



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA



CENTRO DE REFLEXIÓN EN POLÍTICA INTERNACIONAL

Análisis de coyuntura

Año 2025 / Mes: mayo / Nº 53

El **Centro de Reflexión en Política Internacional** fue creado en 1995 y tiene como objetivos principales: promover e impulsar una instancia de análisis, discusión y seguimiento de la política internacional argentina, analizada en sus diversas fases pasadas, presentes y futuras; y constituir un ámbito de capacitación, actualización y producción académica en Política Exterior Argentina.

Coordinador: Alejandro Simonoff, **Secretarios:** Abril Bidondo, Sebastián Russo
Integrantes: Juan Gutauskas, Lucrecia Pasos, María Delicia Zurita, Matías Mendoza, Micaela Rognone, Pablo Bezus, Sebastián Schulz, Viviana Viublioment

“Libertad o Prisión”. El lugar del MERCOSUR en la política exterior libertaria.

Por Sebastián Russo

A pesar de los lógicos vaivenes de la Política Exterior de nuestro país en los últimos 30 años, el Mercosur siempre ocupó un rol destacado en su agenda. No obstante, en lo que va de la gestión del presidente Javier Milei, se nota una postura disímil a la lógica histórica.

Durante la campaña presidencial de 2023, y a pocos días de que La Libertad Avanza se convirtiese en la alianza electoral más votada del país en las PASO de agosto, Milei manifestó que el MERCOSUR “es una unión aduanera defectuosa, que perjudica a los argentinos de bien” (Rosemberg, 17 de agosto de 2023) porque, desde su visión “es un comercio administrado por el Estado para favorecer a los empresarios prebendarios” lo que “no promueve el comercio, lo destruye; eso genera un desvío del comercio, no genera bienestar, genera rentas para los amigos del poder. Es una cosa verdaderamente horrorosa” (*Infobae*, 8 de noviembre de 2023).

Ya en el gobierno, esa percepción negativa se manifestó en la relación con este instrumento de integración. A lo largo de 2024, el gobierno argentino propició la profundización de todo lo referente a la liberalización comercial que propone para la Argentina, dejando de lado la relación política con el bloque y los países que lo componen¹. Por ello, el gobierno argentino ha apostado por la concreción definitiva del Acuerdo de libre comercio Mercosur-Unión Europea en los términos acordados. En forma análoga, y en línea con la postura que venía manteniendo el gobierno uruguayo de Luí Lacalle Pou (2020-2025), la Argentina de Milei propuso una flexibilización del bloque que permita que sus miembros puedan firmar y establecer acuerdos de libre comercio con terceros países, aún sin la anuencia del resto de los integrantes del MERCOSUR², así como una reducción drástica del Arancel Externo Común (AEC).

En ese sentido, en su primera participación como presidente argentino en una cumbre del MERCOSUR, Milei concurrió y asumió la presidencia pro tempore del bloque en la LXV Cumbre de presidentes de Estados Parte y Asociados, en Montevideo en diciembre de 2024. Allí, luego de considerar que el AEC es excesivamente alto y daña la competitividad comercial de los miembros y de criticar, en términos históricos y ante el presidente Lula da Silva, el rechazo al ALCA de 2005, el presidente argentino llamó a sus pares a consensuar una amplia reforma del MERCOSUR, luego de desplegar una serie de profundas críticas al bloque. Milei consideró que el bloque contribuyó a la decadencia de Argentina y que, a pesar de que “nació con la idea de profundizar nuestros lazos comerciales, terminó convirtiéndose en una prisión que no permite que sus países miembros puedan aprovechar ni sus ventajas comparativas, ni su potencial exportador” (*Casa Rosada*, 6 de diciembre de 2024).

