

Las bases políticas del MERCOSUR. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente a la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlam.

RAMOS y Hugo Daniel.

Cita:

RAMOS y Hugo Daniel (2013). *Las bases políticas del MERCOSUR. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente a la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlam.* XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/400>

Número de la Mesa Temática: 47

Título de la Mesa Temática: “Historia de las relaciones internacionales, de los proyectos de integración regional y de la política exterior de los países de América Latina desde las revoluciones de independencia hasta la actualidad”

Apellido y Nombre de las/os coordinadores/as: Julián Kan, Leandro Morgenfeld, Alejandro Simonoff

LAS BASES POLÍTICAS DEL MERCOSUR. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE ARGENTINA, PARAGUAY Y URUGUAY FRENTE A LA APROBACIÓN DEL PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

Hugo Daniel Ramos,

FHUC-UNL; Becario posgrado CONICET

ramoshugo78@yahoo.com.ar

Introducción

Hasta el momento, son escasos los estudios que analizan el impacto del MERCOSUR sobre los actores sociales y políticos de las sociedades involucradas en el proceso de integración. En general, la mayor parte de las investigaciones se ha centrado en lo que podemos denominar como “dimensión económica-comercial” (De Sierra, 2001) junto con algunos trabajos que se sitúan en el nivel regional a fin de dar cuenta de las potencialidades de la integración para fortalecer la capacidad de negociación internacional de los Estados latinoamericanos implicados (entre otros, Bernal Meza, 2008).

En relación con las investigaciones que sí han abordado a los actores sociales, tres han sido las áreas principales de interés: a) el rol de los poderes ejecutivos en el MERCOSUR (Malamud 2010; Peña, 2005); b) la respuesta de los sindicatos y de las cámaras empresariales (Cortina y Robles, 2006, entre otros) y; c) el paulatino establecimiento de redes de relacionamiento entre instituciones (públicas y privadas) de base nacional pertenecientes a alguno/s de los Estados miembros¹. Dentro de este último

¹ Principalmente, aunque no exclusivamente, del área educativa o de ONGs (Jelin, 2001; Perrota, 2008)

ítem, se destaca la práctica ausencia de estudios previos que aborden a los partidos políticos y a las relaciones entre partidos de diferentes países².

En este sentido, el interés inicial que motivó la investigación que sustenta la presente ponencia se vincula precisamente con esta vacancia singular. De acuerdo a Pérez Antón (1997: 17) sólo los partidos -dentro del conjunto de los actores sociopolíticos domésticos vinculados con el Estado- cumplen dos requisitos esenciales para el adecuado procesamiento del conjunto de cambios involucrados en un proceso de integración: por un lado, la capacidad de agregación de intereses en sociedades pluralistas y, por otro, “la posibilidad de seguir el sistema de compromisos en su origen societario (aspiraciones, pautas ideológicas, memorias históricas, etc.), en su elaboración en los vericuetos de un Estado, en su fase de regateo y síntesis interestatal y en las proyecciones, rechazos y transformaciones que las decisiones integracionistas inducen en las sociedades correspondientes”. Desde esta perspectiva entonces, desconocer “que pasa” con los partidos políticos en relación con el MERCOSUR implicaría dejar de lado a actores especialmente capacitados, ya sea para “representar” diversos intereses afectados por la integración como para actuar de mediadores/amortiguadores entre el nivel regional y el nivel nacional. Más allá de que se puedan discutir estas supuestas “capacidades” de los partidos políticos frente al MERCOSUR, lo importante es destacar el escaso interés académico por estas temáticas, aunque más no sea en términos de poder avanzar en la comprensión de cuáles son y han sido las bases político-partidarias de la integración mercosureña.

En esta línea, el presente trabajo pretende ser un aporte puntual a la problemática enunciada. En particular, se analiza cómo se posicionaron los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente a la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM). Siguiendo a Alcántara Saez y Freidenberg (2003) nos centramos en lo que estos autores denominan “arena legislativa” de la acción político-partidaria³.

Cabe mencionar que el recorte del objeto nos sitúa en una coyuntura específica del proceso integracionista, clave a nivel regional en términos de una “reformulación del MERCOSUR” orientada a incorporar problemáticas sociales y productivas a las

² Existen escasas excepciones, en especial para el caso uruguayo (Pérez Antón, 1997; Luzuriaga, 1999).

³ Para Alcántara Saez y Freidenberg (2003: 17) “el comportamiento de un partido puede observarse (...) en dos ámbitos: uno interno al partido y otro externo a él y, a su vez, este último puede manifestarse en tres arenas de actuación diferentes: el partido como organización electoral, el partido como organización de gobierno y *el partido en la legislatura*” (la cursiva es nuestra).

negociaciones regionales⁴. Pero también importante a nivel nacional, en la medida en que fueron los cambios políticos en este ámbito (al menos en dos de los casos abordados, Argentina y Uruguay) los que posibilitarían avanzar en ese “nuevo MERCOSUR”.

En la ponencia se consideraron a siete partidos políticos⁵: el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), por Argentina; el Frente Amplio (FA), el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC), por Uruguay; y la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), por Paraguay.

Los posicionamientos partidarios fueron abordados a partir de una selección de variables identificadas por Schmitter (2002) y adaptadas a nuestro objeto: i-cómo perciben los partidos y/o legisladores que se distribuyen los beneficios de participar en el MERCOSUR; ii-cuál es su identificación con el proceso de integración y, iii-cómo perciben que la adscripción al MERCOSUR impacta sobre la posición internacional de cada país y de la región en su conjunto.

Las principales fuentes de información fueron los debates al interior de cada Congreso Nacional al momento de la aprobación del PCPM; documentos partidarios y fuentes secundarias relacionadas con nuestra temática.

