

Reproducido en www.relats.org

**TREINTA AÑOS DEL MERCOSUR:
ENTRE LAS POSIBILIDADES Y LA SUPERVIVENCIA**

María Silvia Portella de Castro

Publicado en Nueva Sociedad, abril 2021

El Mercosur cumplió treinta años de historia en un contexto particular. Frente a sus días de gloria, vive hoy un momento crítico. El bloque está paralizado por las crisis latinoamericanas, los efectos de la pandemia y las diferentes perspectivas que los gobiernos de la región tienen sobre esta iniciativa de integración.

El Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, estableció la creación de un mercado común, implementando para ello un cronograma automático de reducción de tarifas comerciales entre los cuatro países miembros en un plazo de tres años. El 17 de diciembre de 1994, los presidentes firmaron el Protocolo de Ouro Preto, que fijó la construcción de la estructura organizativa y administrativa del Mercosur, los procesos para el establecimiento de la tarifa externa común (TEC) y las pautas de un acuerdo de «regionalismo abierto», con libre comercio entre los socios y una política comercial común. Se trataba, en definitiva, de la culminación de un extenso proceso de integración regional, cuyos avances databan de 1948, el año de la creación de la [Comisión Económica para](#)

[América Latina \(Cepal\)](#) – dedicada a elaborar estudios en vistas a la integración entre países, la ampliación de los mercados nacionales y el desarrollo industrial—, pero que había tenido su auge en la década de 1980 con el surgimiento de organismos la [Asociación Latinoamericana de Integración \(ALADI\)](#) y con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988 y del [Tratado de Buenos Aires](#) de 1990. Finalmente, el Tratado de Asunción constituyó el Mercosur con el ingreso de Uruguay y Paraguay a una alianza en la que ya se encontraban presentes Brasil y Argentina.

Lo cierto es que entre 1992 y 2015 el Mercosur vivió tres ciclos claramente marcados: el de la liberalización comercial, el del intercambio económico liberal y el del desarrollismo social democrático. Hoy el bloque está paralizado a causa de las crisis, la pandemia y el accionar predatorio del gobierno brasileño.

La liberalización comercial

El Tratado de Asunción aprobó una ambiciosa estructura administrativa que involucraba diferentes esferas políticas y abarcaba una variedad de áreas económicas (infraestructura, comercio, finanzas) y socioculturales. Procurando el respaldo del sector económico, los negociadores alentaron la presencia de representantes del sector privado (empresarios, entidades profesionales) en calidad de observadores. Los representantes sindicales pudieron, inicialmente, participar del área a cargo de las cuestiones laborales y ser parte en la elaboración de una Carta de Derechos en materia de trabajo.

En 1992, la política brasileña resultó sacudida por los sucesos que derivaron en la renuncia del presidente

Fernando Collor de Melo. Quien asumió fue su vice, Itamar Franco, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB, de centroderecha), el cual de entrada estableció una alianza con el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB, de centro) para gobernar – en aquel momento, el joven Partido de los Trabajadores (PT), que había encabezado la campaña contra Collor, fue también invitado a integrar el gobierno de Franco, pero lo rechazó—. La principal figura del PSDB, el senador Fernando Henrique Cardoso (FHC), asumió el Ministerio de Hacienda, desde donde implementó un programa neoliberal, el Plan Real, que seguía los mismos lineamientos puestos en marcha un año antes en Argentina por Carlos Menem. En la base de ese programa estaban el fuerte ajuste fiscal, la sobrevaluación de la moneda nacional para controlar los precios internos y un agresivo plan de privatizaciones. Fueron medidas que hicieron crecer el desempleo y el empobrecimiento de buena parte de la población.

La Cumbre de Ouro Preto consolidó la estructura orgánica reservada a los Estados y creó instancias de participación política (la Comisión Parlamentaria Conjunta, luego reconvertida en el Parlasur) y social (el Foro Consultivo Económico Social, FCES). Esto se dio en el marco de un escenario de importantes transformaciones macroeconómicas. El triunfo sobre la hiperinflación fue la carta que le valió la elección a FHC en Brasil y la reelección a Menem en Argentina. En Uruguay gobernaba Luis Alberto Lacalle (elegido en 1991) y en Paraguay, Juan Carlos Wasmosy (desde 1993), ambos siguiendo la misma receta de sus socios. Comenzaba el periodo liberal del Mercosur.