En ese escenario, las propuestas de flexibilización del MERCOSUR propuestas por Milei parecieron decantar en posibilidades de ruptura a partir de la llegada al poder de Donald Trump en Estados Unidos, en enero de 2025. A pesar de las posturas reñidas con el librecambio del nuevo gobierno republicano, Milei empezó a deslizar la idea de firmar un acuerdo de libre comercio bilateral con el gigante del norte, aun cuando eso vaya en contra de las reglas del MERCOSUR. En ese sentido, el presidente argentino llegó a plantear que “saldría del Mercosur si fuera necesario para lograr un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos” aunque “espera lograrlo sin necesidad de tomar medidas tan extremas” (Tobías, M. 22 de enero de 2025).

De igual forma pasó cuando Trump impuso una suba generalizada de aranceles a las importaciones de todos los países con los que Estados Unidos tuviese déficit comercial, en abril de 2025. El gobierno libertario fue uno de los primeros en, sin condenar esa actitud unilateral (y hasta defendiéndola³), empezar a negociar una modificación de su política comercial para adecuarla a las exigencias del gobierno estadounidense. En ese sentido, en su condición de presidencia pro tempore del MERCOSUR, Argentina

¹ De hecho, el presidente Milei no participó de la LXIV Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, que tuvo lugar, bajo la presidencia pro tempore de Paraguay, en la ciudad de Asunción (julio de 2024) y envió a la entonces canciller, Diana Mondino, en su lugar. Ese hecho generó el rechazo manifestado del entonces presidente de Uruguay, Luis Lacalle Pou, y del paraguayo Peña.

² Lo que está expresamente prohibido por la resolución 32/2000 del Consejo del Mercado Común.

³ Los funcionarios del gobierno de La Libertad Avanza debieron esforzarse por acomodar esta situación a su discurso ultraliberal, diciendo que Trump no es proteccionista, sino que hace geopolítica con estas herramientas. Aquí también se muestran los límites de las estrategias del gobierno, ya que el republicano impuso a la Argentina un 10% de aranceles, lo que fue festejado como un logro en base a la relación de “cercanía” de ambas administraciones, aunque el mismo arancel fue impuesto a gobiernos críticos de Trump, como los de Lula da Silva en Brasil o Gustavo Petro en Colombia.

coordinó y consensuó con el resto de los países del bloque una ampliación temporal de la Lista Nacional de Excepciones (LNE) al AEC, una medida que les permitiría tener más herramientas para negociar con Estados Unidos en este contexto.

Hasta aquí, como vemos, las consideraciones que el presidente Milei tiene sobre el MERCOSUR son negativas, tanto por su valoración histórica, por su desarrollo y, especialmente, por sus consideraciones ideológicas. Su política hacia el bloque apunta a lograr su flexibilización, dejando abierta una posibilidad de prescindir de este en caso de no lograrlo.

Mucho se ha debatido sobre lo disruptivo del gobierno de Milei en el ámbito de la Política Exterior. A pesar de ello, consideramos que, más allá de su discurso confrontativo, de sus postulados libertarios y de sus propuestas anarcocapitalistas, es posible encontrar ciertas regularidades entre la administración de La Libertad Avanza y otros gobiernos argentinos del pasado. Es que, como afirma Simonoff (2024), Argentina y gran parte de los países de la región desarrollaron, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, dos modelos enfrentados de inserción internacional; “el autonomista y el globalista -llamado occidentalista durante la Guerra Fría”. Mientras que “los primeros apuntaron a generar márgenes de manobras en el sistema internacional a partir de impulsar alianzas con países con similares recursos y valores, los globalistas continuaron con una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica” (P. 31).

De esa forma, desde el punto de vista teórico, el posicionamiento que cada gobierno toma en torno al tipo de mundo que percibe determina las alianzas que este intenta constituir. Por ello, desde antes de llegar a la Presidencia, las posiciones de Milei en torno a la política exterior permitían vislumbrar una clara adhesión al modelo globalista que, con sus peculiaridades y novedades, se manifiesta en el ejercicio del gobierno. Apelando a una lectura super ideologizada de la realidad internacional, se instrumenta una política que se basa en una alianza irrestricta con las “democracias del mundo”, que Milei identifica, principalmente, con Estados Unidos e Israel, para defender un Occidente en peligro al que, desde su perspectiva, Argentina pertenece. Esto lleva a que varios internacionalistas señalen que uno de los elementos distintivos de la política exterior del gobierno de La Libertad Avanza es su hiperoccidentalismo (Busso, 2024; Tokatlian, 2024) o, como afirmara Roberto Russell, su ultraoccidentalismo (Nassau, 11 de noviembre 2024).

