

El MERCOSUR, geografía en disputa

The MERCOSUR, geography in dispute

Resumen: En sus 25 años de historia, el MERCOSUR ha sido la expresión de una geografía económica, política, cultural y jurídico-institucional en la cual han buscado plasmarse los diversos proyectos que disputan su hegemonía en América del Sur. El artículo desarrolla esta idea a través de la presentación de tres “consensos” o conjuntos de ideas y políticas, que han buscado imponerse en la región en cada una de sus diversas etapas, aún incierta la última de ellas. La contradicción principal, hoy como ayer, es la que tiene lugar entre un proyecto de integración autonómico y un proyecto de integración profundamente dependiente.

Palabras claves: MERCOSUR, Regionalismo abierto, Regionalismo autonómico, Geografía en disputa.

Abstract: In its 25 years of history, MERCOSUR has been the expression of an economic, political, cultural and legal-institutional geography on which various projects that have striven for hegemony in South America have taken shape. This article develops this idea by laying out three forms of consensus, or sets of ideas and policies, that have successively struggled for prevalence in the various eras that the region has gone through - with an uncertain outcome in the case of the latest one. The major contradiction, today as in the past, is that between an autonomous integration project and a deeply dependent integration project.

Keywords: MERCOSUR, Open regionalism, Autonomous regionalism, Geography in dispute.

Fecha de recepción: 5 de julio de 2017

Fecha de aceptación: 10 de septiembre de 2017

El MERCOSUR, geografía en disputa

Mariana Vázquez*

Introducción

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nace el 26 de marzo de 1991 cuando Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firman, en la capital paraguaya, el Tratado de Asunción. La reflexión sobre estos más de 25 años de integración nos muestra al bloque como una geografía económica, política, cultural y jurídico-institucional en la cual han buscado plasmarse, de formas no acabadas, los diversos proyectos que disputan su hegemonía en América del Sur.

La contradicción fundamental se da, hoy como ayer, entre proyectos de integración de corte autonómico y proyectos profundamente dependientes. En ese marco general se expresan los matices, tensiones y contradicciones de procesos históricos que nunca son lineales. En cualquier caso, sólo proyectos autonómicos pueden ser profundamente democráticos, dado que buscan crear las condiciones para el real ejercicio de la voluntad popular, reduciendo los condicionantes externos, ajenos a ella.

La integración, en esta deriva autonómica y emancipatoria, plantea desafíos en múltiples niveles, dado su anclaje en la articulación de proyectos nacionales que, incluso siendo igualmente autonómicos en sus principios fundamentales y en el núcleo central de sus políticas públicas, no necesariamente son convergentes o complementarios, como no lo son tampoco las estructuras económicas y las matrices de ideas pre-existentes que se ponen en juego en el proyecto de unidad regional.

Mucho debemos reflexionar y debatir aún sobre la historia reciente de la integración sudamericana, para construir una doctrina de la integración que, anclada en las tradiciones más nobles del pensamiento emancipatorio latinoamericano, nutra nuevos proyectos de unidad, en un contexto mundial incierto, complejo y en transición hacia una configuración que aún es difícil avizorar. Este artículo pretende ser una contribución en esa dirección.

La reflexión sobre el MERCOSUR, en espacio y tiempo

Quisiéramos presentar aquí algunos elementos del contexto en el cual desarrollamos la reflexión sobre el MERCOSUR, elementos que interpelan, en nuestra opinión, al corazón del proceso de integración: a sus acuerdos y consensos estructurantes, a sus objetivos, y a su identidad, ciudadana e internacional.

En primer lugar, la crisis de un modo de acumulación basado en la especulación financiera a escala global, acompañada de una reorganización mundial de la producción

* Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. E-mail: mvmarianavazquez@gmail.com

y el comercio en cadenas de valor mayormente regionales, que interpela al bloque en relación con el tipo de inserción económica internacional deseable para la región, así como sobre la mayor o menor convergencia de los proyectos nacionales que se encuentran (o desencuentran) en el esquema regional y se proyectan al mundo.

Aquel proceso de reorganización es secular, si bien presenta rasgos de época particulares que comienzan a tomar forma a fines de los 70s. Se destacan, entre estos elementos, las tendencias simultáneas a la “desintegración productiva” y la “integración comercial”, así como la aparición de las llamadas cadenas globales de valor, cuya gobernanza estaría en manos de grandes corporaciones transnacionales que buscarían, a escala global, ventajas absolutas locales a través de subsidiarias, filiales y asociaciones tácticas y estratégicas con empresas supuestamente independientes (Bianco et.al., 2015:1). “Las condiciones para que esta nueva forma de producción global funcione y permita la generación y apropiación del valor son dos: que se aseguren a nivel global i) la propiedad de los activos tangibles (inversiones físicas, maquinarias, equipos, herramientas, edificios, etcétera) e intangibles (derechos de autor, propiedad intelectual, marcas, moldes, etcétera) y ii) la libre circulación de bienes y servicios. La propiedad de los activos tangibles e intangibles, así como la libre circulación de bienes y servicios, se intentaron asegurar en los últimos años a diferentes niveles y en distintos ámbitos, tanto multilaterales como regionales, bilaterales y unilaterales” (Bianco et.al., 2015:1-2).

Aquí, en lo relativo al espacio intra esquema de integración, hay una dicotomía entre proyectos de integración funcionales a las necesidades del capital de fragmentar la producción y liberalizar el comercio sin límites, lo cual trae aparejadas indudables consecuencias en términos de profundización de las asimetrías al interior del bloque y de pérdida de derechos para los trabajadores y trabajadoras; y proyectos que buscan fortalecer las cadenas regionales de valor en pos del sostenimiento de los niveles de empleo y la creación de empleo regional calificado, con un objetivo claro de inclusión, a partir de proyectos de integración productiva. El MERCOSUR se ve interpelado en cuanto a sus opciones de relacionamiento externo, lo cual genera tensiones al interior del bloque.