La ponencia se estructura en los siguientes apartados. En el primero analizamos brevemente los ámbitos de vinculación de los partidos políticos con el MERCOSUR atendiendo a la estructura institucional del proceso de integración. En el segundo desarrollamos algunas cuestiones básicas referidas a cómo se posicionaron los partidos en la etapa anterior a la aprobación del PCPM. En la tercera damos cuenta del proceso de aprobación del PCPM y del posicionamiento de las distintas fuerzas políticas. Por último, cerramos el trabajo con una serie de conclusiones generales.

Las relaciones MERCOSUR-partidos políticos

⁴ Cabe recordar que el 16 de octubre del año 2003 los por entonces presidentes de Argentina y Brasil, Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula Da Silva firmaron un documento denominado “Consenso de Buenos Aires”, réplica del conocido “Consenso de Washington”. El acuerdo constituyó el puntapié inicial de lo que se suponía era una “nueva etapa” en el proceso de integración (Caetano y Perina, 2003), caracterizada por la “voluntad de intensificar la cooperación bilateral y regional”; el impulso decisivo a “la participación activa de la sociedad civil”, y la implementación de “políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio” (Consenso de Buenos Aires, 2003).

⁵ Los criterios para su selección fueron tres: 1-los partidos que lograron acceder al gobierno durante el período considerado, 2-los partidos que ocuparon el espacio de la segunda minoría y; 3-los partidos que se mantuvieron como fuerzas políticamente relevantes entre 1991 y 2006.

La estructura institucional del MERCOSUR se caracteriza en primer lugar por su naturaleza intergubernamental. Esto implica: a) que no existe ningún órgano que represente a los intereses de la región en su conjunto; b) que los compromisos que se asumen en las negociaciones regionales responden a los intereses específicos de cada Estado; c) que son representantes de los Estados los que, actuando en su nombre, interactúan en la amplia mayoría de las instituciones del MERCOSUR⁶.

Los órganos del MERCOSUR con capacidad de imponer obligaciones a los Estados miembro son tres: El Consejo del Mercosur Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Por sus competencias y su ámbito de actuación, los dos primeros son los más importantes y ambos están compuestos por representantes de diversos organismos estatales vinculados directamente a los Poderes Ejecutivos (PE)⁷. A lo largo de los años los órganos dependientes de estas instituciones han aumentado de forma significativa⁸. Sin embargo, el núcleo básico no se ha modificado: el poder de decisión sigue siendo exclusividad del CMC y el GMC, con el agregado de que las normas derivadas de estos organismos deben ser tomadas por consenso entre los representantes de los Estados.

Hasta el momento, la dinámica de funcionamiento institucional se ha caracterizado por “la inexistencia de una burocracia propia del Mercosur”, donde lo que se ha creado es “[una] estructura que interconecta los aparatos de estado de los diferentes países sin crear una burocracia supranacional”. Así, “vemos que en lugar de crearse instituciones se crearon agendas de reuniones intergubernamentales” (Álvarez, 2000:78). En este marco, el eje de la construcción política regional se encuentra concentrado en manos de los titulares de los respectivos Poderes Ejecutivos Nacionales (PEN). En términos de Malamud (2010: 135) son éstos “[los que] han contribuido a moldear el proceso de integración y a hacerlo funcionar haciendo uso de sus capacidades institucionales y políticas”, en particular su dominio del CMC y del GMC a nivel regional. Esta activa presencia de los presidentes ha condicionado y establecido los plazos y el grado de avance de la integración regional a un nivel inédito en relación con otros procesos de integración.

⁶ Las excepciones relevantes son el Foro Consultivo Económico-Social (FCES), compuesto por representantes de sindicatos, cámaras empresariales y la “sociedad civil”; el Parlamento del MERCOSUR (que representa a los “pueblos” del MERCOSUR) y el Tribunal Permanente de Revisión (compuesto por jueces designados por los Estados).

⁷ Por razones de espacio no detallamos ni las competencias ni su composición. Se sugiere consultar a Martínez Puñal (2005).

⁸ Al respecto, se puede consultar la página web de la Secretaría del MERCOSUR, donde se presenta un organigrama detallado de la estructura institucional del Bloque (<http://www.mercosur.int/>).

A nivel de los partidos políticos, el inicio del MERCOSUR –y la posible apertura de una nueva arena de negociación política con la capacidad de incidir en el devenir de las respectivas sociedades nacionales- enfrentó a las organizaciones político-partidarias a serios desafíos. En particular, a la necesidad de *re-conocer* a sus equivalentes de los otros países, con quienes mantenían escasos vínculos. De acuerdo a Hirst:

los partidos políticos de los países del MERCOSUR no cuentan con redes interpartidarias que promuevan prácticas interactivas en la subregión. Tampoco existe un parentesco ideológico y/o programático que [las] estimule (...). Cada país tiene una estructura partidista propia y sus programas no encuentran correspondencia político-ideológica en los otros países, lo que explica la dificultad para crear una trama de intereses y posiciones comunes (1996: 8).

De acuerdo a nuestra investigación esta situación se mantiene hasta la actualidad lo que da cuenta de que el formato institucional adoptado a nivel regional no ha contribuido a remediar el déficit histórico de vinculación entre los partidos políticos de los países del MERCOSUR. De igual manera, tampoco facilitó el relacionamiento de las organizaciones político-partidarias con el nivel regional de acción política, reservado a los titulares de los PE y al funcionariado estatal⁹.