En consecuencia, si el modelo globalista implica, en este caso, un acoplamiento⁴ a las decisiones de la potencia hegemónica, también repercute en un alejamiento con respecto a otros actores. Ese es el caso de China⁵, como potencia con pretensiones contra hegemónicas, o de la región. Si bien la historia demuestra que aquellos gobiernos que han construido su política exterior a partir del modelo globalista ligaron el eje central de su agenda a la alianza con Estados Unidos, la relación con la región siempre ocupó un lugar destacado, aunque bajo este paradigma haya tenido, en general, un vínculo preeminente

⁴ En ese sentido, el acoplamiento sería una de las formas u opciones propias de la estrategia de la Aquiescencia Pragmática, planteada por Russell y Tokatlian. Esta se caracterizaría por el “plegamiento a los intereses estratégicos de una superpotencia –para el caso, Estados Unidos– en el plano regional y mundial” Tokatlian (17 de junio de 2024).

⁵ Aquí sí parece primar un pragmatismo por lo menos discursivo, ya que Milei pasó de declarar que “no negocia con comunistas” a señalar, por presión de las necesidades financieras de renovar el Swap de monedas con el gigante asiático, que los chinos son socios comerciales muy interesantes porque “no exigen nada, solo piden que no los molesten”. A pesar de ello, en los hechos, Milei no ha viajado a China como había prometido en esa ocasión, ni siquiera para participar de la Cumbre CELAC-China de mayo de 2025, lo que podría estar motivado por cuestiones ideológicas o geopolíticas, dado lo rígido de la alianza con Estados Unidos.

comercialista e instrumental. Aquí es donde aparece una de las novedades que el gobierno de La Libertad Avanza ha desarrollado en el año y medio que lleva de gestión; una casi total indiferencia para con la región latinoamericana y, especialmente, el escaso o nulo interés por entablar relaciones si quiera amistosas con la mayoría de los países vecinos y, en especial, con el gobierno de Brasil, que sí parece tener una estrategia de “gesto mínimo” que se evidencia en, por ejemplo, el hacerse cargo de la representación de los intereses argentinos en Venezuela.

En ese sentido, durante los últimos 40 años, la relación con Brasil fue un elemento constitutivo de la Política Exterior Argentina bajo las diversas administraciones que se sucedieron en el poder. Del mismo modo, desde su conformación en 1991, el Mercosur, como ápice de esa asociación, ocupó un rol destacado en su agenda. Tanto los gobiernos de tendencia globalista, que lo pensaron como un espacio previo a la inserción internacional, desde el que integrarse a la globalización, como los que hicieron más hincapié en la integración como herramienta de autonomía, todos pusieron en el Mercosur, aunque para objetivos distintos, un acento especial. No obstante, como vemos, en lo que va de la gestión del presidente Javier Milei, se nota una clara diferenciación.

La postura libertaria hacia el Mercosur, que va en línea y se corresponde con un modelo económico de valorización financiera que no considera, incluso en términos teóricos, fomentar el desarrollo productivo-industrial nacional, también se ve reflejada en la visión negativa que el gobierno tiene sobre el multilateralismo. En ese sentido, hay una apuesta a la apertura comercial unilateral, para la cual el MERCOSUR es, en términos de Milei, una “prisión”, porque, en gran parte, la imposibilita. De la misma forma, vemos que su impugnación al MERCOSUR no se constituye solo al bloque como instrumento de integración regional, sino también como medio de vinculación con el mundo.

