



EL MERCOSUR de Bolsonaro y Macri o *el MERCOSUR* *de las tres renunciadas*¹

MARIANA VAZQUEZ (UBA/UNDAV/UNLA)
15 DE DICIEMBRE DE 2018

Introducción

Quisiéramos analizar aquí brevemente la etapa actual del MERCOSUR, demasiado reciente para hacer afirmaciones rotundas pero con tendencias visibles en algunos aspectos clave, contemplando en perspectiva histórica ciertas dimensiones caras al pensamiento social latinoamericano sobre la integración.

1 Resumen corregido de la presentación realizada en el III Congreso Nacional de Estado y Políticas Públicas “Neoliberalismo tardío en crisis: resistencias y propuestas”, organizado por FLACSO Argentina los días 30 y 31 de octubre de 2018. Estos temas son desarrollados con mayor amplitud en Vazquez, M., El MERCOSUR, ayer y hoy. Hacia una geografía de la complejidad. En M. Vazquez (comp.), *El MERCOSUR. Geografía en disputa*. Buenos Aires, en prensa.

En un sentido más general, interrogarse sobre la integración regional en América Latina y el Caribe y, particularmente en este caso, en América del Sur, es reflexionar en torno a dos dimensiones que han constituido los objetivos de los proyectos más emancipatorios de unidad regional: la independencia y el desarrollo. La etapa de la reinstauración democrática sumaría dos dimensiones también clave: la democracia y la paz, esta última consolidada a partir del desmantelamiento de las hipótesis de conflicto entre Estados vecinos y de la construcción de la integración regional. Aquí vamos a trabajar las tres primeras: la INDEPENDENCIA, el DESARROLLO y la DEMOCRACIA. Pero antes de ello, algunas aclaraciones previas.

Para analizar el MERCOSUR, es preciso considerar lo siguiente.

En primer lugar, se trata de un esquema de integración regional fuertemente intergubernamental. Aquí, contrariamente al citado caso europeo, no hay un actor institucional con márgenes relevantes de autonomía en relación con los Estados partes. De hecho, todo atisbo de tal cosa ha sido rápidamente abortado por estos últimos. No hay en esta afirmación valoración alguna por el momento.

En segundo lugar, es preciso identificar con mayor claridad que hasta el presente los condicionantes externos y domésticos de las políticas públicas de integración. El contexto general, no hay dudas al respecto, es el de países subdesarrollados, con una inserción periférica en la economía mundial y en las definiciones políticas y geopolíticas globales. En este sentido, la integración real sería, al decir de Aldo Ferrer, la integración posible. Esto no es necesariamente complaciente. La idea de integración posible admite tanto proyectos conservadores del status quo como proyectos transformadores, en la medida en que se define por el reconocimiento de estos condicionantes estructurales, frente a planteos normativos abstractos, muchas veces de un fuerte contenido eurocéntrico.

En tercer lugar, las políticas públicas de integración constituyen proyecciones de proyectos nacionales no necesariamente convergentes, en una configuración multidimensional. La tensión entre los proyectos nacionales y el proyecto de integración que siempre, en alguna medida, implica una pérdida de soberanía o una “soberanía compartida”, se encuentra presente a lo largo de toda su trayectoria.

En cuarto lugar, es preciso considerar que se trata de países con fuertes asimetrías: estructurales, de política, de capacidades estatales.

La integración regional en el MERCOSUR es un caso de dilema del prisionero, en el cual la cooperación virtuosa sólo es posible cuando existe una matriz de intereses comunes, que han sido variados según la dimensión que se trate y/o la etapa que tomemos, pero sumamente compleja, inestable y de difícil continuidad en el tiempo.

Veamos ahora cómo juegan estos elementos en cada una de las etapas del MERCOSUR

El MERCOSUR en su primera década: la matriz neoliberal

El MERCOSUR nació el 26 de marzo de 1991. El contexto paradigmático fue el del Consenso de Washington. El MERCOSUR devino instrumento y cerrojo de las reformas estructurales llevadas adelante en los Estados partes (apertura comercial, desregulación generalizada, privatizaciones, subsidiariedad de las políticas sociales, etc.).