Los partidos políticos y la aprobación de los actos normativos del MERCOSUR

A lo largo de su desarrollo, el MERCOSUR ha generado una importante cantidad de actos normativos¹⁰ que regulan las relaciones entre los Estados miembros en una extensa variedad de temáticas. Sin embargo, y con muy pocas excepciones¹¹, la amplia mayoría de estas normas deben ser *internalizadas*¹² para que entren en vigencia.

⁹ Cabe destacar que no han sido sólo razones institucionales las que han producido este resultado. En palabras de Dávila (1998: 156) diversos procesos sociales y políticos han contribuido a la pérdida de “significación político-social de los partidos” en general, lo que se ha traducido a nivel nacional en una “irrelevancia de gran parte de la gestión parlamentaria” y a nivel regional en su práctica exclusión de los mecanismos institucionales implementados para gestionar la integración regional.

¹⁰ Las instituciones decisorias del MERCOSUR se expiden a través de distintos tipos de normas: Decisiones, en el caso del CMC; Resoluciones, para el GMC; y Directivas para la CCM. Utilizamos la expresión de “actos normativos” para referirnos de manera genérica a las mismas.

¹¹ En particular, aquellos actos normativos que reglamentan aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

¹² Las “normas MERCOSUR” no poseen ni efecto directo ni aplicabilidad inmediata. Íntimamente vinculados, ambos conceptos refieren a la imposibilidad de que los particulares puedan invocar las normas regionales frente a los Estados Nacionales u otros particulares, ya que para que éstas tengan vigencia *deben ser transformadas primero en derecho interno* por los procedimientos previstos en los ordenamientos jurídicos de cada Estado. Ambos conceptos, a su vez, remiten a la ausencia de primacía de las normas regionales frente a los ordenamientos jurídicos nacionales.

Actualmente es muy difícil averiguar qué normas están en vigencia y cuáles no, ya que algunas fueron derogadas por normas posteriores; otras nunca fueron internalizadas y otras sólo lo han sido parcialmente, es decir, sólo algunos de los estados las han incorporado a sus ordenamientos jurídicos. Más allá de los datos exactos¹³, la diferencia existente entre el plano regional y los planos nacionales en lo que se refiere a los actos normativos es un dato aceptado tanto por los investigadores como por los propios actores involucrados en el proceso de integración.

En relación con nuestra temática, el problema de la internalización es relevante en la medida en que señala claramente que lo que es políticamente posible en el plano regional, no siempre lo es a nivel interno. En este sentido, aún cuando los Poderes Ejecutivos tienen importantes recursos político-institucionales para evitar el rechazo de algunos de los actos normativos del MERCOSUR¹⁴, la constatable diferencia entre los actos normativos aprobados a nivel regional y los actos normativos efectivamente vigentes da cuenta de la existencia de diferencias políticas relevantes referidas a la gestión/dirección/profundidad del MERCOSUR entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Ahora bien, el plano de la “gestión cotidiana” del MERCOSUR puede no ser el más adecuado para observar esas diferencias, no sólo por la dificultad de acceder a ciertos datos, sino porque probablemente nos impediría considerar el conjunto, la manera global en que cada fuerza política ha considerado al MERCOSUR.

En este sentido, en sus más de veinte años, los países miembros del MERCOSUR también han firmado un conjunto de Tratados que constituyen la “columna vertebral” del proceso de integración, ya sea en lo referente a sus objetivos, estructura institucional, y orientación general. Estos instrumentos, que bien pueden denominarse “Tratados fundacionales”¹⁵ son más accesibles para nuestros objetivos, no sólo porque nos brindan indicios sólidos de ese posicionamiento partidario global, sino también porque al ser un conjunto reducido permiten un análisis más pormenorizado y profundo.

¹³ Si bien es la SAM la encargada de suministrar esta información, lo cierto es que no lo hace. Uno de los estudios más precisos en este campo es el realizado por Rivas (2006). De acuerdo a sus datos, para diciembre de 2003 existían 1009 normas que debían ser internalizadas. Sin embargo, de ese número sólo 497 (49,25%) había efectivamente internalizada por los Estados miembros del MERCOSUR.

¹⁴ Que difieren según los países y que involucran un amplio espectro de posibilidades (desde su sanción por decreto y/o resoluciones ministeriales hasta evitar su presentación en el Congreso hasta garantizar su aprobación, con la última alternativa de renegociar la norma a nivel regional cuando se constata la imposibilidad de su aprobación interna)

¹⁵ Aquellos Tratados que dieron forma y le otorgaron su fisonomía específica al proceso de integración.

En el resto del apartado nos vamos a ocupar especialmente de cuatro de esos instrumentos: el Tratado de Asunción (TA), el Protocolo de Ouro Preto (POP), el Protocolo de Ushuaia (PU) y el Protocolo de Olivos (PO), si bien desde una perspectiva general¹⁶.

Así, si consideramos las aprobaciones parlamentarias del TA¹⁷, del POP¹⁸ y del PO¹⁹ se destaca el amplio apoyo partidario que sustentó el origen y desarrollo del *MERCOSUR*. En efecto, y más allá de las pertenencias partidarias, los tres instrumentos consiguieron la práctica unanimidad en las respectivas votaciones de cada Congreso Nacional. Pero conviene detenerse un momento en este punto.

En conjunto, los legisladores del PJ, la UCR, el PLRA, la ANR, el PC y el PN dieron todos sus votos a los tres tratados. Aunque con críticas puntuales, saludaron la nueva iniciativa de integración (en 1991) o los sucesivos instrumentos de profundización (1994 y 2002). Sin embargo, conviene hacer una distinción: no todos los que votaron por la afirmativa coincidieron con el modelo integracionista que sustentó al *MERCOSUR*. En efecto, en los sucesivos debates quedó en claro que el *MERCOSUR* se vinculaba íntimamente con los procesos de “reforma estructural” de carácter neoliberal que en ese entonces estaban en marcha en todos los países²⁰. Su énfasis en la liberalización comercial indiscriminada, la ausencia de mecanismos compensadores que atenuaran las evidentes asimetrías que presentaban las estructuras productivas de los Estados socios, la débil institucionalidad, el escaso interés por los aspectos productivos y sociales, en fin, la clara orientación pro-integración en el mercado mundial que subyacía al proceso que se puso en marcha en 1991 generaron resistencias puntuales en algunos partidos (el PJ, la UCR, el PN y la ANR).

