica de los autores, en la región. Al respecto, se puede consultar a: Leiras, Marcelo; Malamud, Andrés y Stefanoni, Pablo ¿Por qué retrocede la izquierda?, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual, 2016.

UNASUR, que claramente trasciende la victoria puntual de una coalición electoral en Argentina o la ofensiva parlamentaria contra Dilma Rousseff, que deriva en su ilegítima destitución.

En esta línea, si bien el período de análisis es acotado, se entiende que el 'giro político' ha sido lo suficientemente intenso y significativo como para generar fundadas incertidumbres en torno al futuro (y el contenido) de la integración y cooperación en América del Sur.

La metodología utilizada fue de carácter cualitativa y se basó en el análisis de fuentes primarias (documentos, comunicados y normas elaboradas en el período bajo análisis por los procesos de integración y cooperación mencionados; discursos presidenciales de Argentina y Brasil, entre otros) y secundarias (trabajos de especialistas y noticias periodísticas).

La ponencia se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, analizamos el modelo de regionalismo que, según la literatura académica, sustentó el avance de los procesos de integración y cooperación en Latinoamérica en los últimos años, identificando sus fortalezas y principales debilidades, tanto en el caso del MERCOSUR como de UNASUR. En segundo lugar, identificamos los principales cambios políticos registrados en el período bajo análisis en el ámbito sudamericano, abordando la noción de “nuevas derechas” y dando cuenta de algunas de las particularidades del discurso político frente a la integración de dos figuras que simbolizan el cambio de época: Michel Temer y Mauricio Macri. En tercer término, analizamos las transformaciones registradas en la dinámica subregional y sudamericana, en base a nuestro trabajo con fuentes primarias. Finalmente cerramos la ponencia con una serie de conclusiones provisionarias.

### **1-La integración bajo el signo del regionalismo post-liberal**

La integración regional en el marco sudamericano ha atravesado por diversas instancias en las últimas tres décadas. En particular, nos interesa señalar someramente el cambio en los contenidos y la dirección de la integración que se verifica a principios del siglo XXI, luego de lo que la literatura de referencia señalara como crisis o agotamiento del modelo de regionalismo abierto<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Esa crisis, y en desacuerdo con lo que plantea Jose Antonio Sanahuja, creemos que puede entenderse más como derivación de las crisis domésticas que experimentaron varios países de la región, tales como Brasil (1999) y Argentina (2001), que como una impugnación global de este tipo de regionalismo, que siguió vigente para algunos estados latinoamericanos (Chile, Peru, Colombia, Mexico, en particular). Ver: Sanahuja, Jose A., “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración

En términos de José Sanahuja, ese nuevo regionalismo puede denominarse como “regionalismo post-liberal” y se caracterizó principalmente por: “a) La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial (...), b) El retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-consenso de Washington” (...) c) Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior; d) Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales (...) e) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo (...); h) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración”<sup>4</sup>.

Desde otra perspectiva teórica, José Briceño Ruiz, retomando y revisando los planteos de otros autores, prefiere el concepto de “regionalismo poshegemónico”, resaltando “que la idea de regionalismo posliberal es problemática para describir en su totalidad la nueva etapa del regionalismo en América Latina”<sup>5</sup>. En su análisis destaca que: “el regionalismo poshegemónico intenta ser algo más un mecanismo defensivo y en vez de ello sería más bien un espacio de contestación y resistencia para enfrentar el neoliberalismo y la hegemonía estadounidense (...) lo más relevante del regionalismo poshegemónico es que plantea narrativas distintas al neoliberalismo. Regionalismo ya no es solo integración económica sino un complejo proceso que incluye a ésta, también a formas de cooperación y concertación política”<sup>6</sup>. Desde esta perspectiva, entonces, podemos pensar que tanto UNASUR como MERCOSUR constituyeron y construyeron, en los años que abarcan -aproximadamente- desde 2003 hasta el 2015, complejas narrativas de resistencia y alternativas al neoliberalismo. En esta línea, el planteo de Jose Sanahuja<sup>7</sup> nos brinda algunas pistas para entender los contenidos concretos de esa alternativa. Sin embargo

---

regional en América Latina, en Martínez Alfonso, Laneydi; Peña, Lázaro y Vázquez, Mariana (Coord), Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe, N 7, Año 2008-2009, Buenos Aires: CRIES, 2008

<sup>4</sup> *Ibidem*, p.22-23

<sup>5</sup> Briceño Ruiz, José, “Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina”, en Soto Acosta, Willy (Ed), Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina, San José de Costa Rica: FLACSO, p.29.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.30. Este planteo es importante en la medida en que permite escapar al dilema de que UNASUR, -más allá de que se autodefine en su Tratado Constitutivo como un proceso de integración-, tiene las características de un esquema de cooperación y coordinación política.

<sup>7</sup> Sanahuja, Jose A., “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal” ...Op.Cit. Ver también: Sanahuja, Jose A., “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en Serbin, Andres; Martínez, Laneydi y Ramanzini Junior, Haroldo (coord.), Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CRIES, 2012

poco nos dice acerca de los alcances efectivos tanto de los procesos de reformulación emprendidos al interior del MERCOSUR como de la construcción de UNASUR como estrategia eficaz de cooperación intergubernamental a nivel sudamericano.

En esta línea, la reformulación del MERCOSUR nació de la mano del denominado Consenso de Buenos Aires, documento firmado en el año 2003 entre los recientemente electos presidentes de Brasil, Lula Da Silva y de Argentina, Néstor Kirchner. En este acuerdo se planteaba la necesidad y la “voluntad de intensificar la cooperación bilateral y regional para garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales”. Para ello, se consideraba fundamental “impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural” ratificando que “la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos<sup>8</sup>. Como puede deducirse de estos fragmentos, el documento menciona algunos elementos (desarrollo, participación, institucionalidad, entre otros) fácilmente reconocibles en la definición del “regionalismo post-liberal” de Jose Sanahuja citada anteriormente<sup>9</sup>. Ahora bien: a casi 15 años de este documento ¿cuál es el balance que puede realizarse? ¿cuánto cambió, efectivamente, en el proceso de integración subregional?

Sin espacio para un análisis extenso, podemos adelantar que los avances y reformulaciones fueron dispares y merecen distintas evaluaciones. Al respecto, podemos citar parte de las conclusiones del trabajo realizado por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en el año 2014. Allí se plantea que: 1- “considerando los instrumentos arancelarios a sus 20 años, el MERCOSUR alcanzó a constituirse como una zona de libre comercio con una cobertura casi universal de productos (...) [pero] desde el año 2001 no ha habido avances (...)”<sup>10</sup>; 2-“La Unión Aduanera está en retroceso, a pesar de que se han desarrollado algunos elementos constitutivos de una política comercial común (...) Las preferencias de políticas comerciales entre los países del acuerdos son marcadamente distintas (...). Además, no

---

<sup>8</sup> Consenso de Buenos Aires, 2003, s/p. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil\\_-\\_Consenso\\_de\\_Buenos\\_Aires\\_\\_3\\_p.\\_.pdf?sequence=5](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires__3_p._.pdf?sequence=5)

<sup>9</sup> Sanahuja, Jose A., “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal” ...Op.Cit

<sup>10</sup> SELA, Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Caracas: SELA, 2014, p.49

se avanzó en un vasto conjunto de instrumentos imprescindibles de armonizar (...) Desde el año 2001 las divergencias en la política comercial con terceros han aumentado”<sup>11</sup> y; 3- Los resultados revelan una baja performance de la institucionalidad del MERCOSUR. (...) La integración real ha estado en parte desacoplada de lo que ocurrió con la integración hasta ahora analizada vinculada al desempeño del acuerdo”<sup>12</sup>.

