



e-l@tina. Revista electrónica de estudios
latinoamericanos

E-ISSN: 1666-9606

revista.elatina@gmail.com

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Argentina

Ramos, Hugo Daniel
Congresos nacionales y MERCOSUR. Preferencias político-partidarias en Argentina,
Paraguay y Uruguay (1991-2006)
e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 14, núm. 55, abril-junio,
2016, pp. 43-60
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496454140003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))
con sede en el
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Congresos nacionales y MERCOSUR. Preferencias político-partidarias en Argentina, Paraguay y Uruguay (1991-2006)

Hugo Daniel Ramos

Dr. en Relaciones Internacionales (UNR), Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR), Profesor y Licenciado en Historia (FHUC-UNL), Profesor Adjunto Cátedra Problemáticas Contemporáneas de América Latina, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral. E-mail: ramoshugo78@yahoo.com.ar

Recibido con pedido de publicación: 16 de diciembre de 2015.

Aceptado para publicación: 22 de febrero de 2015.

Resumen

Congresos nacionales y MERCOSUR. Preferencias político-partidarias en Argentina, Paraguay y Uruguay (1991-2006)

En el presente artículo se analizan las preferencias políticas de los legisladores de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR en el período 1991-2006 teniendo en cuenta su pertenencia partidaria. Específicamente se consideran las discusiones en los Congresos Nacionales al momento de aprobarse los Tratados Fundacionales del MERCOSUR. Nos centramos en los legisladores miembros del PJ y la UCR (Argentina); la ANR y el PLRA (Paraguay); el PN, el PC y el FA (Uruguay). Las fuentes principales han sido los Diarios de Sesiones de ambas Cámaras de los Congresos Nacionales de cada país.

Palabras clave: preferencias políticas; integración regional; partidos políticos; MERCOSUR.

Summary

National congresses and Mercosur. Political-parties preferences in Argentina, Paraguay and Uruguay (1991-2006)

In this paper we analyze the political preferences of legislators in Argentina, Paraguay and Uruguay facing MERCOSUR in the period 1991-2006 taking into account the partisan legislators belongings. Specifically we consider the National Congresses discussions upon approval MERCOSUR Founding Treaties. We focus on the legislative members of the PJ and the UCR (Argentina), the ANR and PLRA (Paraguay), the PN, PC and FA (Uruguay). The main sources were the Parliamentary Report of both Houses of the National Congresses of each country.

Keywords: political preferences; regional integration; political parties; MERCOSUR.

Introducción

La mayor parte de los estudios académicos sobre el MERCOSUR se han concentrado en lo que Caballero Santos (2009) denomina aspectos materiales de la integración, esto es: las relaciones económico-comerciales, las negociaciones interestatales y las asimetrías de poder al interior del bloque. Con escasas excepciones generalmente ligadas a los sindicatos y empresarios (Cortina y Robles, 2006; Kan, 2015; entre otros), tampoco los actores domésticos han recibido demasiada atención (Ramos, 2013). El presente artículo trata de avanzar precisamente sobre esta área de vacancia concentrándose en lo que podemos denominar como “aspectos ideacionales” del MERCOSUR y tomando como referencia a los partidos políticos¹. En términos específicos, analizamos las preferencias políticas de los legisladores de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al proceso de integración a lo largo del período 1991-2006² considerando su pertenencia político-partidaria.

En este punto, es importante especificar que los partidos políticos no participan, en tanto organizaciones, de la institucionalidad formal del MERCOSUR. Ahora bien: ¿significa esto que los partidos “no tienen importancia” en relación con la integración? Desde nuestra perspectiva los partidos políticos, independientemente de la forma que adopten, son fundamentales como organizaciones desde las cuales emergen las dirigencias políticas que, periódicamente y mediante elecciones, ocupan los más altos cargos de la administración estatal. Cabe recordar que esas instancias estatales, nutridas de cargos partidarios, han sido las encargadas de las negociaciones a nivel regional que han dado forma y una determinada dirección al proceso de integración.