La matriz neoliberal que estaba detrás de los principios y recomendaciones de política de este consenso se plasmó en el MERCOSUR de tres formas:

- En la economía política de la integración: En esta etapa el dilema del prisionero se salvó inicialmente de manera virtuosa, a través de lo que podríamos denominar la “convergencia neoliberal”. El Tratado de Asunción, que crea el MERCOSUR, estableció las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, para todo el universo arancelario, en un plazo ínfimo. Los países incrementaron sustancialmente el grado de apertura de sus economías, a través de procesos de liberalización unilateral que estos acuerdos reforzaron, constituyendo un resguardo jurídico regional frente a eventuales cambios de gobierno y/o presiones domésticas en pos de una vuelta atrás en las políticas.

- En su racionalidad jurídica y su estructura institucional: a través de gran parte de lo establecido en su derecho originario y derivado, con énfasis en el programa de liberalización comercial, y de la jerarquización en el proceso decisional del MERCOSUR de las áreas responsables de los temas económico-comerciales y las Cancillerías. Esto último constituyó un obstáculo importante al desarrollo, en la etapa posterior, de otras dimensiones de la integración regional, constituyendo un embudo muchas veces insalvable.
- En la concepción predominante de las dimensiones no comerciales: El MERCOSUR de los '90 no fue un MERCOSUR meramente comercial, como suele afirmarse. En esta etapa hubo acuerdos que dieron nacimiento a una integración en otras áreas. Sólo a modo de ejemplo: educación, salud, socio-laboral, migratoria. El punto no es éste. Nos interesa destacar aquí dos cuestiones. En primer lugar, que estas dimensiones se desarrollaron en la medida en que no colisionaron con la jerarquización política del libre comercio intra y extra zona y, fundamentalmente, con una concepción mercantil del proceso de integración y de las relaciones establecidas en el espacio regional. Y, en segundo lugar, sobre todo a partir de una comparación con el período siguiente, decir que si hubo una perspectiva ausente de estas dimensiones en la primera década del MERCOSUR, ésta fue la perspectiva de derechos.

En relación con los tres elementos mencionados, podemos decir lo siguiente. Esta etapa está caracterizada, por un lado, por una integración que consolida la dependencia y el subdesarrollo, en la medida en que no busca transformar el patrón de especialización dependiente de los países y, por otro lado, por una democracia de baja intensidad. Es un esquema con Estados ausentes, que se refleja en una definición “vía mercado” de los ganadores y perdedores de la integración, de tal forma que se profundizan las asimetrías, tanto entre como al interior de los Estados partes. Aquí las políticas domésticas refuerzan los condicionantes externos de las políticas de integración. Este modelo tiene sus propias limitaciones, en la medida en que se profundiza, en gran parte por la propia vulnerabilidad externa que las políticas generan y, por supuesto, genera y profundiza la exclusión que es el resultado de las políticas domésticas de la época.

El MERCOSUR de los gobiernos populares

A partir de 2003, con la llegada de gobiernos populares al poder en el binomio clave del MERCOSUR, Argentina y Brasil, el contexto paradigmático fue el Consenso de Buenos Aires, que firmaran Kirchner y Lula en octubre de ese año y que tuvo como primer punto la defensa del derecho de los pueblos al desarrollo.

El MERCOSUR 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 un piso regional en principio irreversible.

Pero veamos cuál fue la configuración de nuestras tres dimensiones, asumiendo que la coexistencia de gobiernos nacionales y populares en el MERCOSUR fue casi efímera: 4 años, desde el 15 de agosto de 2008, cuando asumió Fernando Lugo, hasta el golpe de Estado que lo destituyó el 22 de junio de 2012.

Se trató de gobiernos comprometidos con una inserción internacional de corte más autonomista, con matices según el país y el momento (conf., en sentido contrario, los intentos durante el primer gobierno de Tabaré Vazquez en Uruguay de firmar un acuerdo de libre comercio con EEUU, fuertemente cuestionados dentro de la misma coalición de gobierno); de proyectos nacionales poco o nada complacientes con el lugar que les asignan el capital transnacional y las potencias globales, y con un fuerte compromiso con la profundización de una democracia sustantiva. Hubo un sustrato, una lógica común según la cual la profundización de la democracia en todas sus dimensiones fue uno de los pilares fundamentales del proceso de integración, buscándose la inclusión desde las políticas públicas y desde la participación social en diversos ámbitos institucionales.