La bibliografía académica da cuenta de que el MERCOSUR ha transitado un período complejo; con aspectos positivos ligados a la dimensión social, una reforma limitada de la institucionalidad, una nueva agenda con potencialidad para profundizar la integración. Sin embargo, ha mantenido un número importante de asignaturas pendientes, en particular de la agenda económica regional, que han dificultado su avance y provocado, de facto, la disminución de los vínculos intrarregionales. Asimismo, la reforma institucional no parece haber estado a la altura de las circunstancias y necesidades del proceso, a la vez que se no se le ha brindado reales posibilidades de participación a otros actores en la toma de decisiones. El balance es así, ambiguo.

¿Qué ha pasado, mientras tanto, con UNASUR, ejemplo paradigmático del regionalismo post-liberal y nacida bajo su consolidación como modelo de integración y cooperación regional?

Sabemos que UNASUR nació oficialmente el 23 de mayo de 2008. Si bien agrupa a un conjunto muy diverso de estados, hay ciertos puntos en los que las naciones firmantes logran acordar, a saber: la defensa de la democracia y los derechos humanos, la postura anti-belicista y en contra del desarrollo de armas de destrucción masiva, la soberanía y autodeterminación de los pueblos, y la creencia de que es necesario solidificar los vínculos políticos, económicos y sociales de los Estados miembros. Estos aspectos quedaron de manifiesto principalmente en el artículo 2do de su Tratado Constitutivo, que sostiene: “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las

---

<sup>11</sup> SELA, Evolución... Op.Cit p.49-50

<sup>12</sup> SELA, Evolución...Op.Cit p.51-52

asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”<sup>13</sup>

Uno de los pilares que va a sustentar esta estrategia de integración es la defensa irrestricta de la Democracia; es en este sentido, que el 26 de noviembre de 2010 atendiendo a una crisis política en Ecuador, se firma el Protocolo de la Cláusula Democrática, que se anexa al Tratado Constitutivo de UNASUR, y, que manifiesta la postura de dicho organismo ante la ruptura del orden constitucional<sup>14</sup>. El proceso sumó además una Agenda Prioritaria de Proyectos de Integración, que atiende a diversas cuestiones: infraestructura, salud, energía, aspectos sociales, entre otros.

Esto da cuenta a nuestro entender del grado de institucionalización que alcanzó como organismo de cooperación intergubernamental, sentando las bases de un modelo de integración diferente, basado en una narrativa de resistencia -en los términos de Jose Ruiz Briceño- y que comprende los distintos aspectos en donde los Estados pudieron acordar políticas comunes afines a los objetivos propuestos. En esta línea, es necesario destacar que UNASUR se constituyó en un esquema de cooperación interestatal reivindicando una identidad en clave suramericana donde Brasil cumplía un rol central. Sin embargo, Rodrigo Pascual, agrega un dato más, la UNASUR se erigió, durante los primeros años, en un soporte de los Estados de la región, que les aseguró gobernabilidad, es decir, facilitó el establecimiento de alianzas regionales, pero supeditadas a los intereses nacionales de cada Estado que la componían; a su vez este accionar aseguró la estabilidad regional, al resguardar la paz entre los estados miembros, y, apuntar a la resolución pacífica de los conflictos que pudieran surgir entre ellos<sup>15</sup>.

Cabe destacar que UNASUR surgió de la mano de fuertes liderazgos. En este sentido, no se puede desconocer que fue impulsada principalmente por Hugo Chávez; Néstor Kirchner, Lula Da Silva, Evo Morales y Rafael Correa; la desaparición física en algunos casos, el corrimiento de la escena política en otro (en ocasiones por medio de auténticos golpes parlamentarios, como en el caso de Fernando Lugo en Paraguay) y las diferencias en torno a diversas temáticas, incidieron en que se diluyera la inicial voluntad política que

---

<sup>13</sup> Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 23 de Mayo de 2008.

<sup>14</sup> El 29 de junio de UNASUR decide la suspensión de Paraguay de dicho organismo y el cese de la Presidencia Pro-témpore por dicho estado, en reunión extraordinaria, ante la crisis política que deriva en la ilegítima destitución de Fernando Lugo, en claro ejemplo de la aplicación de la llamada “cláusula democrática”

<sup>15</sup> Pascual, Rodrigo, UNASUR. La constitución de un soporte regional del poder soberano estatal, en Kan, Julian y Pascual, Rodrigo (comp.), Integrados (?). Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea, Argentina: Imago Mundi, p.2013.

caracterizó la primera etapa de la UNASUR, más allá de que en lo práctico se siguieron elaborando documentos y balances respecto de los objetivos que se habían propuesto. Probablemente el hecho más trascendente de este último tiempo haya sido la participación en las negociaciones de paz en Colombia. De todos modos, es indudable, que, frente a una nueva coyuntura política, su accionar fue perdiendo impulso. Así, en los términos de Nicolas Comini y Alejandro Frenkel, ya en el período 2011-2013 “El imaginario comunitario fue perdiendo protagonismo (...); fue disipándose en las dificultades encontradas para traducir en acciones concretas aquellos mínimos comunes denominadores consensuados en el nivel formal; fue escabulléndose en las sucesivas rispideces generadas entre los poderes ejecutivos; y fue retrocediendo ante el déficit de los gobiernos para planificar el desarrollo de bienes regionales a largo plazo”<sup>16</sup>.

## **2-Las transformaciones políticas regionales y los cambios en el discurso político**

El 22 de noviembre de 2015 el Frente Para la Victoria fue derrotado en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en Argentina por Cambiemos, coalición electoral conformada por los partidos PRO-UCR-CC y otras fuerzas políticas menores. Apenas unos días después, el 6 de diciembre, el Gobierno de Venezuela perdió las elecciones legislativas a manos de la oposición unificada en la Mesa de la Unidad Democrática, resignando el control de la mayoría en la Asamblea Nacional y abriendo un proceso de resultados todavía inciertos. A dos meses de iniciado el año 2016, Evo Morales, Presidente de Bolivia y dirigente del MAS debió resignar la posibilidad de modificar la Constitución para poder presentarse a una nueva re-reelección en el año 2019, al perder el referéndum convocado a tal efecto. En Brasil, como ya mencionamos, se inició en abril el proceso que culminaría, en agosto de ese mismo año, en la destitución de Dilma Rousseff. Su Vicepresidente y reemplazante, Michel Temer, fue uno de los principales artífices de su destitución al abandonar la alianza con el PT.