En esta línea, un trabajo que aspira a analizar las ideas sobre la integración de determinados actores y, en especial, las ideas políticas, encuentra en los partidos unos de sus referentes principales. Sin embargo, aún asumiendo como punto de partida que en los partidos se generan, reciben o reformulan determinados “marcos ideacionales” sobre la integración, todavía nos resta explicar cómo se vinculan éstos con el proceso. En este sentido, retomamos aquí el planteo de Fernández Luzuriaga (1999) quien plantea que existirían al menos tres aspectos o dimensiones desde los cuales los partidos políticos se han involucrado con la integración regional: a) la *dimensión movilizadora de la opinión pública* (que se traduce, en relación con nuestra temática, en el análisis de las formulaciones programáticas de los partidos con respecto a la política exterior y la integración regional); b) la *dimensión parlamentaria* (que implica abordar a las tareas parlamentarias como acciones íntimamente vinculadas a la pertenencia partidaria de los legisladores) y; c) la *dimensión de transnacionalización partidaria directa* (que refiere a la participación en Parlamentos Regionales y a la membresía en organizaciones interpartidarias internacionales por parte de los partidos políticos).

Con algunas modificaciones, en el presente trabajo adoptamos la propuesta de este autor, centrándonos en la segunda de las dimensiones señaladas y en ocasión de la aprobación de los Tratados Fundacionales del MERCOSUR³ por los Congresos de Argentina, Paraguay y Uruguay⁴. Seleccionamos a los legisladores de los siguientes partidos políticos: Partido Justicialista (PJ) y Unión Cívica Radical (UCR) por Argentina; Asociación Nacional Republicana (ANR) y Partido Liberal

¹ Al respecto, Caballero Santos (2009: 18) luego de una revisión de las teorías de la integración y su aplicación al caso del MERCOSUR plantea que “el proceso de integración ha incorporado (...) elementos identitarios, normas y valoraciones de los propios actores del proceso, que nos llevan a afirmar que las ideas también producen integración”.

² El año 1991 remite a la firma del Tratado de Asunción mientras que el año 2006 refiere a la puesta en marcha del Parlamento del MERCOSUR que cambiaría, en principio, la dinámica política regional.

³ Nos referimos al Tratado de Asunción (1991), Protocolo de Ouro Preto (1994), Protocolo de Ushuaia (1998), Protocolo de Olivos (2002) y Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005).

⁴ Se deja de lado por el momento a Brasil debido a que la complejidad de su sistema de partidos habilita su tratamiento por separado en un futuro trabajo.

Radical Auténtico (PLRA) por Paraguay y Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC) y Frente Amplio (FA) por Uruguay⁵.

La construcción de nuestro marco teórico se nutrió del intergubernamentalismo liberal (Moravcsick, 1993) en particular en lo referente al concepto de “preferencias políticas” que complementamos con aspectos puntuales del enfoque neofuncionalista de Schmitter (2002). Cabe precisar que el concepto hace referencia a un doble conjunto de factores: por un lado, a los intereses materiales/basamentos estructurales de los actores (en este caso de los legisladores, considerando su pertenencia partidaria); por otro, a las ideas a partir de las cuales esos actores estructuran “mapas mentales” para sus acciones (Zelicovich, 2010). En nuestro trabajo nos centramos en el segundo factor, asumiendo un enfoque básicamente descriptivo. Por su parte, establecimos los siguientes indicadores como elementos clave a partir de los cuales diferenciar los marcos interpretativos que traducen las intervenciones legislativas a la hora de aprobar los Tratados fundacionales del MERCOSUR: 1-como perciben los partidos y/o legisladores que se distribuyen los beneficios de participar en el MERCOSUR; 2-cuál es su lealtad al proceso de integración y; 3-cómo perciben que la adscripción al MERCOSUR impacta sobre la posición internacional de cada país y de la región en su conjunto.

Dadas las limitaciones de espacio, sólo exponemos los resultados principales de nuestra investigación, en particular aquellos elementos que nos permiten establecer parámetros comparativos entre los tres casos. Para finalizar con esta introducción es importante recordar que la evolución del MERCOSUR difícilmente logre explicarse a partir de las teorías actualmente disponibles que, generalmente, toman como marco de referencia la experiencia europea. En este sentido es fundamental avanzar en la comprensión de las razones que los propios actores formulan para justificar tanto su adhesión a la integración regional como su defección, aspecto notable en los últimos años, pero ya perceptible, como esperamos demostrar, desde finales de los años 90.