Las dimensiones no comerciales de la integración fueron ampliadas y fortalecidas en esta etapa. No sin dificultades se avanzó en acuerdos de integración en áreas excluidas hasta entonces, desde una perspectiva de derechos y promovándose la participación de las organizaciones y movimientos sociales: sólo a modo de ejemplo, agricultura familiar

y campesina, cooperativas, derechos humanos, etc. Sin embargo, la matriz neoliberal no pudo ser modificada en dos de sus dimensiones clave: la economía política y la racionalidad jurídica y la arquitectura institucional.

En la dimensión de la economía política, y más allá de algunos impulsos y acciones para promover la integración productiva, no se abandonó el esquema del regionalismo abierto. El dilema del prisionero no fue virtuoso en este caso, por una ausencia evidente de una matriz de intereses comunes que permitiera avanzar hacia un proyecto común de desarrollo que cambiara el patrón de especialización histórico de nuestros países y generara capacidades productivas endógenas regionales. Las tensiones fueron aumentando, crecientemente luego del cambio de prioridades estratégicas del gobierno de Dilma Rousseff y de la crisis internacional.

Sin embargo, a pesar de no implantarse un cambio estructural regional en términos económicos, el MERCOSUR fue un espacio geográfico de resistencia, tal vez el único, a la avanzada del proyecto neoliberal plasmado en la mirada de acuerdos de libre comercio que el resto de los países de América Latina y el Caribe firmó, en situaciones claramente asimétricas, con países de desarrollo relativo mayor. Esto se expresó claramente en el protagonismo del MERCOSUR y de Venezuela, en el fracaso de las negociaciones tendientes a la conformación de un área de libre comercio hemisférica propuesta por EEUU, cuyo certificado de defunción político fue escrito en la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Mar del Plata en 2005. Esto, sin embargo, comenzó a quebrarse con el golpe de Estado en Paraguay.

La arquitectura institucional, funcional al proyecto neoliberal, tampoco pudo ser cambiada. La nueva institucionalidad creada no dejó de ser periférica. Dentro de ella se destacan, a modo de ejemplo, el Parlamento del MERCOSUR, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos o aquellas instituciones para promover acciones coordinadas en áreas nuevas de corte político, social o ciudadano.

El MERCOSUR hoy o la triple renuncia

El golpe de Estado en Paraguay, que tuvo lugar en junio de 2012, sacó a la superficie las dinámicas de restauración que nunca habían abandonado a la región. Estas dinámicas se fortalecieron luego de la llegada al poder de Mauricio Macri en Argentina y del golpe de Estado en Brasil, proyectándose a toda la subregión. La llegada al poder de Bolsonaro en este último país, como consumación pseudo-institucional del golpe, profundiza esta tendencia.

La integración regional deja de ser estratégica en tanto instrumento fundamental de la construcción de un polo de poder internacional en un mundo que se busca multipolar, en la medida que se trata de gobiernos cuyas políticas profundizan una inserción dependiente en la economía internacional, al mismo tiempo que son complacientes con el lugar que el capital transnacional y los países desarrollados les otorgan en la geopolítica global, privilegiándose el alineamiento hemisférico con los EEUU.

Desde el punto de vista de la economía política de la integración, se busca un retorno a la jerarquización del libre comercio intra y extra zona, así como se promueven negociaciones comerciales internacionales en contextos de gran asimetría de desarrollo, lo que profundiza, de concretarse, el carácter periférico de las economías del MERCOSUR. La propuesta que, desde lo discursivo, ha hecho hasta el momento el gobierno electo de Brasil, lleva al bloque a una implosión difícil de revertir, en la medida en que parece proponer el abandono, de hecho o de facto, de la unión aduanera que, si bien imperfecta, se mantuvo incluso en la década de los '90. La conversión del MERCOSUR en una mera zona de libre comercio, en el modelo de la Alianza del Pacífico o, incluso, el abandono de la norma que impide negociar acuerdos extra zona unilateralmente (Decisión N° 32/00 del Consejo del Mercado Común), consolidará un esquema de inserción que obturará en el futuro la construcción de un proyecto de integración económica con mayor autonomía para definir sus propias políticas de desarrollo, profundizando las consecuencias que, en países como Argentina, traen la vulnerabilidad externa producto de las políticas de apertura y endeudamiento.