La crisis, que se visualiza con mayor claridad a partir de 2008, vuelve más compleja la configuración de la economía internacional. Y la llegada al poder de Donald Trump en EEUU, quien tiene una retórica proteccionista y de cuestionamiento de los diversos ámbitos multilaterales de negociación que se han creado y consolidado luego de la segunda posguerra, vuelve aún más incierto este escenario.

El segundo elemento a destacar es el tránsito hacia una todavía imprecisa nueva configuración de las relaciones globales de poder, hacia el sur y hacia el este, con China como principal protagonista. Este tránsito se ancla, por cierto, en el traslado de los centros dinámicos del capitalismo global, es decir, en el gran dinamismo de las economías pertenecientes a aquellas regiones, que contrasta con la decadencia de las potencias de otrora. Los números son contundentes. Tómese el guarismo que se tome (la participación de los países emergentes en la producción y el crecimiento mundiales; su participación en el comercio mundial; su lugar en tanto fuentes y destinos de inversión extranjera directa; etc.) el mapa es incontrastable. Como señalan Bianco et al “El ascenso de nuevas potencias emergentes -principalmente del bloque BRICS- representa

la transformación más importante de la economía mundial en las últimas décadas. El inédito crecimiento experimentado por un conjunto de economías entre las que se destaca China, supone la aparición de un orden económico y comercial alternativo a la hegemonía de EEUU y sus aliados” (Bianco et.al., 2015:7).

La conjugación de aquella reorganización con la disputa hegemónica que caracteriza a esta etapa de transición en las relaciones de poder global, se ha manifestado en tiempos más o menos recientes en diversas propuestas de acuerdos comerciales regionales a nivel planetario. Varios de ellos, como el Acuerdo Trans-Pacífico o el Acuerdo Trans-Atlántico sobre comercio o inversiones, fueron fuertemente promovidos por los EEUU durante el gobierno de Obama, en un intento de recuperar parte de su poder perdido en términos de modelar el mapa económico mundial en función de sus intereses. Nuevamente, la llegada de Donald Trump al poder en EEUU coloca un interrogante también en relación con esta cuestión.

La transformación de la geografía económica global, en cualquier caso, no tiene correlato directo en el poder político, y mucho menos militar, así como tampoco en los cambios de aquellas prácticas y hábitos de poder que no se transforman a la misma velocidad que sus fundamentos materiales. Sin embargo, es innegable como tendencia de largo plazo. La disputa hegemónica es un signo de la época, e interpela a nuestra integración en sus dimensiones geopolítica y de inserción económica internacional.

En tercer lugar, asistimos a una crisis de las formas tradicionales de la democracia (representativa, liberal), tanto en sus anclajes nacionales como regionales. Un ejemplo paradigmático de esto último parece ser el caso de la Unión Europea. En este proceso de integración, esta crisis se manifiesta en la forma de lo que José Ignacio Torreblanca ha llamado provocativamente un “estado de excepción tecnocrático”. El autor afirma que “(...) esta crisis, en lugar de servir para avanzar en la corrección del déficit democrático que la Unión Europea arrastraba de antemano, ha tenido como consecuencia la colonización de la política nacional por la tecnocracia europea” (Torreblanca, 2014: 64).

Esto plantearía un problema caro a la ciencia política “(...) un problema cuya solución desconocemos: el de cómo organizar las interdependencias entre democracias que comparten soberanía de tal manera que tanto el proceso como el resultado sean democráticos” (Torreblanca, 2014: 8). La no resolución en forma virtuosa de este dilema ha llevado, asimismo, a una profunda asimetría en la legitimidad relativa de las democracias en el norte y el sur.¹

Paradójicamente, esta crisis de las formas tradicionales de la democracia, en América del Sur, se ha manifestado durante el apogeo de gobiernos nacionales y populares, como una miríada de innovaciones tendientes a su profundización, en un sentido sustantivo y no ya formal.² Como señalan Mario Toer, Federico Montero y Santiago Barassi (2014:66): “Más allá de la diversidad de sus políticas y modos de

¹ Es sumamente interesante al respecto el trilema planteado por Dani Rodrik en su documento de trabajo *Feasible Globalization*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 9129, August 2002, quien plantea que el sistema del Estado-nación, la política democrática y una integración económica plena son mutuamente incompatibles, de tal manera que, en cualquier caso, uno de los tres elementos debe ser sacrificado en aras de los otros dos.

² Una reflexión teórica sumamente rica al respecto puede encontrarse en Pereira da Silva, 2015.

impulsarlas, el proyecto de integración y transformación en curso indica que, en ciertos planos relevantes, se ha ido fraguando una lógica común en la cual confluyen elementos de diversas tradiciones, y en la que la democracia y su profundización aparece como uno de sus pilares fundamentales”.

Afirman asimismo estos autores que:

“(…) la voluntad de expandir el principio democrático al conjunto de las relaciones sociales es una clave de interpretación productiva que unifica estas experiencias. Más importante aún, esta perspectiva reubica en el plano estrictamente político el eje de las discusiones sobre la caracterización de estos procesos ante los criterios clasificatorios de tipo ideológico (izquierda-centroizquierda) o voluntarista (reformistas-revolucionarios). Por último, el énfasis en lo democrático permite retomar la cuestión del horizonte estratégico de las transformaciones en curso. En las condiciones de periferia en las que nos encontramos, y dadas las características de la época actual, lo ‘nacional, popular y democrático’ puede ser la manera de concurrir al cuestionamiento generalizado del capitalismo, en su actual fase neoliberal, y darle también un nuevo sentido al retorno del debate sobre el socialismo.” (Toer, Montero y Barassi, 2014:67)

Como veremos más adelante, este sustrato nacional democratizador tiñó al MERCOSUR en su segunda década, a partir de 2003, para comenzar a visualizarse un retroceso importante a partir de 2015, luego del golpe de Estado en Paraguay, que tuvo lugar en junio de 2012.