Esta conjunción de procesos políticos, junto con otras transformaciones políticas no mencionadas ha sido interpretada, tal como afirmamos en la introducción, como el fin de un período. Si aceptamos este diagnóstico, los años 2015-16 puede considerarse como un binomio clave de la política latinoamericana contemporánea. Sin embargo, es posible que esto nos impida contemplar la particularidad de ciertos casos que darían cuenta de la

---

<sup>16</sup> Comini, Nicolas y Frenkel, Alejandro, “Una Unasur de baja intensidad Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur”, en Revista Nueva Sociedad, N 250, marzo-abril 2014, p.74

capacidad de resistencia de la nueva izquierda en otros países: el Frente Amplio volvió a triunfar en Uruguay, aunque con un candidato más moderado; en Ecuador el partido gobernante revalidó sus títulos en segunda vuelta durante el año 2017, aunque ya sin Rafael Correa; en la propia Bolivia, Evo Morales presidirá este país hasta el año 2019; en fin, aunque jaqueado e inmerso en una crisis de impredecibles resultados, Nicolás Maduro sigue siendo el Presidente de Venezuela. Que algo ha cambiado a nivel regional es difícil de poner en discusión; los alcances de ese cambio, sin embargo, todavía no están definidos; el contenido del cambio, por su parte, ha quedado más claro cuando se analizan las políticas domésticas y los discursos y acciones políticas a nivel regional de las nuevas fuerzas gobernantes. En este sentido: ¿quiénes son esas “nuevas fuerzas políticas”? ¿cómo conceptualizarlas? ¿es posible aglutinarlas bajo la categoría de “nuevas derechas”, noción que ha merecido una significativa atención por parte de los analistas políticos de la región? Nos vamos a detener un momento en esta discusión.

### ***2.1-Las nuevas derechas latinoamericanas***

De acuerdo a parte de la literatura de referencia, las nuevas derechas pueden entenderse como fuerzas políticas “conformada(s) relacionalmente y en contraste a gobiernos posneoliberales portadores de determinados rasgos, consolidados en los últimos años”<sup>17</sup> (Barriga y Szulman, 2015:126). En la misma línea, Verónica Giordano, diferenciando entre las derechas de los años 80 y las actuales plantea que “en la actualidad, el aglutinante de las derechas es la necesidad de hacer frente (y vencer) a fuerzas políticas de izquierda y centroizquierda con diversos matices y tendencias, consolidadas electoralmente y en ejercicio del poder”. Esta necesidad las llevaría a incorporar un elemento novedoso a su discurso: la bandera de la inclusión, “junto a una reivindicación de la democracia política que no es nueva”<sup>18</sup>. Para la autora, estas características son propias de las fuerzas de derecha *de oposición*, ya que también pueden identificarse fuerzas de derecha gobernantes desde hace tiempo, como en Colombia. Desde su perspectiva, cabría agregar además un último elemento definitorio central: el rasgo de consensualismo: “la idea de una sociedad sin tensiones sirve para disputarle el poder a fuerzas políticas progresistas o nacionalistas de izquierda que hicieron de la antinomia con el pasado neoliberal su

---

<sup>17</sup> Barriga, Lautaro y Szulman, Martín, “Nuevas derechas en América Latina. Radiografía de una configuración política. Los casos de Argentina, Ecuador y Venezuela, en *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, Año 2, N° 3, Córdoba, 2015: p.126.

<sup>18</sup> Giordano, Verónica, “¿Qué hay de nuevo en las nuevas derechas”?, en *Revista Nueva Sociedad*, N 254, noviembre-diciembre de 2014, Buenos Aires, p.42.-

leitmotiv”<sup>19</sup>. Diferenciándose en parte de este análisis Lorena Soler sostiene que “hace mucho Norberto Bobbio nos enseñó que izquierda y derecha son conceptos relacionales y, por lo tanto, históricos” y, sobre esta base plantea que “todo parece ser una escala de grises, mucho más que de rojos y celestes”, resaltando así la dificultad de definir “lo específico” de las fuerzas de derecha.<sup>20</sup>

En síntesis, y de acuerdo a estos autores, las nuevas derechas surgieron en relación con las fuerzas de izquierda gobernantes y, al menos en parte, comparten con éstas algunos rasgos propios de las fuerzas políticas de este período: porosas fronteras organizacionales; su agrupamiento en torno a líderes específicos más que a partidos; una matriz ideológica compleja, que articula banderas tales como el consenso y la aceptación de la democracia. Sin embargo, en esa relación con las fuerzas de la “nueva izquierda” también está la base de su diferenciación, más allá de que en el plano discursivo parezcan sostener ideas similares (por ejemplo, la supuesta reivindicación de un rol relevante para el estado, como señala Verónica Giordano). De todas maneras, una mirada más ajustada a los últimos acontecimientos de nuestra región no puede dejar de considerar que las “derechas” latinoamericanas pueden identificarse tanto en relación con determinados liderazgos u organizaciones en el poder, -como bien podemos ejemplificar con los casos del Chile de Piñera, Colombia o Perú-<sup>21</sup>; o con fuerzas de oposición surgidas en contraposición y al compás de la dinámica política de las “nuevas izquierdas”, como podemos ejemplificar con Cambiemos en Argentina (hasta el 2015) o la Mesa de la Unidad Democrática en Venezuela, propiamente definidas como “nuevas”. Sin embargo, también es importante analizar si corresponde incluir en este grupo a fuerzas políticas que en determinados contextos operaron aliadas a las fuerzas de izquierda: Michael Temer en Brasil y Francisco Franco en Paraguay son claros ejemplos que tornan difícil interpretar el tablero político regional sólo en torno al clivaje nuevas izquierdas/nuevas derechas entendiendo que éste traduce la relación gobierno/oposición. Por el contrario, las alianzas y articulaciones políticas nacionales resultan ser más complejas de lo que cabría esperar y es sobre esta complejidad que tenemos que entender el discurso sobre la integración latinoamericana. En este marco, si bien es aceptable afirmar que el escenario regional se ha modificado, creemos que el análisis de las transformaciones debe “descender”

---

<sup>19</sup> Giordano, Verónica, “¿Qué hay de nuevo en las nuevas derechas”?... Op. Cit p. 55

<sup>20</sup> Soler, Lorena, ¿Qué hay de nuevo? Las derechas en América Latina, Cuadernos de Coyuntura, Buenos Aires, UBA, 10 de mayo de 2015, s/p.

<sup>21</sup> Y en este caso, la categoría de “nuevas” no correspondería.

necesariamente a los planos domésticos para captar la naturaleza de esos cambios en cada caso y, a continuación, indagar en cómo éstas repercuten sobre el plano de los diversos procesos de integración y cooperación.

## ***2.2-El discurso de Mauricio Macri y Michel Temer frente a la integración***

En términos teóricos, tanto las manifestaciones en torno al MERCOSUR como de UNASUR por parte de Mauricio Macri en Argentina y de Michel Temer en Brasil, en el marco de las respectivas campañas electorales, que le permitieron derrotar al candidato del kirchnerismo en el primer caso, y asumir como Vicepresidente de un gobierno del PT en el segundo, pueden interpretarse en clave de lo que Wilson Fernández Luzuriaga denomina como “dimensión movilizadora de la opinión pública”<sup>22</sup>. Esto es: “bajo una determinada concepción de la forma partido lo que permite esta noción es analizar [a las organizaciones políticas] en términos de preferencias y propuestas de políticas, de cara a la sociedad civil”<sup>23</sup>. Sólo consideramos aquí a las preferencias explicitadas en torno a la política exterior y, dentro de ésta, a la referida al entorno regional próximo. En el caso de Mauricio Macri, utilizamos la Plataforma Electoral presentada en el año 2015, junto a fragmentos seleccionados del debate televisivo protagonizado junto al candidato del FPV el día 15 de noviembre de 2015, una semana antes de la 2da vuelta electoral que lo consagraría como presidente. Una vez asumido el gobierno, nos centraremos a los discursos emitidos frente a la Asamblea Legislativa en los años 2016 y 2017; en este caso, ya en el marco de lo que es una fuerza gobernante, no asimilable a la referida dimensión “movilizadora de la opinión pública” señalada anteriormente. En lo que respecta a Michel Temer estudiaremos la Plataforma electoral de la coalición que sustentó la victoria electoral de Dilma Rousseff en el año 2014. Es más difícil en este caso referenciar claramente una posición del candidato, ya que en ese entonces se postulaba como Vicepresidente, sin embargo, al menos podemos plantear como se pensaba la integración en el marco de la alianza con el PT. Una vez asumido el gobierno, luego de la suspensión de Dilma Rousseff, analizaremos las declaraciones formuladas por el mandatario en 10 oportunidades, ya sea en rondas de prensa y/o en Cumbres Presidenciales desde abril de 2016 hasta febrero de 2017.