¹⁶ Por razones de espacio no podemos detenernos en este apartado. Al respecto, consultar Ramos (2013).

¹⁷ El TA fue aprobado en 1991 entre los meses de mayo y junio en Paraguay; entre abril y julio en Uruguay y entre julio y agosto en Argentina. Sólo en Uruguay los debates insumieron más de una sesión por Cámara.

¹⁸ En lo que refiere a este Protocolo, fue aprobado en 1995 entre los meses de marzo y mayo en Paraguay; en Uruguay entre los meses de mayo y agosto y en Argentina entre julio y septiembre.

¹⁹ En el caso del Paraguay, sólo fue considerado en la Cámara de Senadores (05/09/2002), ya que su no tratamiento dentro de los plazos constitucionales por parte de la Cámara de Diputados implicó su aprobación ficta. En Argentina fue discutido y aprobado entre agosto y octubre de 2002; en Uruguay entre noviembre de 2002 y abril de 2003.

²⁰ Recuperamos a título de ejemplo las palabras del Diputado justicialista Antonio Cafiero al momento de aprobarse el TA: “esta integración que se nos plantea a través del Mercosur nos lleva a preguntarnos cuál es el tipo de integración y cuál es el resultado al que vamos a arribar con este modelo (...) ¿Esta es una integración para fortalecer un mercado latinoamericano (...)?, ¿Es una integración para fortalecer un camino de autonomía, de dignidad y de independencia o es una integración subordinante, que se acomoda fácilmente como una escolta al nuevo orden internacional?. Diario de Sesiones (DS), Cámara de Diputados de la Nación Argentina (CDNA), 14 y 15 de agosto de 1991: 2428-29.

Sin embargo, aún cuando ciertos sectores partidarios no estaban plenamente convencidos de las “bondades” del nuevo modelo, no parecía haber alternativas disponibles. El caso paraguayo es claro en este sentido: ambas fuerzas políticas coincidieron que el país no podía quedar afuera de un proceso que involucraba a sus principales socios comerciales, más allá de los temores que generaba (principalmente) la liberalización comercial. En el caso argentino las críticas que realizaron sectores del radicalismo y del justicialismo tampoco alcanzaron a formular modelos alternativos. Donde sí se planteó una opción diferente fue en Uruguay, pero ésta no logró aglutinar a las fuerzas disconformes con la orientación del MERCOSUR. Así, el FA se dividió en la votación frente al TA y al POP: mientras que la amplia mayoría asumió un “apoyo crítico” que señalaba su disconformidad con el carácter neoliberal del proceso (pero su apoyo efectivo en términos de votos), el sector denominado Movimiento de Participación Popular (MPP) rechazó en términos absolutos al MERCOSUR frente a lo que denominaba “una verdadera integración”²¹. Frente a los restantes tratados, en cambio, el Frente logró absorber a los sectores más disconformes y presentó una posición unificada favorable.

Ahora bien, en los tres casos nacionales sólo el TA y el POP fueron verdaderamente debatidos. A partir de este último los Congresos de Argentina y Paraguay se limitaron a cumplir un ritual de aprobación sin que se evidencien las posturas políticas de los partidos. Así, la “unanimitad” que traduce el recuento de votos señala en estos casos un apoyo fundamentalmente pasivo. En cambio, en Uruguay, aunque también se observa una disminución en la intensidad y duración de los debates, la integración nunca dejó de ser un elemento controvertido. Esto es particularmente cierto en el caso del PU²², que bien puede señalarse como el primer “parteaguas” al interior del sistema de partidos uruguayos frente al MERCOSUR.

El Protocolo generó una nítida división entre el PN, por un lado, y el FA y el PC, por el otro. Así, los legisladores del primer partido manifestaron su enérgico rechazo a lo que consideraban una indebida “intromisión” de factores políticos en un proceso de naturaleza económico-comercial. El resguardo de la democracia no era para los nacionalistas un elemento que debiera ser discutido en el plano regional sino un asunto exclusivamente interno. Frente a esta posición, los legisladores del FA y el PC argumentaron que toda integración era, en esencia, política, y que era potestad de los

²¹ En ambos casos los 3 legisladores frenteamplistas del MPP votaron en contra.

²² En los tres países fue debatido y aprobado entre fines de 1998 y mediados de 1999.

Estados intervinientes decidir que sólo iban a integrarse con Estados democráticos. El saldo fue una votación muy dividida, donde todos los legisladores del PN votaron en contra.

La discusión en relación con el PU merece mayores comentarios que los aquí realizados; sin embargo, razones de espacio nos lo impiden. Destacamos en particular que el eje de oposición/rechazo se estructuró en torno al tópico naturaleza comercial/política de la integración, que a su vez traducía los límites de un modelo de integración tanto como las posibilidades de su reformulación en una nueva clave.