En cuarto y último lugar es importante señalar, como un elemento más de este contexto, la crisis del proyecto europeo de integración: como proyecto económico; como proyecto político; como proyecto social; y, sobre todo, como poder normativo global.³ El imperio de lo que ha sido denominado “Consenso de Bruselas, Frankfurt y Washington” (Fitoussi y Sarraceno, 2004) tiene raíces profundas y complejas aristas, que ameritan una mirada de larga duración. Sin ánimo, por supuesto, de abarcar todas las dimensiones de este complejo fenómeno, destacaremos algunos elementos que esperamos contribuyan al debate.

En una conferencia dictada en Madrid, en octubre de 2011, el ex presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva afirmaba que “(…) el mundo no tiene derecho a permitir que la Unión Europea acabe, porque ya es patrimonio democrático de la humanidad” (citado en Sanahuja, 2013). Podríamos agregar a esto que uno de los principales objetivos políticos, sino el central, que se encuentra en la génesis del proyecto europeo de integración, consolidar aquella región como una zona de paz o como una “comunidad de seguridad”, ha sido logrado y es una conquista incuestionable.

La crisis de la Unión Europea pone en jaque amplias conquistas históricas y es, entre otras, una profunda crisis de legitimidad democrática, que se retroalimenta con la puesta en marcha de las políticas de ajuste señaladas. La crisis económica, y la respuesta que a ella se ha dado, han implicado una importantísima transferencia de poder desde la política y los mecanismos de representación popular correspondientes de la soberanía

³ Seguimos en esta caracterización a partir de la idea de “cuatro crisis” a los múltiples trabajos del profesor Antonio Sanahuja (2013). Por supuesto, el desarrollo de esta idea, tal cual se presenta en este artículo, es exclusiva responsabilidad de la autora.

popular a los mercados. Sin embargo, esa transferencia de poder a los mercados, paradójicamente o no tanto, está en el origen de la crisis, y tiene que ver con el núcleo de ideas, los patrones jurídico-institucionales y las políticas que predominaron en la construcción del proyecto europeo, con especial fuerza a partir del Tratado de Maastricht (1992). A partir de entonces, ya sin titubeos, el proyecto priorizó la profundización de la liberalización sin precedentes que había comenzado con la propuesta de creación del mercado único presente en el Acta Única Europea, enmarcada por compromisos profundamente ortodoxos en términos de deuda pública, déficit fiscal, etcétera.

Estos acuerdos se asentaban sobre una base compleja de importantes asimetrías entre los Estados miembros, incrementadas con la última ampliación. No se preveían, en aquel marco, avances institucionales que complementaran la puesta en marcha de una moneda única con, por ejemplo, un federalismo fiscal que coadyuvara a una redistribución más equitativa de los costos y beneficios de la integración y compensara los inevitables ajustes que ésta implicaba. Tampoco se autorizaba al Banco Central Europeo, por ejemplo, a ser un prestamista en última instancia. La política de cohesión social que acompañó esta etapa fue insuficiente para dar respuesta a este problema estructural. Esta afirmación no se refiere a la cuantía de los fondos involucrados, sino a una cuestión conceptual de fondo: el llamado “modelo social europeo” asumió un carácter compensatorio de acuerdos macroeconómicos y de liberalización comercial que tenderían, en el mediano y largo plazo, a producir shocks asimétricos imposibles de resolver porque la política se había rendido frente a los mercados, creando estructuras funcionales a esta situación. Es decir, el núcleo duro del modelo dejaba la búsqueda de la convergencia real en manos del mercado.

No se trata, entonces, de una crisis de la integración como objetivo político o como un instrumento para la unidad. Se trata de la crisis de una “integración de mercado”. Es fundamental tener en cuenta esta cuestión al reflexionar sobre los dilemas de nuestro propio proyecto de integración. Los gobiernos del MERCOSUR han promovido este tipo de integración en su primera década (1991-2003) y un consenso al respecto busca imponerse nuevamente en la región actualmente.

En el caso europeo, como ha señalado Sebastián Etchemendy “La crisis no hizo más que poner la ingenuidad de la izquierda europea frente a un espejo: la Europa social y la integración en clave neoliberal ahora no parecen entrar en el mismo barco.” (Etchemendy, 2014:63).

Cada uno de los elementos mencionados interpela a nuestra integración como proyecto societario, entendido en sus múltiples dimensiones: política, social, cultural, económica e identitaria, entre otras.

Etapas y proyectos

Presentaremos aquí las tres etapas por las que, en nuestra interpretación, ha pasado el MERCOSUR a lo largo de sus 25 años de historia. Estas etapas coinciden con los que denominamos “consensos”, que no son más que el predominio coyuntural de un conjunto de ideas y políticas, anclados en igualmente coyunturales e inestables constelaciones de actores y relaciones de fuerzas. Su predominio relativo no niega, en

ningún caso, el sustrato permanente de conflicto entre los dos tipos de proyectos que señalamos en la introducción: un proyecto autonómico y democrático; y un proyecto dependiente.