El periodo liberal

Uno de los asuntos centrales en esta etapa liberal fue la relación del Mercosur con el mundo. En 1995, la Unión Europea propuso la creación de una Asociación Comercial Interregional y el gobierno de Estados Unidos lanzó su propuesta de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En cuanto al vínculo con Europa, la posibilidad de un acuerdo reforzaba el modelo de regionalismo abierto defendido por la industria y asomaba atractiva al sector agrícola, el cual veía una brecha para negociar la eliminación de los subsidios agrícolas europeos. Respecto del ALCA, a favor estaban los sectores de servicios y agrícola del Mercosur, mientras que la industria no lo veía con buenos ojos, temiendo que favoreciese a la ya hegemónica producción estadounidense de autos y (vía las maquiladoras en México) de electrodomésticos y otros rubros. También la industria química y farmacéutica temían competir con las empresas del Norte.

En este segundo periodo, la integración no se profundizó más allá de los canales ya abiertos y el crecimiento exponencial del comercio garantizó la continuidad del programa trazado. Las agendas de los distintos subgrupos eran bastante superficiales, salvo las ligadas a asuntos comerciales y financieros. Para hacernos una idea, los representantes sindicales tuvieron muchas dificultades para incluir en la agenda del Subgrupo de Relaciones Laborales la cuestión de la generación de empleo. Aun así, en 1998 se firmó la Declaración Sociolaboral y se creó el Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur.

El período desarrollista: el [Mercosur social y participativo](#)

Esta etapa se inició en 2003 con la asunción de Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil) y el triunfo electoral de Néstor Kirchner (Argentina). En 2004, fue elegido Tabaré Vázquez (Uruguay) y en 2008, Fernando Lugo (Paraguay). Esa conjunción de gobiernos con proyectos similares respecto de la integración sudamericana hizo que los países del bloque volcaran más su atención al plano regional y lograsen una mayor cercanía con los países andinos. En poco tiempo, Venezuela, Chile, Bolivia y Ecuador (que también tenían gobiernos de izquierda) adquirieron la condición de Estados asociados, y en 2006 Venezuela solicitó su ingreso al bloque. Posteriormente, las negociaciones con los países andinos sumaron avances, aunque sin alcanzar una asociación efectiva entre ambos bloques. El ingreso de Venezuela fue bastante problemático y recién logró su aprobación en 2012, en la misma reunión en la que se suspendió a Paraguay por incumplimiento de la Cláusula Democrática del Mercosur. El gobierno que desplazó a Lugo tras el golpe de 2012 y el Congreso de ese país se oponían al reconocimiento de Venezuela como miembro pleno. En Brasil, tras el golpe que destituyó a Dilma Rousseff en 2016, las negociaciones con los otros países se estancaron, y en 2019 Bolivia (que también sufrió un golpe) y Ecuador pasaron a tener gobiernos de derecha.

Uno de los mayores avances económicos del Mercosur fue su reconocimiento de las asimetrías internas, cosa que en 2004 llevó a la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), ideado para financiar proyectos de infraestructura en las dos economías menores del bloque. Constituía un paso indispensable hacia la construcción de un mercado común.

En este periodo, los presidentes adquirieron mayor protagonismo e hicieron del Mercosur la base de sus estrategias geopolíticas. Esto incluyó acciones como el rechazo al ALCA y la exigencia de condiciones claras y soberanas en las negociaciones con la Unión Europea. Otro avance significativo fue el proceso de integración de toda la región por medio de la creación, en mayo de 2008, de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y, posteriormente, en 2010, con el lanzamiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). También se avanzó en el diálogo y el acercamiento en tanto bloque con grupos de países árabes y africanos.

Otra decisión importante, aprobada en 2005, fue la de no permitir que un Estado miembro del Mercosur realizase acuerdos comerciales con terceros (países o bloques) de manera aislada. Entendiendo que quedaban en una posición de dependencia del comercio intrazona, Uruguay y Paraguay nunca comulgaron con esa medida.