Lo enunciado hasta el momento nos permite sintetizar algunos aspectos relevantes para nuestro trabajo: a) el MERCOSUR contó (al menos) hasta el PCPM con un apoyo partidario importante, traducido en los votos positivos que permitieron la aprobación de sus Tratados fundacionales; b) ese apoyo revelaba sin embargo, una tensión subyacente entre aquellos sectores partidarios afines al modelo de integración que sustentaba al MERCOSUR vs. aquellos sectores críticos con el mismo pero que no estaban en condiciones o no disponían de alternativas capaces de congregarse a la mayoría de las fuerzas políticas; c) la presencia de críticas/rechazos al modelo integracionista también se advierte cuando se considera la distancia normativa existente entre el plano regional y los diversos planos nacionales; d) la introducción de “factores políticos” se revela como un elemento capaz de romper el tácito consenso partidario frente al MERCOSUR en Uruguay.

El PCPM y los partidos políticos

El tratamiento del PCPM²³ en los tres Congresos presenta tanto elementos de continuidad como de ruptura con los tratados y protocolos mencionados anteriormente, en particular en lo que refiere a la relevancia que se le confirió en cada Parlamento. Así, Argentina lo aprobó rápidamente, mientras Paraguay se permitió discutirlo con mayor profundidad. Por su parte, el Congreso Uruguayo retomó la senda del TA y del POP: lo debatió con una extensión y profundidad notables en el contexto regional. De igual manera, se reeditaron en su interior las divisiones delineadas en ocasión del PU, pero con posicionamientos más claros y nuevas alianzas.

El Congreso de Paraguay fue otra vez el primero en sancionarlo. En el debate intervinieron 11 legisladores pertenecientes a todos los partidos políticos con

²³ El Protocolo fue aprobado en Paraguay entre abril y mayo de 2006; en Argentina, entre agosto y septiembre y en Uruguay entre septiembre y noviembre del mismo año.

representación parlamentaria²⁴, con la única excepción de la Unión Nacional de Colorados Éticos (UNACE). Sólo en una de las exposiciones, que recuperamos en el desarrollo del apartado, se rechazó completamente al Protocolo, aunque en varias se manifestaron distintos niveles de inconformidad con el MERCOSUR.

En un nivel general de análisis las argumentaciones de los legisladores dieron cuenta de que el PCPM contó con una extendida base de apoyo y legitimidad. Ésta descansó en dos percepciones: en primer lugar, que el Parlamento del MERCOSUR implicaba un reforzamiento de la institucionalidad mercosureña²⁵; en segundo lugar, que permitiría desconcentrar el proceso decisorio involucrando más activamente a los Poderes Legislativos²⁶.

Sin embargo, el debate también dejó de manifiesto la existencia de un núcleo duro de oposición al MERCOSUR: “La integración es útil cuando beneficia a todos los socios y **no solamente cuando beneficia a los mayores**” (Senador Carlos Mateo Balmelli, PLRA, las negritas son nuestras)²⁷; “el MERCOSUR (...) **fue, es y será un fracaso**” (Nelson Argaña, ANR, las negritas son nuestras)²⁸. La percepción dominante en este grupo opositor es que el proceso de integración no sólo no estaba beneficiando al país, sino que directamente lo perjudicaba: “**es una integración injusta, insolidaria, no generosa, que va en perjuicio del pueblo paraguayo**, de los países chicos” (Nelson Argaña, ANR, las negritas son nuestras)²⁹; “hoy más que nunca todas las voces nacionales están en una actitud crítica con respecto al MERCOSUR” (Carlos Mateo Balmelli, PLRA)³⁰.

Cabe destacar que lo que indican estas palabras es el descontento con el modo de funcionamiento del MERCOSUR y con el nuevo “modelo” integracionista que empezaba a perfilarse por esos años: “No soy de los que creen que el MERCOSUR

²⁴ Las intervenciones se repartieron de la siguiente manera: 5 por la ANR; 2 por el PLRA; 2 por el Movimiento Patria Querida; 1 por el PEN y 1 por el Partido País Solidario (PPS).

²⁵ En este sentido, el Senador Alfonso González Núñez (ANR) expresaba: “se aportará una necesaria ganancia de equilibrio a partir de competencias de control político y presupuestario, esto implicará añadir valor y fortalecer la seguridad jurídica de MERCOSUR” (DS de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 90). En la misma línea el Senador Miguel Abdón Saguier (PLRA) consideraba que “lo lógico es que ese proyecto de integración tenga un desarrollo consecuente (...) en los términos de ir creando las instituciones que aseguren un trato igualitario entre todos nuestros países” (DS de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 92)

²⁶ “La instalación del parlamento regional permitirá agregar valor al proceso de integración con la democratización de la toma de decisiones en el proceso MERCOSUR y con una ampliación de las bases de discusión de la aprobación de las normas MERCOSUR” (Senador Alfonso González Núñez, ANR, DS de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 89).

²⁷ DS de la Cámara de Senadores (CS) de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 91.

²⁸ DS de la CS de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 93.

²⁹ DS de la CS de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 94.

³⁰ DS de la CS de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 90.

como herramienta de la integración tiene que diluirse, creo que el MERCOSUR tiene que profundizarse, y **el camino de la profundización (...) en primer término reconoce un capítulo, que es el capítulo del MERCOSUR económico y del MERCOSUR comercial, y después (...) del MERCOSUR aduanero [y] del MERCOSUR jurídico (...) previo al MERCOSUR político**” (Carlos Mateo Balmelli, PLRA, las negritas son nuestras)³¹.

