

Los Estados y los MERCOSURes

¿Una pluralidad de dinámicas de integración/desintegración en América Latina?

AUTOR

Facundo SOLANAS

RESUMEN

Desde su creación en 1991, el MERCOSUR atravesó por situaciones muy diversas donde es posible establecer diferentes temporalidades según el nivel de intervención estatal de sus principales socios. El propósito de este trabajo es analizar los diversos cambios experimentados por el MERCOSUR y plantear de qué forma convive la pluralidad de dinámicas de integración/desintegración por las que atraviesa la región. Para ello, haremos hincapié en sus últimas temporalidades, donde ha primado la fragmentación y desintegración en diversos ámbitos, pero la continuidad de determinadas políticas en otras. A diferencia de las precedentes etapas, donde ha existido una sintonía política entre los gobiernos de los principales países del bloque, los últimos cambios gubernamentales preanuncian un gran desafío regional, dado que institucionalmente representa la primera vez en la historia que convivirán gobiernos de signo político distinto, casi antagónico, en Argentina y Brasil.

PALABRAS CLAVES

Estado, MERCOSUR, Integración Regional, Política

Les États et les MERCOSUDs. Une pluralité de dynamiques d'intégration / désintégration en Amérique latine ?

RÉSUMÉ

Depuis sa création en 1991, le MERCOSUR a traversé des situations très diverses pour lesquelles il est possible d'établir des temporalités différentes selon le niveau d'intervention de ses principaux partenaires étatiques. Le but de ce travail est d'analyser l'ensemble des changements que connaît le MERCOSUR et de discuter la façon dont la pluralité des dynamiques d'intégration / désintégration coexiste à travers la région. Pour cela, nous soulignerons les dernières temporalités, où la fragmentation et la désintégration ont prévalu dans divers domaines, et la continuité de certaines politiques dans d'autres. Contrairement aux étapes précédentes, où les gouvernements des principaux pays du bloc avaient trouvé une certaine harmonie politique, les derniers changements de gouvernement annoncent un grand défi régional, étant donné que, pour la première fois dans l'histoire, des gouvernements de bords politiques différents, presque antagonistes, coexisteront en Argentine et au Brésil.

MOTS CLÉS

État, MERCOSUR, intégration régionale, politique

Tomando en cuenta algunos trabajos realizados previamente (Solanas, 2011; Solanas & Pérez, 2019), nos proponemos analizar la evolución del MERCOSUR (gráf. 1) a la luz de las diferentes formas que adopta el Estado en Argentina y Brasil, para lo cual privilegiaremos en nuestro análisis tres dimensiones o variables: los intereses, las instituciones y las ideas o tres i (Palier & Surel, 2005). Nos proponemos diferenciar las diversas temporalidades (Dubar, 2014) por las que han atravesado estos países, que concuerdan con una reconfiguración de la idea y presencia del Estado en los diversos ámbitos económicos, políticos y sociales. Si bien, nos focalizamos en los casos de los dos principales socios fundantes del bloque (sobre todo por los límites espaciales de esta comunicación), tanto en Uruguay como, en menor medida, en Paraguay, han transitado por trayectorias políticamente similares a las de Argentina y Brasil.

Esta comunicación se divide en dos partes: en la primera presentamos sucintamente las cinco temporalidades del MERCOSUR vinculándolas a grandes rasgos con las formas que adquieren sus principales Estados. Y en la segunda, caracterizamos la evolución que tuvieron nuestras tres variables de análisis en esas temporalidades.



Gráfico 1: Países del MERCOSUR y países asociados

1. LAS TEMPORALIDADES DEL MERCOSUR

Desde sus orígenes hasta la actualidad es posible diferenciar cinco etapas en el MERCOSUR: la primera, se encuentra constituida por los antecedentes que preceden a su creación y que dan cuenta de las dinámicas de cooperación entre Argentina y Brasil, desde el año 1985 hasta la creación del bloque en 1991. La segunda, arranca con la firma del tratado de Asunción en 1991 y se remonta hasta la crisis del modelo neoliberal en 2002. La tercera comienza con esta crisis y abarca el periodo más progresista del bloque en paralelo a la creación

de otras instancias de integración como la UNASUR y la CELAC. La cuarta, se consuma con el cambio de gobierno en Argentina a fines de 2015 y el golpe de Estado “blando” en Brasil en 2016, acompañado de un viraje conservador y desintegración institucional de la UNASUR. La quinta y última, comienza a escribirse este año, con el reciente cambio de gobierno en Argentina y la convivencia con el gobierno ultraconservador y neoliberal en Brasil.

Cada una de estas cinco temporalidades coincide con diferentes concepciones de Estado en los socios principales del bloque y en menor medida en Paraguay y Uruguay. Desde sus antecedentes inmediatos donde se da ese acercamiento entre dos adversarios históricos como Argentina y Brasil en 1985 y las subsiguientes reuniones y acuerdos, se preveía que el Estado ocupara un papel importante en el proceso de integración que sería gradual. Si bien, el Estado en ambos países no contaba con todas las herramientas de intervención que caracterizaron a los llamados Estados nacional-populares, poseían un importante margen de maniobra y capacidades de regulación, hoy bastante lejanas.