Es importante destacar que en los primeros ocho años de esta *fase desarrollista* hubo muchos esfuerzos por promover una política de integración de las cadenas productivas. Pero a partir de 2011 comenzó un retroceso en este terreno, debido probablemente al escaso interés que esto tenía para el gobierno de Dilma Rousseff (su prioridad en política exterior pasaba por el BRICS y la Organización Mundial del Comercio), así como al crecimiento del peso de China en la balanza comercial del Mercosur. En 2012, China se convirtió en el segundo destino de las exportaciones de Argentina y Brasil, al tiempo que se posicionó como una gran fuente de inversiones en infraestructura. Ante la inexistencia de una sólida política industrial en común, las ofertas chinas no se utilizaron en favor de una integración infraestructural, sino ante todo en beneficio de las políticas internas de los dos socios mayores del bloque.

Desde el punto de vista político y social, sin duda la etapa desarrollista dio pasos muy importantes. Se crearon el Parlamento del Mercosur (Parlasur, 2006), la Cumbre Social del Mercosur (CSM, 2006), el FOCEM (2004), la Unidad de Apoyo a la Participación Social (2009), el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS, 2007), el Instituto Social del Mercosur (ISM, 2009), el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH, 2009) y la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA, 2010). La cantidad de subgrupos se duplicó y se crearon reuniones especializadas de Derechos Humanos, Mujeres, Afrodescendientes, Juventudes y otros.

Las reuniones presidenciales eran semestrales y, entre 2006 y 2016, pasaron a ser acompañadas por Cumbres Sociales que contaban con apoyo y patrocinio de los gobiernos, con el objetivo de ampliar la participación social. Tales iniciativas se reforzaron con la creación, en 2008, del Programa Brasileño del Mercosur Social y Participativo y de la Unidad de Apoyo a la Participación Social. Esta última reúne a diversos representantes de la sociedad civil para discutir medidas y desafíos de la integración con funcionarios de gobierno y, por iniciativa del gobierno de Lula, pasó a ser un área institucional del Mercosur.

El crecimiento de la agenda social recibió una fuerte influencia del acercamiento con los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia, ambos volcados a la promoción de actos y asambleas masivas en sus propios países en tanto mecanismos de consulta y búsqueda de apoyo político de la sociedad civil.

Sin despreciar el valor de todas estas iniciativas, hay que reconocer que, lejos de la expectativa generada, estas nuevas formas de participación, fuertemente patrocinadas por los gobiernos, no redundaron en una mayor capacidad de injerencia de los movimientos sociales en las negociaciones. El vínculo adquirió un sesgo paternalista y las demandas de los distintos segmentos sociales y productivos se diluyeron.

La fase de la destrucción

El saldo de la tercera fase es obviamente positivo. Pero pocos espacios y programas lograron sobrevivir a la reciente avalancha de derecha. Salvo en el caso argentino, en los otros tres países hay gobiernos conservadores que siguen un esquema neoliberal y privatizador. El ejemplo más próximo de los riesgos que corre la supervivencia del bloque fue la iniciativa del presidente de Uruguay, Luis Lacalle Pou, quien durante la reunión conmemorativa de los 30 años del Mercosur propuso que se liberasen a voluntad de cada país miembro las negociaciones y construcciones de acuerdos comerciales con terceros. La reacción del presidente Alberto Fernández fue inmediata, rechazando de plano la propuesta. El mandatario brasileño no estaba presente en ese momento, pero su administración –principalmente en el área económica– respalda la postura uruguaya y aspira a imponer un retroceso del Mercosur, dándole de nuevo carácter de área de libre comercio. Eso traería mayor desigualdad, problemas migratorios y aumento del desempleo.

¿Hay una recuperación posible para el Mercosur?

Para que la recuperación sea posible, tendría que haber un fuerte cambio de orientación en el perfil de los cuatro gobiernos. Y, en el caso de Brasil, cualquier cambio tendría que pasar por la destitución de Jair Bolsonaro. Se plantea así un problema de naturaleza política, y la inestabilidad política brasileña dificulta toda proyección. Por lo demás, el gobierno del «Capitán» se opone a los modelos de

integración regional aplicados en los 30 años de vida del bloque.

