



# Los tres consensos del MERCOSUR. Entre la autonomía y la dependencia

MARIANA VAZQUEZ (UBA)  
23 DE MAYO DE 2017

---

“El continente austral está situado en el ‘espacio económico y geopolítico’ de la mayor potencia imperial del orbe. Es un dato ineludible. Es la región de la periferia más insertada, mejor articulada en la ‘economía internacionalizada’, en la ‘transnacionalidad’. Si desea alcanzar las metas de su desarrollo autónomo, de una justa distribución del ingreso y de una democracia pluralista estable, debe liberarse de su dependencia, intolerable en el encuadre de la crisis económica internacional.”

Vivian Trías, 1979.

El 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 los diversos y antinómicos proyectos que disputan su hegemonía en América del Sur. La contradicción principal, hoy como ayer, es aquella entre un proyecto de integración autonómico, y un proyecto de integración profundamente dependiente.

Con esa antinomia fundante como base, 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 de los Estados que los conforman o las matrices de ideas 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.

Contamos aquí esta historia a partir de la referencia a tres *consensos*, o conjuntos de ideas y políticas, que han predominado en el MERCOSUR en cada una de sus diversas etapas, sin desaparecer jamás la contradicción fundamental y permanente entre aquellos dos proyectos.

## 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 dio lugar 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.

### **El MERCOSUR del Consenso de Buenos Aires**

A partir de la llegada al poder de gobiernos populares en los Estados partes del bloque, en el marco de un proceso que se inicia con Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner en 2003, el MERCOSUR deja 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.

Se promovieron, asimismo, articulaciones políticas que buscaron re-inventar principios y prácticas de solidaridad y acción colectiva a nivel regional, más o menos institucionalizadas.

Se trató de un proceso no lineal, con las contradicciones y tensiones propias de todo proceso de cambio, pero con rasgos bien definidos. Hubo 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. 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.

Este cambio de época tuvo un referente paradigmático en el Consenso de Buenos Aires, documento firmado por Lula Da Silva y Kirchner el 16 de octubre de aquel 2003, con-

tundente 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 a ser base del discurso político, de la definición de políticas públicas, de 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, desde una mirada autonómica. Esta concepción de la integración 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 pri-

mera 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 con la cuestión de la participación social y la integración.

Esto último se manifestó fundamentalmente de tres formas. En primer término, varias de las instituciones creadas en esta nueva etapa, especialmente las reuniones especializadas, comenzaron a prever mecanismos de participación social en su seno. En segundo término con la realización, durante cada presidencia pro tempore y de manera ininterrumpida desde 2006, de las Cumbres Sociales del MERCOSUR. En tercer término, con el establecimiento de un 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), con la función de dar apoyo a este incipiente sistema de participación.

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 misma UPS, 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%; Paraguay, 1%. Inversamente, Brasil y Argentina se benefician con un 10%, mientras que Uruguay recibe un 32% y Paraguay un 48%. En su primera década, hasta 2014, de los aproximadamente mil millones de dólares en proyectos del Fondo de Convergencia Estructural aprobados, el 65,65% se ha ejecutado 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 Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), años después. La UNASUR y la CELAC, vale destacar, reunieron por primera vez en la historia de la región a los Estados que las conforman. Se trató de un momento extraordinario para América Latina y el Caribe, y de una velocidad de institucionalización significativa.

Por último, un elemento clave de esa etapa y clave también, como veremos, en el presente, la ampliación a la República Bolivariana de Venezuela y, en proceso, al Estado Plurinacional de Bolivia.

### **El Consenso de Asunción II. Las dinámicas de restauración**

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, a una paradoja no esperada por los golpistas: que la República Bolivariana de Venezuela adquiriera el estatus de

Estado parte, que había estado bloqueado hasta entonces por la ausencia de ratificación del Congreso paraguayo.

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. 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 fue también y fundamentalmente un golpe al proyecto autonómico, inclusivo y democrático de integración sudamericana que se estaba buscando anclar en la región, tal como se iba configurando en el MERCOSUR del Consenso de Buenos Aires y en el marco de la UNASUR. 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 promover una integración mucho más abierta al mundo, proclive a los acuerdos con economías fuertemente desarrolladas.

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 las Cumbres 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 Rousseff, en 2016, para que un nuevo proyecto buscara imponerse en la región.

Este proyecto, en la dimensión de la economía política de la integración, implica una degradación del proceso de integración que, en su versión extrema, lleva a que el MERCOSUR se convierta en una zona de libre comercio en la cual los Estados puedan firmar acuerdos de libre comercio con países o bloques sin el acuerdo de sus socios. Esta versión, paradójicamente, se corresponde con la pro-



puesta del gobierno del Frente Amplio de Uruguay. 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 la reciente suspensión de este país, en diciembre de 2016.

A pesar de que aún es muy pronto para dar una real dimensión al impacto del giro político regional sobre el esquema de integración, se visualiza ya un vaciamiento de las dimensiones política, social y ciudadana del MERCOSUR y una jerarquización de la agenda comercial, en el marco del enfoque alineado con la degradación que planteamos previamente. Se trata de un proyecto fuertemente dependiente, al mismo tiempo que se basa en un total desprecio del régimen democrático y del Estado de derecho. No podemos dejar de lado que este proyecto de integración, la cara dependiente y excluyente de la antinomia, se ha buscado imponer en el MERCOSUR a partir de dos golpes de Estado (Paraguay y Brasil) y un golpe institucional (suspensión de Venezuela), que contó con la complicidad de gobiernos elegidos democráticamente.

### **La República Bolivariana de Venezuela hoy. Pieza clave de la antinomia**

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”.<sup>1</sup>

Alertaba ya Pinheiro Guimaraes, a pocos días del golpe de Estado, sobre cómo la deriva dependiente de esta antinomia fundante haría todo por dejar a Vene-

1 Pinheiro Guimaraes, S. (12 de julio de 2012). Estados Unidos, Venezuela e Paraguay. *Carta Maior*.

zuela fuera del MERCOSUR. El veto paraguayo, señalaba, era estratégico para los EEUU. La entrada de Venezuela, una jugada de la historia imprevista por los golpistas. ¿Por qué era estratégico para EEUU?

Describía Pinheiro Guimaraes en aquella nota el objetivo histórico y permanente de EEUU 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 la 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 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 2003, siendo George W. Bush uno de los primeros en reconocer al coyuntural gobierno golpista.

“El ingreso de Venezuela al MERCOSUR tendría cuatro consecuencias: dificultar la ‘remoción’ del presidente Chávez 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”.<sup>2</sup>

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 maquillajes pseudo-jurídicos que buscaron cumplir aquel objetivo, alcanzado en diciembre de 2016.

La suspensión de la República Bolivariana de Venezuela es contraria al derecho del MERCOSUR y al derecho internacional, 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.

### **Tres consensos. Dos proyectos**

Hoy, como ayer, la antinomia que deja entrever Vivian Trías en la cita con la que comenzamos el artículo sigue presente en nuestra región. La historia del MERCOSUR es una expresión viva de ella. Hoy como ayer, la deriva independiente, inclusiva y profundamente democrática para América Latina y el Caribe, sólo será posible en unidad. Nuevas reflexiones sobre la historia reciente de nuestra integración deben buscar comprender las causas más profundas de la imposibilidad de su realización, para procurar formas políticas, formas de lucha, que enfrenten el desafío de su construcción.