En el MERCOSUR que se gesta con el golpe en Paraguay y busca consolidarse en esta geografía, por otro lado, las dimensiones política, social y ciudadana están completa-

mente ausentes, excepto en nichos de acción pública regional en los cuales todavía se dan ciertas inercias vinculadas a su institucionalización previa y a una apropiación distorsionada de su sentido original por parte de los nuevos gobiernos.

El proyecto que estas fuerzas expresan implica, entonces, una triple renuncia, una renuncia en cada una de las dimensiones consideradas:

En primer lugar, la renuncia a la búsqueda de la autonomía en el escenario internacional, es decir, se trata de un proyecto de inserción que consolida su carácter periférico y dependiente. Las permanentes referencias a la Alianza del Pacífico en tanto modelo dan cuenta de esto, así como el supuesto objetivo de la convergencia de ambos bloques. Ésta última no es más que la búsqueda de la asimilación del MERCOSUR a ese modelo, quebrando ese espacio geográfico de resistencia mencionado más arriba en relación con la lógica del capital transnacional coordinado por las empresas transnacionales y los Estados que le dan soporte jurídico internacional. En ámbitos multilaterales como la Organización Mundial de Comercio o el G-20, Argentina y Brasil, binomio central del MERCOSUR, han dejado de ser países que cooperan para transformar las reglas, para ser países complacientes y subordinados al sistema multilateral y al lugar que la lógica del capital transnacional y los Estados más desarrollados buscan otorgarles, a menudo compitiendo entre ellos, como en el caso de la candidatura a la OCDE. Aldo Ferrer señalaba en el año 2000, en referencia a la etapa neoliberal anterior que, en un contexto de tal renuncia, las políticas de integración no eran más que elementos residuales de decisiones que, en lo fundamental, estaban determinadas exógenamente por la extrema vulnerabilidad externa. Estas palabras, concebidas en la larga noche neoliberal, no parecen ajenas al escenario actual.

En segundo lugar, la renuncia a los objetivos del desarrollo con inclusión. Un ejemplo de ello es la obsesión del MERCOSUR, particularmente del gobierno argentino, por firmar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. Las consecuencias de la concreción de esta negociación serían tanto o más graves que las que hubiera tenido la firma del Área de Libre Comercio de las Américas. Como aquella negociación, este acuerdo tiene en la mesa cuestiones que van mucho más allá del comercio. Su firma tendría, en el corto plazo, consecuencias devastadoras sobre sectores productivos enteros y, claramente, sobre el empleo.

Pero, como consecuencia de mediano y largo plazo, bloquearía cualquier posibilidad en el futuro de llevar adelante políticas de desarrollo en los niveles nacional y regional.

En tercer lugar, la renuncia a la democracia. Para que este proyecto de integración dependiente tenga más posibilidades de imponerse, hubo un golpe de Estado en Paraguay y un hoy dudoso resultado electoral; un golpe de Estado en Brasil; un franco deterioro del Estado de derecho en Argentina; y un golpe institucional en el MERCOSUR, con la suspensión ilegal e ilegítima de la República Bolivariana de Venezuela en diciembre de 2016. Se trata tal vez del primer caso de golpe institucional y *law fare* regional conocido en nuestra región. La suspensión de este país que tuvo lugar en aquel momento, viola el derecho del MERCOSUR y los principios fundamentales del derecho internacional público, a pesar de su pseudo máscara jurídica.² En ese sentido, se busca imponer un proyecto regional dependiente en lo económico y subordinado en lo político tirando por tierra al Estado de derecho y a los principios democráticos en la región.

2 Hemos desarrollado con más detalle el derrotero que llevó a dicha suspensión en Vázquez, M. (11 de diciembre de 2016), Crónica de un golpe anunciado. *Página 12*, Suplemento Cash.