El panorama económico y productivo de Brasil y Argentina también hace difícil cualquier proyección desde el presente. El desempleo en Brasil alcanza el 14% y la precarización laboral toca a más de 60% de los trabajadores y las trabajadoras. El hambre, que había sido prácticamente erradicada con los gobiernos petistas, volvió a crecer. Según la Agencia Brasileña de Comunicación, entre 2013 y 2018 el hambre creció a una tasa de 8% anual, y entre 2018 y 2020 esta saltó a 27,6%. A fines de 2020 eran 19 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria grave, y en el primer trimestre de este año la situación empeoró. En Argentina el cuadro es igualmente grave. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), en el segundo semestre de 2020 el índice de pobreza urbana trepó a 42% y el de indigencia alcanzó a 10,5% de los habitantes. Tal es el fruto de la herencia dejada por el gobierno de Mauricio Macri, que generó una delicada situación fiscal y monetaria. En ambos países, y lo mismo en Paraguay, creció el número de pequeñas empresas que cerraron o paralizaron algunas de sus actividades. Uruguay presenta daños mucho más reducidos, pero aun así, y salvando la exportación de carnes, el grueso de su intercambio comercial es con los países de la región, y por ende sufre el impacto de la crisis que viven sus socios más grandes.

Otro aspecto que influye sobre cualquier tipo de proyección es cierta incertidumbre respecto del comportamiento de la economía global, ante todo de Estados Unidos y China. Los estadounidenses se han propuesto hacer frente a la hegemonía económica y política china y no aceptan la convivencia multilateral al lado de ese país y Rusia. No se puede olvidar que Estados Unidos ha efectuado varias incursiones en nuestro continente y que la participación de Brasil en el BRICS fue uno de los motivos que propiciaron el golpe a Rousseff, el cual se llevó a cabo con probado apoyo de funcionarios estadounidenses.

¿Y cuál será el comportamiento de China? ¿Aceptará modificaciones en la composición de la balanza comercial con el Mercosur, o tratará de preservar el actual perfil de alimentos a cambio de manufacturas?

En cuanto a los vínculos con la Unión Europea, también hay serias dudas. Hoy las negociaciones entre ambos bloques están paralizadas, en gran parte por la política social y medioambiental del gobierno brasileño. Pero a la vez existen fuertes resistencias internas desde Europa, como las desplegadas por los defensores del proteccionismo a la producción agrícola local. Esto se suma a que el bloque europeo aún no ha logrado dimensionar el impacto de la salida de Gran Bretaña.

Por sobre todas estas cuestiones regionales, todavía no se ve claro el modo en que el mundo se sobrepondrá a la tragedia del covid-19.

Desde el punto de vista laboral, el panorama en el Mercosur es muy preocupante. El sindicalismo tendrá que hacer un gran esfuerzo para volver a intervenir en los procesos de manera tal que la eventual recuperación del bloque no deje de lado el empleo y los derechos laborales y sociales. Una cuestión fundamental para reconstruir la democracia en la región.

Es importante señalar que a fines de la década de 1980 se creaba la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), la cual, además de su objetivo natural, se posicionó de entrada en defensa de la democracia en la región y en contra de las dictaduras en Paraguay y Chile. Cuando los ministros de Trabajo llamaron a una reunión en Foz de Iguazú para aprobar una declaración de compromiso moral con los derechos de los trabajadores, fueron sorprendidos con el pedido, por parte de las direcciones sindicales, de que el bloque crease un Subgrupo sobre Relaciones Laborales y Empleo. Las entidades sindicales tuvieron el pragmatismo necesario para aprovechar la situación y abrir una brecha participativa no solo en las áreas estrictamente laborales, sino también en las que dirimían cuestiones políticas y económicas relativas al desarrollo de los países.

Otro instrumento que requerirá un esfuerzo para ser aprovechado es el Foro Consultivo Económico Social (FCES). Este órgano fue negociado entre representantes empresariales y sindicales en menos de seis meses y significó un avance político y democrático que presionó en favor de una mayor transparencia en los procesos de negocios. El estatuto elaborado pudo ir más allá de lo establecido en Ouro Preto. Las centrales sindicales lograron que el Foro tuviese derecho de iniciativa, sin

limitarse a la función de responder a las consultas del Grupo del Mercado Común (GMC).

El movimiento sindical tendrá que tener muy claro cuál va a ser su papel. Logró plantarse como interlocutor en una fase previa del proceso del Mercosur, pero en la etapa en que la izquierda democrática estuvo al frente de los gobiernos la fuerza sindical decreció, no por una restricción impuesta por los gobiernos sino más bien por el error de confiarse en la convergencia de posiciones estratégicas. Ese error llevó al sindicalismo a eximirse de un rol vigilante y propositivo. En la etapa que vendrá, un error de ese tipo no puede repetirse.

Traducción: Cristian De Nápoli