---

<sup>22</sup> Fernandez Luzuriaga, Wilson, La dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay, DT N° 45, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 1999.

<sup>23</sup> Ramos, Hugo, “¿MERCOSUR o Alianza del Pacífico? Las políticas de integración del gobierno de Cambiemos durante el año 2016”, Ponencia presentada en el marco del VII Congreso de Historia e Historiografía, Santa Fe, 18 y 19 de mayo de 2017, 2017, p.12.

En esta línea, y en base al análisis de las fuentes, las formulaciones sobre política exterior de Mauricio Macri creemos que pueden interpretarse en clave de “reinserción y recomposición”, en primer lugar, y de “apertura al mundo”, en segundo<sup>24</sup>. Las tres nociones no sólo definen sus preferencias sino también las líneas de diferenciación con respecto al kirchnerismo, fuerza política gobernante hasta diciembre de 2015. Así, Cambiemos planteaba en su Plataforma Electoral: “en la última década Argentina ha perdido gravitación y credibilidad regional y global”, y “deberá equilibrar sus relaciones internacionales”, a la vez que “deberá normalizar sus vínculos con sus vecinos, avanzando en agendas positivas”<sup>25</sup> (recomposición). De igual manera, 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”<sup>26</sup> (reinserción).

En lo que respecta al MERCOSUR se indica que “se debe revisar con los países integrantes la situación del MERCOSUR para que potencie el desarrollo de la región”<sup>27</sup>. El desarrollo es entendido en este documento en clave de aumento de la competitividad, lo que guarda ciertas resonancias con el discurso tecnocrático de los años 90. Sin embargo, y a diferencia de aquel período, aquí se sostiene que esa competitividad depende de la aplicación de “políticas activas” por parte del estado. De forma complementaria, en el escaso segmento dedicado a la política exterior del debate televisivo de noviembre de 2015, Mauricio Macri planteó que: “en caso de ser electo presidente, el 11 de Diciembre voy a pedir, dados los abusos que ha habido en Venezuela, los presos políticos que hay, y la participación de militares en el gobierno, que se ejerza la cláusula democrática suspendiendo a Venezuela [del MERCOSUR]”. Por su parte, no hubo ninguna mención a UNASUR ni en la Plataforma Electoral ni en el debate televisivo.

En el caso de Michel Temer, sólo podemos considerar las preferencias expresadas en el marco de la alianza con el PT, lo que plantea significativas diferencias con el caso anterior. Considerando esta situación cabe destacar que, en clara continuidad con las elecciones presidenciales anteriores<sup>28</sup>, la integración regional tuvo un lugar marginal

---

<sup>24</sup> Seguimos aquí lo expresado en la Ponencia citada en la nota al pie N 23.

<sup>25</sup> Plataforma Electoral Cambiemos, 2015, p.9

<sup>26</sup> Plataforma Electoral, Op. Cit, p.9

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ver: Ramos, Hugo y Vachetto, Mariano, 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 marco del XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, 12 al 15 de septiembre de 2016, 2016-

dentro de las propuestas sobre política exterior. Así, sólo se indicó, en un único párrafo, que “A prioridade à América do Sul, América Latina e Caribe se traduzirá no empenho em fortalecer o MERCOSUL, a UNASUL e a Comunidade dos Países da América Latina e Caribe (CELAC), sem discriminação de ordem ideológica. O Brasil buscará antes de tudo a integração da região, por meio do fomento do comércio e da integração produtiva. Para tanto, dará ênfase especial à integração financeira e de suas infraestruturas física e energética”<sup>29</sup>.

Como puede deducirse de este enunciado, más allá de que se mencione explícitamente el fortalecimiento del MERCOSUR, el énfasis se coloca en aquellos aspectos centrales para la proyección de Brasil en el escenario sudamericano (comercio, integración financiera, infraestructura y energía) y en el mundo. Así lo entiende la propia propuesta electoral cuando sostiene más adelante: “A política externa tem sido e continuará sendo mais do que um instrumento de projeção do Brasil no mundo”<sup>30</sup>. Se plantea así una prioridad para la región, pero en el marco de una estrategia que busca “uma profunda mudança na presença do Brasil no mundo”<sup>31</sup>.

Cabe destacar que una mirada de largo plazo, que involucre un análisis de la política subregional de Brasil desde la asunción del PT como fuerza gobernante, no puede menos que destacar la progresiva pérdida de relevancia del MERCOSUR dentro del conjunto de su política exterior. En efecto, sobre todo a partir de la creación de UNASUR, el MERCOSUR entra en una suerte de “cono de sombras” para Brasil, tal como lo demuestra que ni siquiera se lo mencione en la Plataforma Electoral del año 2010<sup>32</sup>.

Volviendo al caso argentino, y en lo que respecta al discurso de *Cambiamos una vez asumido el poder*, se observa una clara continuidad con lo manifestado anteriormente. Nos valemos en este punto de desarrollos teóricos anteriores<sup>33</sup> en donde focalizamos nuestra atención en las preferencias políticas de *fuerzas gobernantes* resaltando su capacidad, dada la estructura institucional actual, de marcar agenda y direccionar a los procesos de integración y cooperación.

---

<sup>29</sup> Mais Mudanças, Mais Futuro. Programa de Governo Dilma Rousseff, 2014, p.40

<sup>30</sup> Mais Mudanças, Mais Futuro... Op Cit. P.41

<sup>31</sup> Mais Mudanças, Mais Futuro... Op Cit. P.39

<sup>32</sup> Ramos, Hugo y Vachetto, Mariano, Preferencias políticas frente al MERCOSUR y políticas económicas...Op. Cit.

<sup>33</sup> Ramos, Hugo; Capdevila, Constanza y Vaschetto, Mariano, “Preferencias políticas e integración regional. Análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), FA (Uruguay) y APC (Paraguay)”, en Cluro Caldani, Miguel Angel; Lattuca, Ada; Cruz Pereyra, Luis; Soto, Alfredo y Stocco, Roberto (Dir), 25 años del Tratado de Asunción, Asociación de Estudios de Integración (e-book), Rosario: IJ Editores, 2016.-

En esta línea, y tal como planteamos en otro trabajo “las manifestaciones de Cambiemos se articularon en torno a cuatro ejes: a) apertura al mundo; b) revalorización de la integración en clave económica-comercial; c) impulso a las negociaciones con otros países y bloques; d) expulsión de Venezuela del MERCOSUR”<sup>34</sup>. Por una cuestión de espacio, nos centramos sólo en los primeros tres aspectos, a los que tratamos conjuntamente. En este sentido, el planteo de Cambiemos es “abrirse al mundo”, recomponiendo las relaciones con los Estados Unidos y desplazando la primacía otorgada hasta entonces a la región, de acuerdo a la óptica de la coalición gobernante<sup>35</sup>. Asimismo, se busca en esa apertura re-direccionar la agenda hacia lo que se entiende son las necesidades prioritarias de nuestro país: inversiones y comercio<sup>36</sup>