¿Bienvenido MERCOSUR? Los debates en torno al Tratado de Asunción (TA)

El primer Congreso que aprobó el TA fue el Congreso Nacional del Paraguay, apenas tres meses después de su firma⁶. En los debates en ambas Cámaras participaron representantes de los principales partidos políticos en base a los respectivos informes de Comisión, que sirvieron de guía para las intervenciones. Cabe adelantar que en ambas Cámaras el Tratado se aprobó por unanimidad. Ahora bien, en los debates se registraron opiniones tanto positivas como negativas, que tradujeron a su vez preferencias políticas diferentes sobre el MERCOSUR.

En este sentido, el primer aspecto que se revela en la discusión del Tratado es el de la percepción de *la inevitabilidad del MERCOSUR*, un proceso del cual Paraguay *no podía quedar afuera*. Las argumentaciones que sustentaron esa percepción discurrieron por dos carriles distintos: algunas referían al contexto internacional, manifestadas tanto por legisladores del PLRA como de la ANR y otras al escenario regional, donde la alianza argentino-brasileña parecía “sellar” el destino del país:

Cuando los gobiernos de Brasil y la Argentina abrieron las negociaciones para establecer lo que hoy se conoce como MERCOSUR, con la incorporación del Uruguay después, *sabíamos desde ya que tarde o temprano el Paraguay tendría que incorporarse al mismo*, sea por

⁵ Para seleccionar a los partidos objeto de nuestro análisis nos valimos de los aportes de Sartori (1992). Los criterios fueron tres: 1-los partidos con mayor fuerza electoral y que accedieron al gobierno durante el período considerado, 2-aquellos que ocuparon el espacio de la segunda minoría y; 3-que estuviesen presentes a lo largo de todo el período bajo análisis.

⁶ La Cámara de Senadores el 30 de mayo y la Cámara de Diputados el 27 de junio de 1991.

razones geopolíticas como de prestigio político *para no quedar aislados* (Diputado Antonio Salum Flecha, ANR, las cursivas son nuestras)⁷.

Un segundo aspecto destacable fue la relación que se estableció entre integración y desarrollo económico, aunque difícilmente pueda afirmarse que el segundo concepto tuviese un significado unívoco para el conjunto de los legisladores. Así, el Senador Carlos Augusto Saldívar (ANR) vinculó explícitamente integración-industrialización-desarrollo⁸ mientras que el Senador Waldino Ramón Lovera, del mismo partido, se inclinó por la tríada integración-apertura económica-desarrollo⁹ que también se registró en las expresiones vertidas por representantes del PLRA. De forma más clara, la creencia de que la integración regional contribuiría al *desarrollo democrático del país* fue una percepción compartida por legisladores de los dos partidos considerados.

Por su parte, una tercera percepción común frente al MERCOSUR fue aquella que lo vinculó con la fórmula “la unión hace la fuerza”, a saber: que la incorporación al MERCOSUR permitiría mejorar el poder relativo de la región frente al escenario internacional.

Ahora bien, ¿cuáles eran los costos del MERCOSUR para los legisladores paraguayos? Para los miembros del PLRA, aunque eran “concientes que determinadas regiones de nuestra economía van a sufrir” (Senador Juan Carlos Zaldívar, PLRA)¹⁰ lo más preocupante *era lo que no estaba en el Tratado*: “no comparto muchas de las previsiones de este Tratado y no tanto lo que contiene el Tratado *cuanto lo que deja de contener*”; “*quiero subrayar la falta de una declaración, de una cláusula, de una reserva democrática*” (Senador Evelio Fernández Arévalo, PLRA, las cursivas son nuestras)¹¹. Para los representantes miembros de la ANR, en tanto, el MERCOSUR también *entrañaba riesgos ciertos*: “esto no es la panacea que va a solucionar todos nuestros problemas (...) el ingreso por aranceles, ¿con qué vamos a compensar?” (Senador Abraham Esteche, ANR)¹²; “Paraguay [en] la pequeña agricultura, va a tener que adecuarse y va a tener que sufrir posiblemente el impacto de esa adecuación” (Senador Carlos Romero Pereira, ANR)¹³; “*yo creo que es bastante corto [el plazo] de preparar a nuestros conciudadanos industriales sobre todo, a nuestros productores primarios, los agricultores, mentalizar sobre la importancia del Mercado Común Latinoamericano, que estamos aprobando*” (Abraham Esteche, ANR, las cursivas son nuestras)¹⁴.

Sin embargo, más allá de estas puntualizaciones, lo cierto es que el clima general fue de “optimismo”, y el indicador más acertado de que pesó más la evaluación de beneficios que de costos fue la presentación realizada por el Senador Carlos Augusto Zaldívar (ANR), Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales, que apenas mencionó cinco elementos que podrían perjudicar al país frente a quince beneficios concretos.