Los cambios de gobierno en los países del bloque en pleno auge del neoliberalismo durante la década del 90, lleva a los Estados a ocupar un papel marginal en ese escenario: es ante todo la etapa de la integración de las grandes empresas multinacionales y la apertura económica indiscriminada, sin ponderar los efectos sociales y el quebranto de buena parte de las economías regionales. Hasta comienzos del nuevo milenio primaba claramente la lógica de mercado y los Estados serían reestructurados con mucha mayor intensidad en el caso argentino, hasta reducirlo prácticamente a un “ente anémico” (O’Donnell, 1993).

El fin del modelo con la abrupta crisis financiera hacia fines del 2001 en Argentina, con eco en toda la región, caracterizó buena parte del cambio de paradigma. Los cambios gubernamentales en la mayor parte de los Estados del MERCOSUR a comienzos del nuevo milenio implicaron la reorientación política del bloque hacia una etapa postneoliberal, aunque sin lograr profundizar demasiado en nuevas interdependencias. La mística de la integración se traduce en proyectos más amplios que dan lugar a la incorporación de más Estados “asociados al bloque”; la creación de otras instituciones como el parlamento, la creación de la UNASUR y la CELAC y donde el Estado logra recuperar en algunas áreas un papel central.

Con el gobierno de la coalición Cambiemos en Argentina a fines de 2015 y el golpe de Estado “blando” en Brasil en 2016, comienza la “bajada de la marea rosa” (Pereira Da Silva, 2018), la política regional empieza a reorientarse y a ganar fuerza la idea de desarticular buena parte de sus instituciones, como fue el caso de la UNASUR, de excluir por motivos exclusivamente políticos a Venezuela del MERCOSUR –no existen precedentes jurídicos que puedan avalar dicha exclusión basados en sus “supuestos” incumplimientos de la normativa vigente, cuando en ese caso la mayoría de sus miembros también deberían quedar excluidos–, así como debilitar la capacidad de intervención del Estado en diversos ámbitos, como ha sido el caso de la política financiera y monetaria en Argentina. El fracaso de estas políticas en el caso argentino se vio reflejado en la derrota electoral del gobierno, mientras que, en Brasil con la proscripción jurídica del principal candidato de oposición, Lula Da Silva, el electorado se inclinó por la opción neoliberal más extrema.

De esta manera, se inicia un escenario tan incierto como inédito, en donde en el caso argentino el Estado ha comenzado a recuperar herramientas de intervención, mientras que en Brasil pareciera estar ocurriendo todo

lo contrario, contexto en el cual el MERCOSUR es la gran incógnita. Recapitulando, las cinco temporalidades diferentes en el seno del bloque se corresponden con cinco formas de Estado en los principales países de la región (cuadr. 1).

Cuadro 1. Las temporalidades del MERCOSUR y las características de los Estados en Argentina y Brasil

Temporalidades	Argentina	Brasil
1985-1989	Estado bastante fuerte	Estado bastante fuerte
1990-2002	Estado neoliberal	Estado neoliberal
2003-2015	Estado post-neoliberal	Estado post-neoliberal
2015-2019	Estado neoliberal híbrido pragmático	Estado post-neoliberal híbrido \ Estado neoliberal
2020-	Estado post-neoliberal?	Estado neoliberal

2. LASTRES I EN LAS TEMPORALIDADES DEL MERCOSUR

Teniendo presente las cinco temporalidades del MERCOSUR, nos focalizaremos en analizar cómo evolucionan nuestras tres variables. En primer lugar, en la primera temporalidad existe un interés mutuo de Argentina y Brasil de alejarse de la hipótesis de conflicto mutuo y cooperar con el fin de consolidar un objetivo político estratégico: el régimen formalmente democrático y sostener el desarrollo económico. Por lo que la presencia de los partidos políticos es importante, pero también de los empresarios, los medios de comunicación, a la vez que Estados Unidos –luego de la experiencia de la guerra de las Malvinas-, mira con mayor desconfianza el sector castrense. La idea de integración regional es bien vista y comienza a instalarse en la agenda. Institucionalmente, ello se vería reflejado en diversos documentos: la Declaración de Foz de Iguazú (1985), el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE, 1986) y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil (1988).