En el caso paraguayo se registran entonces tanto voces opositoras como defensoras del Protocolo, ambas pertenecientes a los dos partidos políticos considerados. Esquemáticamente, el eje de disputa se sitúa, en primer lugar, en la disconformidad con los fallos que presentaba el funcionamiento del MERCOSUR. En estrecha relación, la dirección en que se planteaban las respuestas a esos fallos (el MERCOSUR “político”) es lo que genera rechazos en algunos representantes de las organizaciones partidarias consideradas. En este sentido, se esbozan dos líneas críticas que bien podrían adscribirse a sectores partidarios específicos, aunque el número insuficiente de intervenciones nos impida obtener resultados concluyentes. Así, la oposición del legislador por el PLRA se fundamenta en que primero debe garantizarse el MERCOSUR económico-comercial; mientras que el miembro de la ANR se posiciona desde una crítica más generalizada al modelo de integración: el MERCOSUR no es solidario, no es justo, no garantiza al Paraguay mejores condiciones para superar su situación de subdesarrollo.

Por su parte, en el Congreso argentino se confirmó la tendencia observada con los anteriores tratados. El PCPM fue aprobado en ambas Cámaras sobre tablas, sin que se genere ningún tipo de discusión en el recinto. Al proyecto se le incorporó en la sesión del Senado los discursos de tres legisladores del justicialismo, que intentaron rescatar la importancia del proyecto de ley que se estaba aprobando. En este sentido, los alegatos son similares a los observados para el caso paraguayo³².

Dado que en este caso las únicas voces son del PJ es imposible establecer diferencias en términos de pertenencias partidarias. Rescatamos en todo caso que desde este partido se defiende al PCPM porque se percibe que el Parlamento constituye un avance institucional, ya sea en términos de profundización de la integración regional, de su

³¹ DS de la CS de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 91.

³² “Este cuerpo parlamentario será fundamental *como instancia de control social y para mantener un correcto equilibrio de poderes* dentro de la estructura del MERCOSUR” (Senador Graciela Bar, PJ, Diario de Sesiones, CSNA, versión taquigráfica previsional, 30 de agosto de 2006, s/n); “El Parlamento del MERCOSUR, mediante mecanismos de representación democrática que garanticen la expresión de intereses de los ciudadanos de los Estados Parte, significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional” (Senadora Élica Vigo, PJ, DS de la CSNA, versión taquigráfica previsional, 30 de agosto de 2006, s/n)

capacidad para dotarla de mayor legitimidad democrática (en particular en lo referente a la toma de decisiones) y de su contribución para ampliar el MERCOSUR a nuevas dimensiones.

Por último, el Congreso Nacional del Uruguay, donde el Protocolo -como ya mencionamos-, fue debatido por un importante número de legisladores³³ que se articularon en dos grupos de diferenciación político-partidaria: frenteamplistas³⁴ vs. nacionalistas y colorados³⁵.

La idea de “confrontación” resume adecuadamente el marco en el que se desarrollaron las discusiones en torno al Protocolo, en particular en la Cámara de Representantes³⁶. Claramente, el PCPM puso de manifiesto dos posicionamientos en torno a la integración latinoamericana en los partidos políticos uruguayos, que podrían resumirse en la fórmula “integración profunda” (FA) vs “integración comercial” (PN y PC).

El FA defendió la constitución del Parlamento del MERCOSUR bajo la percepción de que reforzaría la estructura institucional y mejoraría el funcionamiento del proceso integracionista en diversos planos: mayor involucramiento de las sociedades nacionales; ampliación de la base de legitimidad democrática del bloque; creación de un espacio -“foro político”- para debatir los problemas del MERCOSUR; profundización de la integración en nuevas dimensiones independientes del relacionamiento económico-comercial; en otros términos, con argumentaciones similares a las observadas en los otros casos nacionales. Así, **el posicionamiento “pro-Parlamento” da cuenta de percepciones compartidas a nivel regional favorables a la nueva institución.** Por otro lado, el Parlamento también constituía un avance sustancial en línea con las

³³ En total, 46 legisladores. En la Cámara de Senadores, 7 del EP-FA-NM; 5 del PN y 2 del PC; en la Cámara de Representantes, 13 del PN; 16 del EP-FA-NM; 2 del PC y 1 del novel Partido Independiente (que se sumó a la posición de los nacionalistas y colorados).

³⁴ En la elección del año 2004 el Frente se presentó aliado con otras fuerzas políticas, y bajo la sigla EP-FA-NM.

³⁵ En la Cámara de Representantes esta división se tradujo en la presentación de dos informes por parte de la Comisión de Asuntos Internacionales: uno de mayoría, firmado por legisladores del FA y uno de minoría firmado por el representante Jaime Trobo, del PN. Este Informe adjuntaba la Resolución del Directorio del Partido Nacional donde se expresaba la “opinión contraria al proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, por el que se crea el Parlamento del MERCOSUR” (Resolución Directorio Partido Nacional, 2006: s/n).

³⁶ Los Representantes nacionalistas hicieron lo imposible para extender el inicio de la Sesión por cuestiones de procedimientos. Posteriormente, apenas ésta comenzó presentaron una moción para postergar el tratamiento del proyecto de ley. Luego de una extensa discusión, la moción fue rechazada.

propuestas de políticas específicas del Frente³⁷ y con el posicionamiento que la propia organización sostenía desde los inicios del MERCOSUR.

En contraposición tanto el PN como el PC, se opusieron de forma contundente y categórica al Protocolo. Sus argumentaciones específicas abarcaron tres ámbitos: “razones de forma, razones de conveniencia y razones de oportunidad” (Representante Jaime Trobo, PN)³⁸. Para estos partidos el PCPM eran inconstitucional³⁹, perjudicaba los intereses nacionales del país⁴⁰ y, dado el conflicto que en ese entonces afectaba las relaciones argentino-uruguayas⁴¹, no era el momento para avanzar con una institución como el Parlamento.