A estas alturas, está claro que una salida de Argentina del MERCOSUR requeriría consensos políticos que hoy no pueden lograrse. Más allá de su significación histórica, y del peso que tiene en la generación de confianza entre sus miembros, una eventual ruptura con el bloque traería aparejadas consecuencias jurídicas, políticas y económicas impensables para Argentina que, además de dañar severamente las relaciones bilaterales con los demás países miembros y del serio daño al prestigio y credibilidad del Estado Argentino, obligarían a nuestro país a revisar y reformar drásticamente su plataforma de inserción internacional. Por ello, una ruptura formal con el bloque resulta improbable⁶, más si se tiene en cuenta el peso específico del MERCOSUR en las relaciones comerciales argentinas. En ese sentido, según se desprende de los informes técnicos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), entre 2020 y 2024, las exportaciones de Argentina hacia los países del MERCOSUR rondaron en torno al 17% y 23% del total de las ventas argentinas al mundo, mientras que, en las importaciones, el MERCOSUR representa entre el 24% y el 30% del total comprado por el país al mundo⁷. En ambos casos sobresale el comercio con Brasil, principal socio comercial argentino, con quien, si bien la balanza comercial tiende a ser deficitaria, se destaca el intercambio de Manufacturas de Origen Industrial (MOI), en especial del sector automotriz, principal complejo exportador argentino de este rubro (INDEC, 2024. P.9).

⁶ A menos que, como se barajó en algunos medios, el gobierno decida denunciar el Tratado de Asunción sin pasar por el Congreso, lo que seguramente sería judicializado y le traería serias consecuencias políticas y económicas.

⁷ Estimación propia en base al Cuadro Técnico de la Balanza Comercial Argentina con los países del Mercosur (años 2020-2024), elaborado por el INDEC y descargable en el siguiente enlace: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>

A pesar de ello, las posiciones ideológicas, la percepción del mundo y el modelo de país propuesto por el gobierno libertario rompen con un consenso ya histórico, que se refleja en la Política Exterior Argentina; el MERCOSUR es, en términos de valoración política y más allá de la realidad material, la principal herramienta de integración regional e inserción internacional argentina. O por lo menos lo fue hasta 2023.

Bibliografía:

Busso, A. (2024). La política exterior de Javier Milei frente a Estados Unidos: un escenario de múltiples acoplamientos. *Anuario Revista Relaciones Internacionales*.

Casa Rosada (6 de diciembre de 2024). "Palabras del presidente de la Nación Javier Milei en la LXV Cumbre del Mercosur, en Montevideo, Uruguay". Recuperado de: <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/discursos/50811-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-la-lxv-cumbre-del-mercosur-en-montevideo-uruguay>

Nassau, J. (10 de noviembre de 2024). "Roberto Russell: 'Vamos hacia un mundo muy tumultuoso y Trump va a generar más turbulencia'". *La Nación*.

Rosemberg, J. (17 de agosto de 2023). "No hago pactos con comunistas': Milei quiere romper relaciones con China y Brasil en caso de llegar a la Presidencia". En *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/no-hago-pactos-con-comunistas-milei-quiere-romper-relaciones-con-china-y-brasil-en-caso-de-llegar-a-nid17082023/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2024). Comercio Exterior. Informes técnicos / Vol. 9, Nº 47. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-39>

Infobae (8 de noviembre de 2023). "Javier Milei: 'No me reuniría con Lula como jefe de Estado porque es comunista y corrupto'". Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2023/11/08/javier-milei-no-me-reuniria-con-lula-como-jefe-de-estado-porque-es-comunista-y-corrupto/>

Simonoff, A. (2024). Lo que vendrá: un esbozo de la historia de la política exterior futura para los tiempos de Javier Milei. En *Anuario Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales de Argentina*.

Tobías, M. (22 de enero de 2025). "Milei dejaría Mercosur si es necesario para cerrar un acuerdo comercial con EE.UU.". *Bloomberg*. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-01-22/milei-dejar-merc-sur-si-es-necesario-para-cerrar-un-acuerdo-con-ee-uu>

Tokatlian, J.G. (17 de junio de 2024). Hiperoccidentalismo, Milei y el interés nacional. *Cenital*. Recuperado de: <https://cenital.com/hiperoccidentalismo-milei-y-el-interes-nacional/>