El espacio regional es entendido como plataforma para una inserción competitiva en el mercado mundial pero también como ámbito adecuado para el diálogo y la cooperación en temas globales y, en particular, de seguridad: “Veo en el Mercosur un espacio para fortalecer las relaciones económicas y comerciales entre nosotros y con todo el mundo (...) para tomar posiciones comunes frente a los grandes desafíos globales”<sup>37</sup> y “Queremos que nuestras empresas se inserten en las cadenas globales de valor y que la inversión extranjera genere empleo en la Argentina. La inserción tiene que ver también con colaborar en la lucha contra el crimen organizado, con enriquecernos con otras culturas, con colaborar en los grandes desafíos del planeta”<sup>38</sup>

En este punto es importante remarcar que del análisis discursivo se deduce que no parece ser un objetivo de Cambiemos abandonar el MERCOSUR, sino redefinirlo o reorientarlo en sintonía con preferencias más centradas en aspectos vinculados con la agenda económica-comercial: liberalización y firma de acuerdos con otros bloques y países; acuerdos de facilitación de inversiones y búsqueda de mecanismos para el incremento del comercio intra y extrazona, entre los aspectos más relevantes: “Tendremos futuro aquellos que seamos capaces de construir redes y no paredes. Aquellos que entendamos

---

<sup>34</sup> Ramos, Hugo, “¿MERCOSUR o Alianza del Pacífico? ...op.cit.

<sup>35</sup> “Estamos construyendo relaciones maduras y sensatas con todos los países del mundo” (Discurso de Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2016, s/p.)

<sup>36</sup> “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: recibimos las visitas de decenas de jefes de Estado y gobierno, entre ellos, 5 de los integrantes del G7” (Discurso de Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2017, s/p)

<sup>37</sup> Palabras del presidente Mauricio Macri en la XLIX Cumbre del MERCOSUR en Asunción, República del Paraguay, el 21 de diciembre de 2015

<sup>38</sup> Discurso de Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2017, s/p

que hay que potenciar el intercambio y apoyar la integración”.<sup>39</sup>. Así, y sintetizando, nada mejor que las palabras expresadas por el propio Presidente en ocasión de la XLIX Cumbre del MERCOSUR en Asunción, República del Paraguay, el 21 de diciembre de 2015: “Veo en el Mercosur un espacio para fortalecer las relaciones económicas y comerciales entre nosotros y con todo el mundo (...) tener reglas de juego claras, generar un marco de confianza y certidumbre, para que las inversiones y los proyectos de infraestructura que tanto necesita nuestra región (...) puedan desarrollarse con una verdadera mirada a largo plazo” .

El discurso de Michel Temer es actualmente muy similar al del principal dirigente de Cambiemos, pero ha experimentado algunas modificaciones en términos de una aparente moderación. Así, en junio del año 2016, al poco tiempo de asumir la presidencia interina de Brasil, sostenía que: “El Mercosur es un organismo importante, sin ninguna duda (...)” pero “Brasil muchas veces tiene dificultades para hacer nuevos acuerdos porque está preso a los compromisos del bloque” y concluía “en este momento necesitamos rediscutir el Mercosur, no para eliminarlo sino para colocarnos en una posición más segura para buscar ampliar nuestras relaciones con otros países”<sup>40</sup>. Apenas un mes después, y en ocasión de las discusiones al interior del Bloque referidas a Venezuela, volvió a afirmar en una rueda de prensa en Brasilia: “Brasil no puede estar tan amarrado”, de manera de “no poder hacer otros acuerdos internacionales”, reclamando por una flexibilización de las normas del Bloque<sup>41</sup>.

Estas afirmaciones no pueden considerarse como novedosas en el contexto político brasileño de entonces y, de hecho, era la posición oficial del principal partido de oposición en las elecciones del año 2014, el PSDB. El presidente de ese partido hasta el año 2013 fue José Serra, nombrado nuevo Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil en mayo de 2016 por Michel Temer. En este sentido, puede considerarse que el Presidente no hacía más que hacer propio el posicionamiento de este partido, muy crítico respecto al MERCOSUR y la integración latinoamericana<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Palabras del Presidente Mauricio Macri en la III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico, 30 de junio de 2016

<sup>40</sup> Declaraciones efectuadas en una entrevista radial a la Radio Estadão, de la ciudad de San Pablo, Brasil el 24 de junio de 2016. Fragmentos de la entrevista son reproducidos en el Diario El Observador de Uruguay del mismo día, de donde se extraen las citas. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/temer-quiere-revisar-el-mercosur-n931771>

<sup>41</sup> Declaraciones reproducidas en el Diario El Comercio del día 29 de julio de 2016, disponible en: [http://www.elcomercio.com/app\\_public\\_pro.php/actualidad/micheltemer-venezuela-mercosur-critica.html](http://www.elcomercio.com/app_public_pro.php/actualidad/micheltemer-venezuela-mercosur-critica.html)

<sup>42</sup> Para un análisis detenido de esta cuestión consultar a Ramos, Hugo, ¿El MERCOSUR en crisis? Escepticismo y divergencias políticas en torno a la integración regional (2003-2013), Ponencia presentada

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del año 2016, el Presidente Temer empieza a moderar su discurso, poniéndolo en sintonía con quien se posiciona como principal aliado regional: Mauricio Macri. No es casual, en este sentido, que su primera visita oficial haya sido a la Argentina. En esa ocasión, afirmó “Llegamos a la conclusión de que podemos trabajar en conjunto no sólo para fortalecer el Mercosur. Queremos incrementar nuestras relaciones no solo políticas sino comerciales. Esto depende de conversaciones, que se harán a lo largo del tiempo (...)” y continúa “[buscamos]formalizar un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Y al mismo tiempo flexibilizar un poco las reglas del Mercosur para dar una cierta autonomía a los Estados en sus relaciones internacionales”<sup>43</sup>. En otros términos, se toma nota de los vínculos entre empresarios privados de ambos países, se pone en primer término la búsqueda de acuerdos comerciales de liberalización y, finalmente, se vuelve a mencionar la necesidad de “relajar” o “flexibilizar” las reglas de negociación de forma conjunta, pero sin otorgarle el énfasis demostrado anteriormente. Ya para febrero del año próximo, cuando el presidente argentino devolvió la visita oficial a Brasil, el discurso se articuló en torno al ““fortalecimiento interno del Mercosur”, entendido éste como necesidad de otorgarle un “impulso histórico”. En esta línea, Temer afirmó que “ante un mundo de incertidumbres, la respuesta de Argentina y de Brasil es más y más cooperación e integración”, sin dejar de mencionar la necesidad de alcanzar el libre comercio pleno entre los estados miembros y la necesidad de firmar acuerdos de libre comercio con otros bloques y países<sup>44</sup>.