El marco de las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay operó como un fuerte condicionamiento del debate, tanto para las fuerzas opositoras que se valieron de él para tratar de evitar la aprobación del Protocolo como para los legisladores frenteamplistas que se encontraron en graves dificultades para justificar su defensa del instrumento: “Soy duro, y lo digo con grosería: **me hubiera gustado tener esto como un arma. Manejarlo como un arma, e inclusive, decir públicamente que no hemos llegado porque, definitivamente, no nos sentimos cómodos ni a gusto, en un momento de tanta tensión con Argentina**, de tanto desprecio de Argentina” (Washington Abdala, PC, las negritas son nuestras)⁴²; “Como legisladora uruguaya y apoyando el proceso de integración, **no voy a poner a los ciudadanos**, a los pueblos del MERCOSUR -que son los que van a elegir el Parlamento del Mercado Común del Sur-, **al resto de los países del MERCOSUR ni al proceso de integración latinoamericano como rehén de los piqueteros argentinos. ¡No lo voy a hacer, porque sería darles un lugar en la**

³⁷ “Queremos una integración más profunda, comercialmente más amplia y socialmente más involucrada, y hacia este objetivo vamos” (Representante Juan Domínguez, FA, DS de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 149).

³⁸ DS de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay (ROU), 21 de noviembre de 2006: 89. El Partido Colorado lo expresa de la siguiente forma: “no nos oponemos a la figura ni a la institución Parlamento, sino a este Parlamento con estas características, con estos bemoles, en este momento y en este tiempo” (Senador Isaac Alfie, PC, las cursivas son nuestras). DS de la Cámara de Senadores de la ROU, 27 de septiembre de 2006: 429.

³⁹ “[Es necesario] un serio análisis en cuanto a si nuestra Constitución admite y permite, sin violentarla, la creación de este Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR y, fundamentalmente, si eso se puede encuadrar en el orden constitucional vigente en nuestro país” (Senador Gustavo Penadés, PN) DS de la Cámara de Senadores de la ROU, 27 de septiembre de 2006: 426.

⁴⁰ “Creemos que es inconveniente que el Uruguay ingrese a un proceso que no tendrá retorno, en el cual cede trozos de su soberanía y de su capacidad para autodeterminarse; esta es una cuestión principal que se vincula con la esencia del ser nacional” ((Representante Jaime Trobo, PN) DS de la Cámara de Representantes de la ROU, 21 de noviembre de 2006: 90.

⁴¹ En el momento en que el Protocolo llegó a la Cámara de Representantes del Uruguay el conflicto por “las papeleras” había alcanzado su punto más álgido, con el bloqueo de los puentes que comunicaban con Uruguay por parte de organizaciones ambientalistas argentinas.

⁴² DS de la Cámara de Representantes de la ROU, 21 de noviembre de 2006: 102.

historia que no merecen! (Representante Silvana Charlone, FA, las negritas son nuestras)⁴³.

Ahora bien, ¿fueron razones de “forma, conveniencia y oportunidad” las que explican de forma suficiente el voto contrario al Parlamento por parte del PN y del PC? Para los legisladores del FA la respuesta era negativa: su opinión era que, a lo que se oponían estos partidos, era a abandonar el “MERCOSUR comercial” y a empezar a transitar un “nuevo” camino en la integración regional: “yo tengo el convencimiento -así ha sido expresado- de que, más allá de cualquier coyuntura, **hay sectores en cuya ideología y concepción está la de que nunca, bajo ninguna circunstancia, votarían un Parlamento del MERCOSUR porque tienen una concepción de MERCOSUR comercial, que no trasciende más allá**” (Representante Silvana Charlone, FA, las negritas son nuestras)⁴⁴.

Se podría plantear que razones para pensar esto no les faltaron: fueron los propios legisladores opositores los que así lo indicaron en reiteradas oportunidades⁴⁵. Sin embargo, la lectura del debate completo da cuenta de una cuestión más compleja: la percepción de que “**el MERCOSUR no funciona**”; de que en el MERCOSUR “**no se cumple lo acordado**” y de que, en definitiva, el proceso de integración “**no sirve al Uruguay**”. Sin reflejarse en todas las intervenciones de aquellos que votaron en contra del PCPM, esta idea está presente en el suficiente número de ellas como para que sea notorio: “¿vamos a dar nuestro voto para avanzar en el proceso de integración institucional de **un MERCOSUR que vive una crisis de esa naturaleza** sobre la cual Brasil ha permanecido totalmente ajeno, **donde los mecanismos de solución de controversias no han funcionado** salvo virtualmente y **donde no hemos logrado ninguna solución a nuestros problemas?** Me parece que **por este camino no vamos a ningún lado** (Representante Carlos Moreira, PN, las negritas son nuestras)⁴⁶; “Nosotros hemos hecho todos los deberes con el MERCOSUR. Lo que ha pasado es que **el MERCOSUR no ha hecho ningún deber con el Uruguay; absolutamente ninguno**. Y (...) se lo digo con la mano en el corazón, señor Presidente, **el MERCOSUR no existe. Y si no existe el MERCOSUR, no puede existir el Parlamento del**

⁴³ DS de la Cámara de Representantes de la ROU, 21 de noviembre de 2006: 82.

⁴⁴ DS de la Cámara de Representantes de la ROU, 21 de noviembre de 2006: 116.

⁴⁵ “Quiero que se tenga bien presente que desde el artículo único que envía el Poder Ejecutivo relativo a la constitución del MERCOSUR hasta el propio Tratado de Asunción y los subsiguientes, como el de Ouro Preto, el MERCOSUR nunca se salió de la temática comercial” (Representante Luis Lacalle Pou, PN) DS de la Cámara de Representantes de la ROU, 21 de noviembre de 2006: 124.

⁴⁶ DS de la Cámara de Senadores de la ROU, 27 de septiembre de 2006: 442.