El MERCOSUR y su primer consenso: Asunción I

Como mencionamos previamente, el MERCOSUR nació el 26 de marzo de 1991 en la ciudad de Asunción. Surgió en pleno apogeo del neoliberalismo, aquella matriz de ideas que, en el proyecto europeo de integración, dio lugar a los acuerdos de Maastricht y, de este lado del océano, al denominado Consenso de Washington y a las políticas que en él se basaron: desregulación de los mercados, apertura indiscriminada de las economías, privatizaciones, etcétera.

El MERCOSUR constituyó, fundamentalmente considerando aquello establecido por el Tratado de Asunción que realmente se implementó (su programa de liberalización comercial), un cerrojo jurídico-institucional regional de aquellas políticas. Tanto en la dimensión de la economía política de la integración, como en la estrictamente jurídico-institucional, se intentó con relativo éxito generar un efecto candado de las políticas económicas implementadas en el período, buscándose así su irreversibilidad.

De hecho, el cambio de enfoque en un sentido neoliberal de la integración, de una integración que, en el Cono Sur, había nacido a mediados de la década del 80 a la luz de las nuevas democracias reinstauradas, tuvo lugar un año antes de la firma del Tratado de Asunción. En 1990, Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Melo firmaron el Acta de Buenos Aires, que echó por tierra una integración política, integral y orientada por los Estados iniciada en la década previa.

En lo económico-comercial, de una integración basada en los principios de gradualidad, simetría, equilibrio intrasectorial y que buscaba la conformación de un patrón de comercio intraregional, al tiempo que consideraba las asimetrías y el impacto social de la progresiva desgravación arancelaria, se pasó bruscamente a una desgravación arancelaria generalizada, lineal y automática, en un plazo ínfimo, sin ninguna consideración de las inmensas asimetrías entre los Estados y al interior de los territorios, ni de los impactos sociales que supondría la renuncia a una integración administrada. El cambio “metodológico” de la integración no fue más que otro ámbito de aplicación del enfoque y las políticas del Consenso de Washington.

La lectura de esta época en relación con la integración regional va delineando una cuestión que nos parece fundamental: la imbricación entre el proyecto de integración regional que se promueve en un determinado momento o contexto histórico, y la definición en cuanto al proyecto nacional que se busca impulsar. El regionalismo abierto, concepto que utilizó la CEPAL para caracterizar a las modalidades de la integración que surgieron en esta etapa, no puede ser concebido fuera del contexto de la implementación de las políticas de reforma estructural encaminadas en el marco de las ideas hegemónicas de la época.

Ambos procesos compartieron, en los albores de la década del '90, una despoltización de los objetivos y la conducción de la integración. El objetivo político

de la consecución o consolidación de la paz en el espacio europeo, que dio origen a la integración en la segunda posguerra, encontró en la integración sudamericana impulsada en la década del '80 un espejo en el objetivo de consolidar las recién instauradas democracias. Este objetivo se vio favorecido por la desaparición de las hipótesis de conflicto latentes entre los países de la región. Una década después, la política desapareció de la escena y los mercados tomaron protagonismo.

El MERCOSUR del “cambio de época” y su segundo consenso. El Consenso de Buenos Aires

La llegada al poder, en 2003, de gobiernos populares en Brasil y Argentina, con Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, respectivamente, inauguró una nueva etapa en el esquema de integración.

A partir de entonces, y aproximadamente durante una década, el bloque dejó de ser concebido como una mera plataforma comercial, para devenir un espacio de concertación política en la búsqueda de mayores márgenes de autonomía para la promoción de las propias políticas de desarrollo, así como un instrumento para el fortalecimiento de las democracias y la ampliación de derechos, buscándose establecer un piso regional en principio irreversible. En este marco, también la participación social cobró mayor relevancia, dado que el bloque incorporó nuevas agendas de política pública e interpeló a nuevos sujetos sociales excluidos hasta entonces. En esa década se creó también una nueva institucionalidad acorde, como veremos. Se promovieron, asimismo, articulaciones políticas que buscaron re-inventar principios de solidaridad y acción colectiva a nivel regional.

Se trató de un proceso no lineal, con las contradicciones y tensiones propias de todo proceso de cambio, pero con rasgos bien definidos. Hubo un sustrato, una lógica común, en la cual la profundización de la democracia en todas sus dimensiones fue uno de los pilares fundamentales del proyecto de integración, buscándose la inclusión desde las políticas públicas y desde la participación en diversos ámbitos institucionales, en línea con los cambios profundos que estaban teniendo lugar en los planos nacionales, como señalamos.

El MERCOSUR interpeló a nuevos sujetos sociales a partir de la creación de ámbitos para la participación de organizaciones y movimientos sociales, y para el diálogo político con diversos sectores de la sociedad, excluidos en la década previa, como desarrollaremos más adelante.

Este cambio de época tuvo un referente paradigmático en el Consenso de Buenos Aires, firmado por los dos presidentes el 16 de octubre de aquel 2003, contundente respuesta al Consenso de Washington en los nuevos tiempos. Cada uno de sus puntos se plasmó, a lo largo de la siguiente década, en posicionamientos, propuestas, políticas y nuevas instituciones en el MERCOSUR.

El artículo 1 del Consenso de Buenos Aires estableció el derecho de los pueblos al desarrollo, el cual fue uno de los principios políticos ordenadores por excelencia de la nueva etapa, tanto en el plano interno como en el regional e internacional. Desarrollo,

caro concepto que volvió al discurso político, a la definición de políticas públicas, a las estrategias de inserción internacional y a ser concebido por sectores relevantes del liderazgo político y social regional, como un eje del proyecto de integración.

La etapa del MERCOSUR que nació en 2003 no pudo dejar de reflejar la profunda transformación que tenía lugar en el escenario regional; tampoco sus tensiones y contradicciones. Destacamos aquí algunos elementos centrales de esta etapa.