En definitiva, los discursos de ambos mandatarios giraron en torno a la necesidad de relanzar la agenda económico-comercial del Bloque, en particular en relación con el frente externo y el acercamiento a la Alianza del Pacífico y la Unión Europea. Sin embargo, Temer estuvo más cercano en un inicio a una posición de flexibilización absoluta del Bloque, esto es, de permitir las negociaciones comerciales externas de forma individual, mientras que Macri estaba más cercano a una posición de negociar en conjunto. Se observó en este sentido una aproximación de las posiciones de Michel Temer a las de Argentina, probablemente en función del apoyo político otorgado por el

---

en el Workshop “Lecciones de la crisis de Europa para los modelos de integración y desarrollo. Perspectiva europea y latinoamericana”, Rosario, 9 de mayo de 2014

<sup>43</sup> Declaraciones del Presidente de Brasil, Michel Temer, en rueda de prensa conjunta en Buenos Aires el día 3 de octubre de 2016, en ocasión de la visita oficial realizada a la Argentina. Video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=aU340MzG3LQ>

<sup>44</sup> Declaraciones conjuntas de los Presidentes de Argentina y Brasil el día 7 de febrero de 2017, en ocasión de la visita oficial del Presidente Mauricio Macri a Brasil. Fragmentos de las declaraciones son reproducidas en el Diario Perfil del mismo día. Disponible en: <http://www.perfil.com/politica/macri-con-temer-pidieron-darle-un-impulso-historico-al-mercosur.phtml>

presidente argentino. En relación con UNASUR, salvo en el primer momento de la suspensión de Dilma, donde Temer sostuvo una postura crítica al accionar de la organización (que interpretó la situación de Brasil, de la mano de su Secretario General, en términos de golpe de estado), posteriormente también dejó de mencionarla. En este sentido, el bloque parece haber perdido importancia política para ambos países.

### **3-Nuevas dinámicas en la integración regional**

En función de lo expuesto anteriormente: ¿cuánto han cambiado las dinámicas políticas y económicas regionales, en el marco del MERCOSUR y la UNASUR, a partir del cambio político de los últimos años? ¿Cómo se ha desempeñado UNASUR, desde la asunción de Cambiemos en Argentina y la destitución ilegítima de Dilma Rousseff?

Para el caso del MERCOSUR, nos vamos a centrar en dos dimensiones de análisis: 1-la evolución de la dinámica comercial intrarregional y; 2-la política-institucional, con especial atención a la expulsión de Venezuela y a la sanción de normativa regional. Para el caso de UNASUR, en cambio, realizamos un planteo general vinculado a la dinámica cooperativa demostrada en el último período.

#### ***3.1-El MERCOSUR (nuevamente) en la encrucijada***

Si se analiza el comercio intrazona del MERCOSUR (Cuadros N 1 y 2) se observa que en el último lustro éste ha disminuido en cerca de un tercio. Dificultades con los datos impiden una caracterización más certera del proceso<sup>45</sup>, pero lo cierto es que todos los países, con la excepción de Venezuela<sup>46</sup>, han registrado estancamiento o retrocesos importantes en los niveles de interdependencia regional, ya sea en términos de porcentajes o de montos totales del comercio intrazona

---

<sup>45</sup> Se consideraron los datos de las exportaciones y de las importaciones regionales intrazona. Por definición, los montos deberían ser iguales; sin embargo, por causas de diferencias de registro, en algunos casos se observan diferencias importantes que impiden una definición clara de lo que ha sucedido con el comercio intrarregional. De todas maneras, las alternativas se reducen a estancamiento o retroceso.

<sup>46</sup> Los montos y porcentajes del comercio exterior de Venezuela con el MERCOSUR son muy bajos en comparación con el resto de los países. Asimismo, la falta de fiabilidad de los datos para los últimos años impide extraer conclusiones concluyentes para este caso.

Cuadro N 1<sup>47</sup>

Exportaciones Intrazona MERCOSUR 2012-2016												
País	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	Dif 2012	Dif 2015
Argentina	22044	27	21543	28	18642	27	13856	24	11868	21	-46%	-14,34%
Brasil	27857	11	29533	12	25053	11	16000	11	19658	11	-29,43%	22,86%
Paraguay	3597	49	3769	40	3903	40	3386	41	4148	49	15,32%	22,50%
Uruguay	2754	32	2801	31	2592	28	1847	24	1796	26	-34,80%	-2,80%
Venezuela	218	7,5	226	10	343	13	754		475		117,2	-37%
<b>Totales</b>	<b>56470</b>		<b>57872</b>		<b>50533</b>		<b>35843</b>		<b>37945</b>		<b>-32,75%</b>	<b>5,80%</b>

Es interesante constatar una recuperación de las exportaciones y un cambio de signo para los casos de Paraguay y Brasil entre los años 2015 y 2016, lo que probablemente guarde relación con el levantamiento a las restricciones implementadas hasta entonces por Argentina. También puede interpretarse desde esta lógica la menor disminución de las exportaciones de Uruguay. Aun así, en su conjunto, esta recuperación del 2016 (según estos datos, un 5,8%) no alcanza para disimular que en ese año los países del MERCOSUR se exportaron entre sí **un 32,75% menos** que en el año 2012. Además, si consideramos las importaciones intrazona, aún ese leve porcentaje del 5,8% puede ponerse en duda, como se observa en el siguiente Cuadro:

Cuadro N 2<sup>48</sup>

Importaciones Intrazona MERCOSUR 2012-2016												
País	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	Dif 2012	Dif 2015
Argentina	18827	28	20429	27	15161	23	13967	23	14947	27	-20,6	7
Brasil	20992	9	21146	8	19069	8	13579	7,5	12501	8,5	-40,45	-7,94
Paraguay	4858	42	5016	41	5224	43	3855	41	3799	39	-21,8	-1,50%
Uruguay	4744	41	4109	35	4013	35	3104	33	2651	33	-44,10%	-14,60%
Venezuela	8062	14	7886	16	8704	20	3915		1740		-78,40%	-55,50%
<b>Totales</b>	<b>57483</b>		<b>58586</b>		<b>52171</b>		<b>38420</b>		<b>35638</b>		<b>-38%</b>	<b>-7,24%</b>

Estas cifras, además de cuestionar la improbable recuperación del comercio intra-MERCOSUR, nos proporcionan algunos datos interesantes que dan cuenta de la dinámica adquirida por el proceso integracionista en los últimos años: a) Argentina parece estar reorientando su comercio exportador (bajando del 27% al 21%) fuera del MERCOSUR,

<sup>47</sup> Todos los datos han sido extraídos de la base de datos de ALADI (<http://www.aladi.org/sitioAladi/index.html>) con las excepciones del año 2016 para Argentina (ALADI sólo tenía registrados los primeros 6 meses) y los años 2015 y 2016 para Venezuela (no registrados en ALADI). En el caso argentino, se recurrió a los datos proporcionados por el INDEC para el comercio exterior (<http://www.indec.gob.ar/>) de ese año. Para el caso de Venezuela, en cambio, se calcularon los montos en base a los datos de exportaciones e importaciones del resto de los países del MERCOSUR.

<sup>48</sup> Al igual que para el Cuadro anterior, los datos de Argentina (2016) y de Venezuela (2015 y 2016) fueron extraídos del INDEC, para el primer caso, y de la suma de exportaciones e importaciones por destino del resto de los países del MERCOSUR, para el segundo

no así sus importaciones (que se mantienen en un porcentaje 27-28% de sus compras totales); b) el peso relativo del MERCOSUR para Brasil y Paraguay se ha mantenido constante, básicamente estancado, tanto para sus exportaciones como para sus importaciones, aunque con algunos altibajos para el segundo país; c) Uruguay mantiene una tendencia de “desmercurización” de todo su comercio exterior, ya sea en términos de importaciones como de exportaciones<sup>49</sup>. En el plano de las importaciones sólo Argentina presenta porcentajes positivos, lo que nuevamente puede vincularse con ciertas novedades de su política económica. Más allá de este caso, en el conjunto del MERCOSUR claramente puede observarse la continuidad de un proceso de crisis que se remonta hasta el año 2013.