En la segunda temporalidad, existe la clara determinación de algunas empresas de ampliar su mercado y de aprovechar las ventajas comparativas de los socios comerciales: el caso de la industria automotor es uno de los más paradigmáticos, pero son sobre todo las grandes empresas multinacionales, las que multiplican sus beneficios, mientras buena parte de las PyMEs argentinas sucumben ante la competencia y un tipo de cambio que las desfavorece notoriamente. Por su parte, Estados Unidos busca ampliar su mercado y lanza la idea del ALCA que es bien vista sobre todo por el gobierno argentino. Se crean las primeras instituciones del bloque con fuerte carácter intergubernamental. En este sentido y a diferencia de otros procesos de integración regional, como el europeo, el MERCOSUR nunca previó la creación de instituciones supranacionales, sino que sus marchas y contramarchas se basan exclusivamente en un esquema institucional fuertemente intergubernamental, lo que se explica fundamentalmente por las grandes asimetrías existentes entre los países del bloque. En un capitalismo donde el ejercicio de la soberanía en el propio territorio se desdibuja permanentemente, quizás una de las grandes paradojas del MERCOSUR sea que sus Estados miembros han sido sumamente celosos de su delegación en favor de los demás socios. Resulta sumamente difícil imaginar un país de dimensiones cuasi-continentales, como Brasil, que en algún momento se disponga a sentarse a negociar “cuotas de soberanía” con los demás Estados del bloque.

La tercera etapa representa el relanzamiento del MERCOSUR sobre nuevas bases, más políticas. Se retoma la mística de la integración de los padres fundadores: la Patria Grande. El cambio político se expresa en el rechazo al ALCA y al libre mercado. Se crea el Parlamento del MERCOSUR y crece la participación de los movimientos sociales, a la vez que este bloque se complementa con la UNASUR y la CELAC, donde algunos actores claves ven la forma de contrapesar el peso de Estados Unidos en la región.

La cuarta temporalidad esta signada por un importante acercamiento a Estados Unidos, un fuerte desprecio a los gobiernos progresistas de la región y a las instituciones democráticas, la exclusión política de Venezuela, la no condena por parte del gobierno argentino a ninguno de los golpes de Estado regionales: Brasil, Bolivia, así como la pasividad frente a los diferentes conflictos regionales: Colombia y Venezuela, Ecuador, Chile, Bolivia, etc. La idea es priorizar el libre mercado, se impulsa el tratado de libre comercio con la Unión Europea, así como acuerdos bilaterales. Brasil toma medidas unilaterales, mientras que Argentina prioriza el mundo financiero por sobre el productivo.

La quinta temporalidad resulta tan incierta como inédita. Hasta el momento en el que cambia el gobierno en Argentina a fines de 2019, los principales miembros del bloque contaban con gobiernos políticamente relativamente afines. Por primera vez, si se completan institucionalmente los periodos presidenciales en curso, se estaría dando una situación en la cual Brasil priorizaría el libre mercado y la apertura sin privilegiar

el bloque regional, mientras que Argentina buscaría lo contrario, con lo cual el panorama regional resulta bastante incierto.

De esta forma y a modo de cierre recapitulativo, vemos sucintamente la evolución que han tenido nuestras tres variables a lo largo de las cinco temporalidades (cuadr. 2).

Cuadro 2. Las temporalidades del MERCOSUR y la evolución de las 3 i

Temporalidades	Intereses	Instituciones	Ideas
1985-1989	Políticos y económicos: Partidos políticos, opinión pública, empresas	Acuerdos de cooperación entre Argentina y Brasil	Integración regional en agenda, desaparece hipótesis de conflicto
1990-2002	Económicos: Grandes empresas multinacionales. Estados Unidos con fuerte presencia	Primeras instituciones del MERCOSUR, fuertemente intergubernamentales	Apertura económica, Libre mercado, ALCA
2003-2015	Políticos: gobiernos progresistas	Se crea el Parlamento, la UNASUR y la CELAC	Patria grande, mística de la integración
2015-2019	Económicos y políticos: Estados Unidos como aliado, mercados financieros	Desprecio institucional, desintegración de la UNASUR,	Libre mercado, condena a lo progresista. Ratificación del Acuerdo con la UE
2020-	Contrapuestos	Desequilibradas	Disímiles

REFERENCIAS

Dubar C., 2014, « Du temps aux temporalités: pour une conceptualisation multidisciplinaire », *Temporalités*, n. 20 [en línea: temporalites.revues.org/2942, consultado el 09/03/2015].

O'Donnell G., 1993, "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, n. 128, p. 62-87.

Palier B., Surel Y., 2005, « Les "trois i" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55(1), p. 7-32.

Pereira Da Silva F., 2018, "La bajada de la marea rosa en América Latina. Una introducción", *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 5(8), p. 59-66.

Solanas F., 2011, "MERCOSUR, UNASUR y después... ¿convergencia o competencia?", *Revista Studia Politicae*, n. 23, p. 11-29. [en línea: www.revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/Prueba2/article/view/886/790, consultado el 20/12/2019].

Solanas F., Pérez P.E., 2019, "Del Estado Postneoliberal al Estado neoliberal híbrido pragmático en Argentina en perspectiva histórica: Definiciones y herramientas para analizar el Estado en América Latina", *Revista Argentina de Ciencia Política*, n. 22, p. 113-132 [en línea: publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaargentinciapolitica/article/view/4389, consultado el 20/12/2019].

EL AUTOR

Facundo Solanas

CONICET (Argentina)

Universidad de Buenos Aires / IIGG

Universidad Nacional de Mar del Plata

fsolanas@yahoo.com