En primer lugar, como signo de la época, la comprensión histórica, por parte del liderazgo político, es decir, de los jefes y jefas de Estado, del valor estratégico del proyecto de unidad regional. Esta visión no necesariamente se funda en condiciones materiales que la favorezcan. La base material que sustenta la integración no fortalece “naturalmente” las iniciativas tendientes a transformar la integración regional con un sentido de proyecto común de desarrollo. Esta complejidad se exagera en el marco de la actual crisis económica internacional.

En segundo lugar, es preciso destacar como un elemento más de esta etapa, la incorporación y jerarquización de nuevas agendas y sujetos sociales en el proceso de integración regional. El MERCOSUR se ha vuelto mucho más complejo, denso y rico, incorporando nuevas dimensiones y aspectos. Sin hacer una presentación exhaustiva, vale mencionar que políticas acordadas en agricultura familiar, integración productiva, cooperativismo, migraciones, derechos humanos, etc., cobran existencia en el bloque fundamentalmente a partir de 2004.

En tercer lugar, debemos mencionar la transformación de los objetivos políticos de dimensiones pre-existentes, en un sentido ya no mercantil sino de ampliación de derechos. Espacios institucionalizados de definiciones políticas conjuntas que nacieron en la primera década, como, por ejemplo, los órganos responsables de la dimensión socio-laboral del bloque, cambian ahora sus objetivos y mirada en el sentido señalado.

En cuarto lugar, el MERCOSUR ha creado durante esta etapa instituciones, metodologías y prácticas de nueva generación para promover la participación social en el bloque. Durante la primera década del proceso de integración, los movimientos sociales, particularmente el movimiento sindical, habían arrancado al neoliberalismo la creación del Foro Consultivo Económico y Social, definido por el Protocolo de Ouro Preto como el ámbito institucional de representación de los sectores económicos y sociales, y la composición tripartita de los nacientes órganos socio-laborales. A partir de 2003, tanto en los planos nacionales como regional, comenzaron a tener lugar innovaciones institucionales y de diverso tipo vinculadas a la cuestión de la participación social y la integración. Esto se manifestó fundamentalmente de tres formas. En primer término, varias de las instituciones creadas en esta nueva etapa, especialmente las denominadas reuniones especializadas, comenzaron a prever mecanismos de participación social en su seno. En segundo término con la realización, durante cada presidencia pro tempore, de manera ininterrumpida desde 2006, de las Cumbres Sociales del MERCOSUR.⁴ En tercer término, con el establecimiento de un

⁴ Para una sistematización de las declaraciones y documentos de trabajo de las Cumbres Sociales del MERCOSUR correspondientes al período 2006-2015, puede consultarse Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR *Las Cumbres Sociales del MERCOSUR. Declaraciones y Documentos de Trabajo*, Montevideo, 2016. En: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7117/1/las->

incipiente acervo normativo al respecto. Y por último, para completar el mapa, la creación, en diciembre de 2010, de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS).⁵

En quinto lugar, es característica de esta etapa la creación de una institucionalidad acorde con estos cambios (a modo de ejemplo, el Parlamento del MERCOSUR, el Instituto Social del MERCOSUR, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, o la Unidad de Apoyo a la Participación Social, ya mencionada).

En sexto lugar, la creación de mecanismos para enfrentar la cuestión de las asimetrías entre los países, con sentido redistributivo, involucra por primera vez en la historia del bloque un elemento solidario central, plasmado en el diseño del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). La distribución de los aportes al FOCEM es la siguiente: Brasil, 70%; Argentina, 27%; Uruguay, 2%; y Paraguay, 1%. Inversamente, Brasil y Argentina se benefician con un 10% mientras que Uruguay recibe un 32% y Paraguay un 48%.

Se financian proyectos en cuatro ejes prioritarios: convergencia estructural; desarrollo de la competitividad; cohesión social; y fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración. De los aproximadamente mil millones de dólares en proyectos del Fondo de Convergencia Estructural aprobados, el 65,65% se ejecuta en proyectos en Paraguay y el 24,17% en Uruguay, es decir, en las economías menores. De cuarenta y tres proyectos estatales presentados, diecinueve han sido de Paraguay y doce de Uruguay. Sin embargo, la distribución de los aportes considera las asimetrías, como vimos, y se establece evaluándose la media histórica del Producto Bruto de la región.

En séptimo lugar, la reafirmación de posiciones de tinte autonómico a nivel hemisférico, simbolizadas paradigmáticamente por el rechazo del proyecto estadounidense de conformación de un Área de Libre Comercio Americana. La “muerte del ALCA” fue la condición de posibilidad de la creación de la UNASUR y la CELAC, años después.

Por último, como un elemento más de esta nueva etapa y, en parte, como bisagra de un nuevo momento en la trayectoria del MERCOSUR, la ampliación de la República Bolivariana de Venezuela en 2012 y, todavía en proceso, al Estado Plurinacional de Bolivia.

La UNASUR y la CELAC, creadas en esta década, vale destacar, reunieron por primera vez en la historia de la región a los jefes y jefas de los Estados que las conforman. Se trató de un momento extraordinario para América Latina y el Caribe, y de una velocidad de institucionalización significativa.

cumbres-sociales-del-mercosur-ii-declaraciones-y-documentos-de-trabajo.pdf Disponible en junio de 2017.

⁵ Para una sistematización de los diversos mecanismos, instituciones y prácticas de participación social en el MERCOSUR que se desarrollaron fundamentalmente entre 2004 y 2015, cfr. Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR *Construyendo el mapa de la participación social del MERCOSUR*, Montevideo, 2016, en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7117/1/construyendo-el-mapa-de-la-participacion-social-en-el-mercosur---es.pdf> Disponible en junio de 2017.