¿Qué podemos decir, en tanto, del plano político-institucional? Como se sabe, la modificación más relevante experimentada por el MERCOSUR en el año 2016 ha sido la suspensión de Venezuela. El proceso 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, no hubo una Cumbre del MERCOSUR (de hecho, no volvió a haberla luego de la N° XLIX realizada en Asunción en diciembre de 2015), 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 de Uruguay, bajo la acusación de que en Venezuela no se respetaban los requisitos de un régimen democrático (Paraguay) o de que Venezuela no cumplía con lo acordado en el Protocolo de Adhesión (Brasil). En agosto, en una nueva reunión de Cancilleres de los socios fundadores, se decide asumir de forma mancomunada la presidencia pro-témpore y se expidió 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 Protocolo de Adhesión<sup>50</sup>. En ese Comunicado se dispuso como fecha límite el 1ro 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

---

<sup>49</sup> No abordamos Venezuela por las dificultades mencionadas en los datos obtenidos.

<sup>50</sup> De acuerdo a fuentes periodísticas, 112 resoluciones pendientes de internalización. No se contó con fuentes oficiales que ratificaran esta cifra.

derechos como Estado Parte”<sup>51</sup> (art. 3). 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>52</sup>.

Luego de esta breve crónica queda claro que la suspensión de Venezuela fue posible sólo por la acción mancomunada de Argentina, Brasil y Paraguay y la aquiescencia de Uruguay. Esto nos remite al hecho de que las modificaciones sustantivas al interior del bloque sólo son posibles si existe un acuerdo previo, en ese sentido, 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 lo que refiere al caso trabajado, cabe destacar que Venezuela fue suspendida sin una decisión formal del Consejo del Mercado Común, sino por la “voluntad política” de los estados fundadores del MERCOSUR. Es difícil de medir el impacto de esta decisión al interior del Bloque; por lo pronto Venezuela se encuentra en proceso de recusación de esta situación frente al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR.

Por otra parte, la dinámica política institucional regional ha experimentado algunas modificaciones notorias en el último año. Como ya mencionamos, durante el año 2016 no hubo ninguna Cumbre de Presidentes del MERCOSUR; no existen registros de una situación similar desde la fundación del Bloque. En segundo término, y como puede observarse en el Cuadro N 3, el principal órgano de decisión del MERCOSUR ha tenido una sensible disminución en su accionar: el CMC aprobó sólo 10 normas el año pasado

**Cuadro N 3**

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>	

<sup>51</sup> Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, 13 de septiembre de 2016.

<sup>52</sup> No se localizó la nota formal de suspensión; de hecho parece no haberla. Al interior del MERCOSUR no se sancionó ninguna decisión, salvo la Decisión CMC 10/2016 donde se instruye al Grupo del Mercado Común a instrumentar los aspectos operativos de la suspensión de Venezuela. En esa decisión se referencia una Notificación pero, como ya se mencionó, la misma no ha podido ser localizada.

De las normas sancionadas, sólo dos refieren a aspectos no vinculados con rutinas institucionales (nombramiento de Directores, aprobación de presupuestos, etc): la primera ordena al GMC instrumentalizar la suspensión de Venezuela; en la segunda se 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). Como se observa en el Cuadro N 3, sólo la Comisión de Comercio del MERCOSUR registró una actividad importante; cabe destacar que este organismo define, sobre todo, modificaciones arancelarias. Finalmente, durante el 2016 y en lo que va del 2017 no se aprobó ningún proyecto correspondiente al FOCEM, rompiendo con la continuidad de un mecanismo que, desde su creación en el 2007, había logrado traducir la preocupación por las asimetrías y las responsabilidades de los países mayores para resolverlas.

Del análisis realizado se puede deducir entonces que en términos económico-comerciales el MERCOSUR retrocede, si bien continuando con una tendencia previa, acentuando la ya de por sí baja interdependencia regional; en términos institucionales, en tanto, parece haberse “congelado” si es que consideramos la producción normativa como indicador de consensos y acuerdos al interior del Bloque.

### **3.2-UNASUR**

El ascenso de gobiernos con propuestas claras en contra del reformismo de la última década se ha traducido a nivel regional en una revalorización del rol de EEUU en la región, una nueva centralidad de los esquemas basados en la liberalización comercial, como la Alianza del Pacífico, y, una disociación entre los procesos de cooperación como UNASUR y la dinámica política doméstica. Esa disociación en ocasiones se traduce en la imposibilidad de sentar posiciones comunes frente a procesos domésticos de alto impacto regional: la ausencia de una posición unificada respecto del “impeachment” que sufrió Dilma Rousseff es el ejemplo más claro.

Respecto de este punto, cabe destacar las declaraciones de José Serra en su visita a Argentina, rechazado “con firmeza las acusaciones de golpe parlamentario que hicieron Venezuela, Bolivia, Cuba, Nicaragua y El Salvador, así como el propio Secretario General de la Unasur, Ernesto Samper”. En su discurso de asunción al mando del Palacio de Itamaraty, el Canciller advirtió que “la política exterior brasileña volvería a reflejar los intereses del Estado, nunca más los de un gobierno o un partido” De acuerdo a su perspectiva, “la política exterior brasileña será ahora ambiciosa en resultados, no en

retórica”<sup>53</sup>. En este sentido cabe aclarar que más allá de las apreciaciones de los países mencionados, la UNASUR, no logró un comunicado oficial al respecto. En esa misma declaración el Canciller brasileño hizo hincapié en que la región debe girar a profundizar estrategias como la Alianza del Pacífico, y, no aquellas que dividan la región; a pesar de esto, planteó el no abandono de la UNASUR, aunque sí la necesidad de matizar “posiciones radicalizadas”.

Ahora bien, un análisis de la actuación de UNASUR en el período 2015-2016, a través de sus documentos puede deparar algunas sorpresas<sup>54</sup>. Así, la Declaración de la Reunión ordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con fecha del 23/04/2016 postula en su artículo 26 lo siguiente: “En el marco y ámbito del Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana y teniendo como base el Informe Conceptual, solicitan continuar el trabajo de elaboración de los contenidos para formular un Plan de Acción Integral de Ciudadanía Suramericana, para consideración de las instancias de decisión de UNASUR y, en tal sentido, toman nota de la presentación por parte de la Secretaría General de la iniciativa "Plan de Acción Integral de Ciudadanía Suramericana: Movilidad, Identidad y Derechos.”<sup>55</sup>. Es decir, en el plano regional se continuó con iniciativas previas vinculadas, en este caso, al libre tránsito y en base a la construcción de una ciudadanía suramericana. Sin embargo, en el plano doméstico Argentina, en enero del 2017 y mediante el Decreto 68/2017, creó la “Comisión Nacional de Fronteras”, tendiente a controlar quiénes ingresan al país, aduciendo que las políticas previas en materia de inmigración, favorecían la delincuencia transnacional, con un fuerte discurso estigmatizante hacia ciertos países latinoamericanos. Esta actitud no es un detalle menor, si se tiene en cuenta que para el período 2017-2018, la Argentina encabeza la presidencia pro-Tempore del Consejo Suramericano de Defensa, uno de los más relevantes. En este sentido creemos oportuno retomar la idea de Pascual<sup>56</sup> al respecto pensando la UNASUR como una apoyatura a los Estados Nacionales, es decir, se puede pertenecer a este esquema de cooperación y sin embargo plantear al interior de los Estados Nacionales políticas que no vayan en la misma dirección de los acuerdos regionales.