MERCOSUR” (Representante Fernando García Pereira, PN, las negritas son nuestras)⁴⁷.

En clave analítica, estas expresiones (y los posicionamientos expresados por el Partido Nacional y el Partido Colorado) darían cuenta de que el MERCOSUR perdió, hacia el año 2006, una base considerable de sustentación política en el Uruguay. En efecto, si bien es claro que algunos sectores partidarios discutieron en torno a modelos de integración (el “MERCOSUR comercial” vs. “integración profunda” defendida por el FA), también lo es que un número no determinado de legisladores no sólo votó contra el PCPM, **sino contra el mismo MERCOSUR**. Más claramente aún que en el caso paraguayo, aquí se denota una inconformidad básica con el funcionamiento del Bloque y la percepción de que éste estaba perjudicando al país. Frente a esta oposición el Frente se erigió en el único defensor de un nuevo modelo de integración en construcción, más cercano a sus reclamos históricos⁴⁸.

Conclusiones

De acuerdo a los resultados de nuestra investigación, expuestos en parte en la presente ponencia, el MERCOSUR se caracteriza por presentar una estructura institucional intergubernamental y dependiente de los PE nacionales. En un contexto caracterizado por la ausencia de vinculaciones previas y de rasgos compartidos entre los partidos políticos de los países socios, tal estructura ha contribuido a marginar a las organizaciones partidarias del plano regional.

Por otro lado, la revisión de los posicionamientos partidarios previos al PCPM da cuenta de que el MERCOSUR contó con un sustento político-partidario considerable, anclado tanto en el apoyo más general a las políticas neoliberales implementadas a nivel doméstico, con la excepción del FA, como en la ausencia de alternativas integracionistas viables. Ese apoyo, sin embargo, y como lo demuestra la acentuada pérdida de relevancia de los debates parlamentarios a lo largo de los años 90, puede caracterizarse como **pasivo**.

A partir del PCPM, en cambio, los debates se **repolitizaron**. En Paraguay **al interior de cada partido se definieron sectores a favor y en contra del Parlamento y del MERCOSUR**. En Uruguay, enteras organizaciones partidarias (PN y PC) se

⁴⁷ DS de la Cámara de Representantes de la ROU, 21 de noviembre de 2006: 75.

⁴⁸ En la Cámara de Senadores el resultado de la votación fue de 17 votos a favor y 9 en contra (en general y en particular) mientras que en la Cámara de Representantes de 50 a favor y 13 en contra (votación en general) y de 52 a favor y 13 en contra (votación en particular).

manifestaron **en contra del MERCOSUR “político” en sentido estricto**. Por su parte, en Argentina el Congreso siguió profundizando la tendencia ya mencionada en **relación a los otros tratados, lo que de alguna manera plantea su deserción como actor autónomo en relación al desarrollo del proceso de integración**, sin que sea posible establecer líneas de diferenciación político partidaria.

En suma, el PCPM puede considerarse como un claro “parteaguas” para algunos de los casos nacionales considerados tanto como una advertencia sobre la pérdida de apoyos políticos internos que ha experimentado el proceso de integración en los últimos años.

Bibliografía

ALCÁNTARA SAEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (2003), *Partidos Políticos de América Latina. Cono Sur*, México: Fondo de Cultura Económica.

ALVAREZ, Gabriel (2000): *Políticos y diplomáticos en la política de integración del Cono Sur*, Tesis Doctoral en Antropología Social, Universidad de Brasilia, Brasilia, (mimeo).

BERNAL-MEZA, Raúl (2008), “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, en *Revista Brasileña de Política Internacional* N° 51 (pp.154-178).

CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (ed.) (2003), *La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad*, Montevideo: CLAEH.

CORTINA, Rubén y ROBLES, Alberto José (2006), *Mercosur, integración y sociedad de trabajo*, Buenos Aires: Corregidor.

DÁVILA, Andrés (1998), “Partidos e Integración en América Latina. ¿Tienen la culpa de algo?”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, junio, Vol. 7, número 012, (pp. 141-168).

DE SIERRA, Gerónimo (coord.) (2001), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO.

JELIN, Elizabeth (2001), “Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del MERCOSUR”, en De SIERRA, Gerónimo (coord.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: CLACSO

HIRST, Mónica (1996), “La dimensión política del MERCOSUR. Actores, politización e ideología”, en *Revista Estudios Avanzados*, N° 27, Brasil, pp.217-250.

- LUZURIAGA, Wilson (1999), *La dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay*, DT N° 45, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- MALAMUD, Andrés (2010), “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: un examen empírico”, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N° 5, Madrid, (pp.113-138), octubre.
- MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio (2005), *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad a la supranacionalidad*, Santiago de Compostela: Tórculo.
- PEÑA, Félix (2005), “La compleja red de cumbres presidenciales. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur”, en *América Latina Hoy*, N° 40 (pp.29-47).
- PEREZ ANTÓN, Romeo (1997), “Los partidos políticos y el MERCOSUR: el caso uruguayo”, en *Cuadernos del CLAEH*, N° 77, Año 22, Montevideo (pp.7-37).
- PERROTA, Daniela (2008), “La cooperación en el MERCOSUR. El caso de las Universidades”, en *Revista TEMAS*, N° 54, (pp.67-76), abril-junio.
- RAMOS, Hugo (2013), *La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR (1991-2006)*. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- RIVAS, Eduardo (2006), “Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: un repaso histórico”, en *Observatorio de la Economía Latinoamericana* N° 62, junio [en línea]. Disponible en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/> Consulta: 3 de abril de 2010.
- SCHMITTER, Philippe (2002), “Neo-Neofuncionalism” in ANTJE, Wiener and DIEZ, Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.