EL MERCOSUR y su tercer consenso: Asunción II

El 22 de junio de 2012, las fuerzas que encarnaban las dinámicas restauradoras subyacentes en la región llevaron a cabo un golpe parlamentario contra el presidente del Paraguay, Fernando Lugo. Esto dio lugar, por un lado, a que ese país fuera suspendido del MERCOSUR y, por otro lado, a una paradoja no esperada por los golpistas: que la República Bolivariana de Venezuela adquiriera el estatus de Estado parte, que había dependido hasta entonces de la ratificación del Congreso paraguayo.

Negándole al presidente Lugo el derecho de defensa consagrado en la Constitución paraguaya, el Senado lo destituyó en un juicio sumarísimo. Frente a esta situación, invocando el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, el 29 de junio de aquel año los jefes y las jefas de Estado de Argentina, Brasil y Uruguay decidieron “suspender a la República del Paraguay del derecho de participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, en los términos del artículo 5” de aquel Protocolo. Asimismo, establecieron que la suspensión cesaría “cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la parte afectada.” Decidieron, finalmente, “Garantizar la continuidad de los proyectos relativos a Paraguay en el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).”

En la misma fecha, y teniendo en cuenta el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, firmado en la ciudad de Caracas el 4 de julio de 2006, decidieron el ingreso de este país al bloque.

El golpe de Estado fue un golpe a la democracia paraguaya, pero también lo fue a la integración regional sudamericana, tal como se iba configurando en el MERCOSUR del Consenso de Buenos Aires y en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas. En términos del proyecto político y económico de integración, la derecha triunfante en Paraguay impuso a un gobierno que abandonó la perspectiva democrática y de ampliación de derechos promovida previamente, y que comenzó a defender una integración mucho más abierta al mundo y, particularmente, proclive a la firma de acuerdos con economías fuertemente desarrolladas. En cuanto a la dimensión jurídico-institucional de la integración, la suspensión generó parálisis y dificultades para el funcionamiento ordinario del proceso de toma de decisiones en el MERCOSUR, tanto durante la suspensión como luego de que ésta finalizara, con la elección que llevó a Horacio Cartes a la presidencia del país, en 2013. Se trató de un impasse importante y de la puesta de un freno indudable a la integración, en un mundo ya signado por la crisis económica mundial que se visibiliza fuertemente desde 2008.

La asunción, por parte de Tabaré Vazquez, de su segundo mandato en Uruguay el 1 de marzo de 2015, con un discurso favorable al libre comercio ya sin disimulos, abonó el terreno sembrado previamente por el gobierno de Paraguay. A partir de la llegada de Mauricio Macri al gobierno de Argentina, en diciembre del mismo año, un nuevo Consenso fue tomando forma y quedó plasmado en los discursos predominantes de la Cumbre de jefes de Estado que tuvo lugar en Asunción en aquel mes. Sólo restaría esperar al golpe de Estado contra el gobierno de la presidenta Dilma Rouseff, en 2016, para que un nuevo proyecto buscara imponerse en la región.

Este proyecto implica una degradación del proceso de integración hacia una zona de libre comercio y el impulso, a su vez, de un relacionamiento externo del bloque de carácter más abierto, incluyendo acuerdos con países o bloques con un importante diferencial de desarrollo, siendo paradigmática en este sentido la negociación de un acuerdo de asociación birregional con la Unión Europea.

La posición extrema de este consenso, paradójicamente, parecería ser sostenida por Uruguay, país que ha promovido una integración en la cual todos los Estados partes puedan celebrar acuerdos de liberalización con terceros países o bloques, sin el acuerdo de sus socios. El único veto posible a esta reorientación del proyecto regional se encontraba en la República Bolivariana de Venezuela, y he aquí una de las puntas del ovillo que nos lleva a explicar la reciente suspensión de este país, en diciembre de 2016.

Apartado especial: Venezuela en el MERCOSUR. Del ingreso a la crónica de un golpe anunciado

Venezuela es una pieza clave en la disputa de proyectos que planteamos como característica de nuestra región. Buscaremos fundamentarlo.

El 12 de julio de 2012, muy poco tiempo después de haberse producido el golpe de Estado en Paraguay, el portal *Carta Maior* resumía un documento elaborado por el profesor Samuel Pinheiro Guimaraes de la siguiente forma “La política exterior norteamericana en América del Sur sufrió las consecuencias totalmente inesperadas de la prisa de los neogolpistas paraguayos por asumir el poder, con tamaña voracidad que no podían aguardar hasta abril de 2013, cuando serán realizadas las elecciones, y ahora articula a todos sus aliados para hacer revertir la decisión del ingreso de Venezuela. La cuestión de Paraguay es la cuestión de Venezuela, de la disputa por influencia económica y política en América del Sur” (Guimaraes, 2012).

Describía Pinheiro Guimaraes en aquel documento el objetivo histórico y permanente de Estados Unidos en América del Sur de incorporar a todos los países de la región a su economía, así como las formas que éste adoptaba en el período: centralmente la búsqueda de la adopción en América Latina y el Caribe de normas que permitan una liberalización lo más amplia posible del comercio, las finanzas y las inversiones, de los servicios y de la protección de la propiedad intelectual, a través de la negociación de acuerdos de nivel regional o bilateral. Sumado a ello, describía el objetivo vital estadounidense relativo a la provisión de energía. Ambos objetivos fueron bloqueados con la llegada de Hugo Chávez al gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, desencadenándose entonces una campaña regional y mundial contra dicho gobierno. Ése es el marco, incluso, del golpe de Estado que tuvo lugar en aquel país en el año 2002, siendo George W. Bush uno de los primeros en reconocer al coyuntural gobierno golpista.