---

<sup>53</sup> Fragmentos de las mencionadas declaraciones fueron reproducidas por el Diario La Nación, fuente de la cual extrajimos las palabras citadas. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1901236-jose-serra-los-gobiernos-cambiaron-debemos-comenzar-una-nueva-etapa> (22/05/2016)

<sup>54</sup> Lamentablemente razones de espacio nos impiden analizar en profundidad este punto

<sup>55</sup> Declaración de Reunión Ordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones exteriores de UNASUR23/04/2016 disponible en <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR>

<sup>56</sup> Pascual, Rodrigo...Op.Cit.

Otras de las propuestas que se explicitan son las misiones electorales a Perú y Venezuela, en el marco de las atribuciones del Consejo Electoral. Por otra parte, se han organizado distintas reuniones de consejos sectoriales (Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación; Reunión del Grupo de Alto Nivel de cooperación y coordinación de Derechos Humanos; Reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud – ISAGS-), lo que da cuenta de la continuidad de las rutinas institucionales regionales. Sin embargo, lo que interesa destacar en función de los documentos analizados, es que no todos los países asistieron a las diferentes reuniones convocadas, como sí pasaba con antelación. Asimismo, en algunos casos tampoco se han organizado reuniones previstas, como la reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado; situación que probablemente atienda a la crisis política interna que atraviesa Venezuela, país encargado de realizarla.

Esquemáticamente, esto indica que si bien UNASUR tiene amplias perspectivas y una agenda de trabajo plasmada en la diversidad de Consejos Sectoriales -algunos de los cuáles como el ISAGS ha podido concretar estrategias comunes respecto de algunas problemáticas en la región (dengue, zika, por ejemplo)-; en otros casos, los acuerdos o consensos entre los Estados miembros, en la medida en que no responden a los nuevos intereses políticos, parecieran quedar en “buenas intenciones”, o en la imposibilidad de ponerlas en práctica, pese a la creación del FIC (Fondo de Inversión Común). Se profundiza así una tendencia ya observada en el período inmediato anterior, aunque ahora con menor atención política.

## **Conclusiones**

Al momento de iniciar la investigación que sustenta esta ponencia nuestro presupuesto original era que, a nivel de la UNASUR el cambio político regional había implicado cambios *en las prioridades de la cooperación regional*, así como una probable *intensificación de las tensiones intrarregionales*. En lo que respecta al MERCOSUR, por el contrario, considerábamos que *lo que se discutía actualmente era la existencia misma del proceso integracionista*, al menos en lo que respecta a la preservación de sus objetivos originarios (y a los logros alcanzados en la última “larga década”). Sobre esta base, adelantamos que nuestra investigación confirma algunos de los presupuestos, refuta otros y obliga a matizar ciertas afirmaciones previas.

En el caso concreto del MERCOSUR, a nivel de los aspectos económico-comerciales se observa una continuidad con tendencias previas: el proceso no parece haber logrado un

cambio significativo en el patrón de inserción internacional de los países que lo componen; por el contrario, en estos últimos años parecen haberse acentuado las tendencias centrífugas, al compás de la no resolución de las problemáticas de la agenda económica regional. El cambio de signo político no revertirá esta situación, sino que, probablemente, la acentuará, al menos si pensamos que la agenda de liberalización ha vuelto a ocupar el primer plano -pero ya no hacia el interior del bloque sino en relación con otros países y bloques-. La leve recuperación observada en el comercio subregional no deja de señalar que los vínculos económicos intrarregionales son actualmente entre un 30 y un 40% menores al de hace 5 años atrás.

La agenda político-institucional señala, por otro lado, una virtual paralización del proceso, más allá de los recurrentes llamados a su fortalecimiento. Asimismo, la suspensión de Venezuela no puede menos que impactar en la dinámica del Bloque, como ya se observó en el año 2012 cuando se suspendió a Paraguay.

En lo que respecta a UNASUR, por su parte, si bien ha perdido relevancia en el discurso político, parece continuar funcionando en base a las agendas e instituciones ya establecidas. Sin embargo, se observa una creciente distancia entre los acuerdos regionales y las políticas nacionales, que también continúan tendencias previas. Es necesario en este punto profundizar la investigación en torno a este proceso de integración de manera de advertir si se están priorizando agendas más vinculadas a lo económico-comercial, infraestructura y energía, temas clásicos en el regionalismo latinoamericano, o si paulatinamente perderá dinamismo e importancia.

### **Bibliografía**

Barriga, Lautaro y Szulman, Martín, “Nuevas derechas en América Latina. Radiografía de una configuración política. Los casos de Argentina, Ecuador y Venezuela, en *Revista de la Red Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, Año 2, N° 3, Córdoba, 2015

Briceño Ruiz, José, “Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina”, en Soto Acosta, Willy (Ed), *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*, San Jose de Costa Rica: FLACSO

Comini, Nicolas y Frenkel, Alejandro, “Una Unasur de baja intensidad Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur”, en *Revista Nueva Sociedad*, N 250, marzo-abril 2014

Giordano, Verónica, “¿Qué hay de nuevo en las nuevas derechas” ?, en *Revista Nueva Sociedad*, N 254, noviembre-diciembre de 2014, Buenos Aires,

Leiras, Marcelo; Malamud, Andres y Stefanoni, Pablo, *¿Por qué retrocede la izquierda?*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual, 2016

Fernandez Luzuriaga, Wilson, *La dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay*, DT N° 45, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 1999

Pascual, Rodrigo, UNASUR. La constitución de un soporte regional del poder soberano estatal, en Kan, Julian y Pascual, Rodrigo (comp.), *Integrados (?). Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*, Argentina: Imago Mundi, p.2013.

Ramos, Hugo, “¿MERCOSUR o Alianza del Pacífico? Las políticas de integración del gobierno de Cambiemos durante el año 2016”, Ponencia presentada en el marco del VII Congreso de Historia e Historiografía, Santa Fe, 18 y 19 de mayo de 2017, 2017

Ramos, Hugo y Vachetto, Mariano, “Preferencias políticas frente al MERCOSUR y políticas económicas. Los casos del Partidos de los Trabajadores (PT) y del Frente Para la Victoria (FPV) en el período 2007-2011”, Ponencia presentada en el marco del XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, 12 al 15 de septiembre de 2016, 2016

Ramos, Hugo; Capdevila, Constanza y Vaschetto, Mariano, “Preferencias políticas e integración regional. Análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), FA (Uruguay) y APC (Paraguay)”, en Cluro Caldani, Miguel Angel; Lattuca, Ada; Cruz Pereyra, Luis; Soto, Alfredo y Stocco, Roberto (Dir), *25 años del Tratado de Asunción*, Asociación de Estudios de Integración (e-book), Rosario: IJ Editores, 2016

Ramos, Hugo, “¿El MERCOSUR en crisis? Escepticismo y divergencias políticas en torno a la integración regional (2003-2013)”, Ponencia presentada en el Workshop “Lecciones de la crisis de Europa para los modelos de integración y desarrollo. Perspectiva europea y latinoamericana”, Rosario, 9 de mayo de 2014

Sanahuja, Jose A., “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina, en Martínez Alfonso, Laneydi; Peña, Lázaro y Vazquez, Mariana (Coord), *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, N 7, Año 2008-2009, Buenos Aires: CRIES, 2008

Sanahuja, Jose A, “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en Serbin, Andres; Martínez, Laneydi y Ramanzini Junior, Haroldo

(coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CRIES, 2012.

SELA, *Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, Caracas: SELA, 2014

Soler, Lorena, *¿Qué hay de nuevo? Las derechas en América Latina*, Cuadernos de Coyuntura, Buenos Aires, UBA, 10 de mayo de 2015