Afirmaba asimismo Pinheiro Guimaraes en el citado documento que “El ingreso de Venezuela al MERCOSUR tendría cuatro consecuencias: dificultar la ‘remoción’ del presidente Chavez a través de un golpe de Estado; impedir la eventual reincorporación de Venezuela y de su enorme potencial económico y energético a la economía americana; fortalecer al MERCOSUR y tornarlo aún más atractivo a la adhesión de los demás países de América del Sur; dificultar el proyecto americano permanente de

creación de un área de libre comercio en América Latina, ahora por la eventual ‘fusión’ de los acuerdos bilaterales de comercio, del cual la Alianza del Pacífico es un ejemplo”(Guimaraes, 2012). Desde este punto de vista, afirmaba Pinheiro Guimaraes, el veto paraguayo a la entrada de Venezuela era estratégico para los Estados Unidos.

El nuevo consenso que comenzó a tomar forma en Asunción en diciembre de 2015, luego de la llegada al gobierno de Mauricio Macri en Argentina, fue la base para la reactivación de los intentos de expulsar a Venezuela del MERCOSUR. A partir de entonces, diversos fueron los instrumentos y argucias pseudo-jurídicas que buscaron cumplir aquel objetivo, alcanzado en diciembre de 2016.

La suspensión de la República Bolivariana de Venezuela es contraria al derecho del MERCOSUR, lo cual es de una gravedad inédita en los 25 años de historia del bloque y nos coloca en un lugar que se ha reiterado tristemente en nuestra historia reciente: la búsqueda de imponer un proyecto económico y político, a través del total desprecio del Estado de derecho.

El 2 de diciembre de 2016 los gobiernos de Argentina, Paraguay, Uruguay y el de facto de Brasil anunciaron su decisión de establecer en relación con Venezuela “el cese del ejercicio de los derechos inherentes a su condición de Estado Parte (...) hasta que los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción [los firmantes] convengan con la República Bolivariana de Venezuela las condiciones para restablecer el ejercicio de sus derechos como Estado Parte”.

Para una mayor comprensión de las motivaciones profundas de esta decisión, además de lo señalado, es preciso considerar que, dado el principio del consenso que rige para la definición de las políticas y la aprobación de las normas en el Mercosur, Venezuela era entonces el único obstáculo de peso, interno al bloque, que tenía el proyecto de restauración conservadora y neoliberal protagonizado por los gobiernos de Argentina y Paraguay, y el de facto de Brasil. También era compartido por Uruguay, como vimos, el nuevo consenso hegemónico que buscaba convertir al Mercosur en un esquema de integración “flexible”, estructurado en torno al libre comercio, a partir del desmantelamiento de los mecanismos que, en la última década, buscaban promover la integración productiva, la creación de empleo regional y la inclusión social, e incluso aquellos establecidos por el Tratado de Asunción que dio origen al bloque, como el arancel externo común o la política comercial común. Hemos hecho referencia ya a la propuesta uruguaya presentada al bloque durante su presidencia pro tempore.

Ahora bien, los intentos de suspender a Venezuela del Mercosur y, por ende, de quitarle su poder de veto en las decisiones del bloque, no comenzaron el 2 de diciembre de 2016. Las primeras declaraciones en ese sentido fueron hechas por el presidente argentino Mauricio Macri, en la Cumbre de Asunción mencionada un año antes. En mayo de 2016 el gobierno de Paraguay convocó a una reunión extraordinaria para evaluar la situación de Venezuela con vistas a aplicar el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático a este país, buscando su suspensión. La paradoja de esta convocatoria es que Paraguay no ha ratificado el Protocolo de Montevideo (Ushuaia II), que refuerza el espíritu de aquél, y que sí ha sido ratificado por la República Bolivariana de Venezuela. Esta convocatoria iba en línea con la también frustrada estrategia de

invocar en el caso de Venezuela la Carta Democrática Interamericana en la Organización de Estados Americanos.

En un contexto de creciente intolerancia política se negó a Venezuela “de facto” la condición de Estado Parte y el legítimo derecho al ejercicio de la presidencia pro tempore del bloque, a partir de la finalización del ejercicio de la misma por parte de Uruguay, en julio de 2016.

Las declaraciones públicas de los cancilleres de Brasil y Paraguay, basadas inicialmente en cuestionamientos a la “calidad moral” de Venezuela y de su gobierno para estar a cargo del MERCOSUR, evidentemente no tienen ninguna validez jurídica. A partir de aquel momento, los gobiernos de Argentina y Paraguay, y de facto de Brasil, comenzaron a declarar que existía una vacancia en la presidencia pro tempore del bloque, vacancia que ellos mismos habían buscado generar.

Esta parálisis motivó incluso una declaración unánime del plenario del Parlamento del MERCOSUR, es decir, de todas las fuerzas políticas allí representadas, inclusive las hoy oficialistas, solicitando a los gobiernos “normalizar de manera inmediata el funcionamiento del MERCOSUR, en estricto apego a la normativa correspondiente.”

La decisión de suspender a Venezuela tiene como antecedente la “Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela”, que firmaran los cancilleres de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en septiembre de 2016. Se trata, nuevamente, de una declaración que coloca una capa más de maquillaje jurídico a una definición ya tomada. En ella, estos países “verificado el incumplimiento por parte de la República Bolivariana de Venezuela de lo acordado en el Protocolo de Adhesión en cuanto a la adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR” y en función de que entienden “necesario asegurar el funcionamiento del MERCOSUR”, establecen una implícita conducción colegiada de las cuestiones que consideran esenciales, esto es, de las cuestiones comerciales con especial énfasis en las negociaciones hacia el libre comercio con la Unión Europea, y dan un plazo hasta el 1° de diciembre a Venezuela para, en caso de verificarse aún el “incumplimiento”, proceder entonces al cese de los derechos.

Venezuela ha incorporado en cuatro años el 90 por ciento de la normativa derivada del MERCOSUR vigente en 2012, cuando se produjo su incorporación. El promedio de notificación de incorporación normativa de este país supera a lo hecho por el resto de los Estados Partes del MERCOSUR en los 25 años que tiene el proceso de integración. A modo de ejemplo, Brasil ha demorado cinco años en internalizar el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Protección y Promoción de los Derechos Humanos del MERCOSUR, y aún no ha internalizado la norma que crea el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del bloque, aprobada en 2009. La no aprobación de estos instrumentos, tan caros para la garantía y promoción de derechos ha sido responsabilidad de la oposición en el Congreso a los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, comprometidos con ellos, oposición que hoy se encuentra gobernando de manera ilegal e ilegítima el país y busca suspender a Venezuela con el argumento de la “no incorporación”.

El doble estándar es la norma hoy en el MERCOSUR. Sólo a modo de ejemplo, entre 1991 y 2011 (veinte años), 304 acuerdos fueron tramitados simultáneamente para

su incorporación en los cuatro legislativos nacionales. En 2011, sólo habían sido internalizados por al menos un Estado 82 de ellos, es decir el 27%.

Es preciso señalar nuevamente que la Declaración mencionada no tiene validez jurídica y su implementación en la pretendida suspensión viola el derecho del MERCOSUR en varios aspectos. En primer lugar, Venezuela es Estado Parte desde la entrada en vigor del Protocolo de Adhesión. Dicho Protocolo y los demás instrumentos jurídicos del bloque no establecen la posibilidad de aplicar ninguna sanción ante el supuesto incumplimiento de los requisitos de adhesión, ni condicionan el goce de derechos y menos aún el estatus de Estado Parte.

En segundo lugar, se viola la norma del consenso establecida en el Tratado de Asunción y en el Protocolo de Ouro Preto, parte del derecho originario del bloque. Lo adoptado en dicha declaración, entonces, no es más que un conjunto de afirmaciones de cuatro gobiernos (si bien Uruguay se abstuvo, no obstaculizó el denominado consenso) y no cuenta con el consenso en el que dice fundarse, porque Venezuela no estaba presente ni lo dio.

El Protocolo de Adhesión establece que tal proceso se desarrollará de forma progresiva bajo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, así como que las diferencias acerca de la interpretación del mismo y en relación con la cuestión de la adecuación normativa serán dirimidas entre las Partes y que éstas se comprometen a realizar las modificaciones a la normativa del MERCOSUR necesarias para la aplicación del Protocolo.

Detrás de estos acuerdos está el principio de la buena fe, manifestado en la incorporación record de la normativa del bloque por parte de Venezuela y en la notificación reciente del gobierno de este país acerca de estar en condiciones de internalizar el Acuerdo de Complementación Económica N° 18, instrumento importante para el esquema de integración.

Estos principios no han sido respetados por los autodenominados “Estados signatarios”, categoría que no existe en el derecho del MERCOSUR, cuya definición y acciones han obturado cualquier posibilidad de diálogo en el espacio común. El mismo plenario del Parlamento del MERCOSUR, en la declaración unánime mencionada, insta a los gobiernos a “canalizar sus diferencias y controversias a través de los mecanismos institucionales previstos en la normativa”.

Reflexiones finales

A lo largo de sus más de 25 años de existencia, el MERCOSUR ha sido la geografía en la cual han buscado plasmarse diversos proyectos de región, matices más o menos intensos de la dicotomía fundante de estas tierras desde las gestas de la independencia: autonomía o dependencia.

El trabajo buscó ser una contribución a la necesaria reflexión sobre la integración regional latinoamericana en este contexto de cambios en la geopolítica y la economía mundiales, a partir del caso del MERCOSUR.

Mucho más aún resta por ser investigado, explorado y debatido, particularmente sobre la etapa con fuerte vocación autonómica, como la iniciada con el Consenso de Buenos Aires.

Un nuevo proyecto emancipatorio deberá reflexionar aún más sobre cuáles han sido los obstáculos a la concreción de una unidad colectivamente soberana que contenga, asimismo, un proyecto regional de desarrollo. Ésta es una tarea que sin duda la comunidad académica y la sociedad en general debe asumir sin dilaciones.

Bibliografía

Bianco, Carlos et al (2015). *Informe sobre economía y política internacional*. MIMEO. Buenos Aires.

Etchemendy, Sebastián (2014). “La decadencia de la izquierda socialdemócrata europea, ¿un laberinto sin salida?”, en *Horizontes del Sur*, (1).

Fitoussi, Jean Paul y Sarraceno, Francesco (2004). *The Brussels-Frankfurt-Washington Consensus. Old and New Tradeoffs in Economics*. SciencesPo, Observatoire Français des Conjonctures Économiques, No. 2004-02.

Pereira da Silva, Fabricio (2015). *Democracias Errantes. Reflexões sobre experiências participativas na América Latina*. Penteio. Rio de Janeiro.

Pinheiro Guimaraes, Samuel (2012). “Estados Unidos, Venezuela e Paraguai”, en *Carta Maior*, 12 de julio.

Sanahuja, José (2013). “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en Manuel Mesa (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*. CEIPAZ-Anuario 2012-2013. Madrid.

Toer, Mario, Montero, Federico y Barassi, Sebastián (2014). “Algunas reflexiones sobre izquierda y democracia a la luz de los procesos populares en América Latina”, en *Horizontes del Sur*, (1).

Torreblanca, José Ignacio (2014). *¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar la ciudadanía*. Fundación Alternativas/Los libros de la Catarata. Madrid.