El segundo Congreso que aprobó el TA fue el uruguayo, a lo largo de varias Sesiones¹⁵. De acuerdo a Pareja, Pérez Antón y Cossi (2000: 186), con quienes coincidimos “el tratamiento brindado

⁷ DS. de la Cámara de Diputados, 27 de junio de 1991: 30.

⁸ “La integración es necesaria, ante todo, porque los estrechos mercados nacionales dificultan o imposibilitan el establecimiento de las industrias que operan a gran escala sin las cuales es difícil un desarrollo equilibrado” (DS. de la Cámara de Senadores, 30 de mayo de 1991: 23).

⁹ “Voy a dar mi voto favorable a este Tratado (...) porque desde el punto de vista económico se basa en el criterio de economías abiertas” (DS. de la Cámara de Senadores, 30 de mayo de 1991: 35).

¹⁰ DS. de la Cámara de Senadores, 30 de mayo de 1991: 37.

¹¹ DS. de la Cámara de Senadores, 30 de mayo de 1991: 38.

¹² DS. de la Cámara de Senadores, 30 de mayo de 1991: 38.

¹³ DS. de la Cámara de Senadores, 30 de mayo de 1991: 36.

¹⁴ DS. de la Cámara de Senadores, 30 de mayo de 1991: 38.

¹⁵ En el Senado el Tratado comenzó a ser considerado el día 2 de abril de 1991; el 9 se decidió conformar una Comisión Especial para su análisis; el Informe de la Comisión se presentó el 7 de mayo, dando inicio al debate, que se extendió por 6 sesiones, siendo aprobado el 22 de mayo. En la Cámara de

por el Legislativo al Tratado de Asunción debe quedar entre los mejores desempeños parlamentarios desde el retorno al régimen democrático”. En efecto, la práctica totalidad de los miembros del Senado (23 en 30) participó activamente del debate mientras que casi la mitad de los Representantes expresaron su opinión sobre el Tratado (40 en 92).

Por otro lado, el Congreso uruguayo se caracterizó por otra singularidad: es el único caso donde se registraron votos negativos. En la Cámara de Senadores la unanimidad a favor fue la nota distintiva, pero en la Cámara de Representantes contra 89 votos a favor, 3 Diputados del FA votaron en contra. Los tres eran parte del Movimiento de Participación Popular.

No es fácil iniciar el análisis del extenso debate que motivó el TA. En este sentido, optamos por señalar en primer lugar los aspectos comunes con el caso paraguayo para luego avanzar en las particularidades de las percepciones manifestadas por los legisladores uruguayos

Al respecto, una de las notas más distintivas del debate es la continua apelación a la *inevitabilidad* de que el Uruguay ingrese al MERCOSUR. De forma marcada y extensamente difundida entre legisladores de las distintas fuerzas políticas la percepción predominante era que *no había otro camino*: “Uruguay *no tiene otra opción* que la que el Poder Ejecutivo ha elegido” (Senador Sergio Abreu, PN, las cursivas son nuestras)¹⁶; “¿*Cuál es la alternativa del Uruguay frente a la posibilidad de no ingresar al MERCOSUR?* Quedar a un costado del mundo, convertirse en una nación autosuficiente que sólo consume lo que pueda producir” (Senador Pablo Millor, PC, las cursivas son nuestras)¹⁷; “*Cuál es la alternativa que aquí se nos ha ofrecido para el caso de que no estemos en el MERCOSUR?* La integración Latinoamericana. Pero ¿cuál? (...) y ¿con quien? (...) ¿Para cuándo? (Representante Francisco Rodríguez Camusso, FA, las cursivas son nuestras)¹⁸.

Sin embargo, y a diferencia del caso paraguayo, algunos legisladores sí presentaron opciones rebelándose frente a lo que consideraban una falsa disyuntiva, siendo el ejemplo más notable el del Helios Sarthou del FA, precisamente uno de los Representantes que votó contra el Tratado. Las alternativas que se barajaron en el debate fueron dos: la primera era compartida por la totalidad de los miembros del FA que, aunque votaron a favor, expresaban un “apoyo crítico”, ya que consideraban que el “modelo comercial” que sustentaba al MERCOSUR no se ajustaba a sus concepciones de “lo que debería ser” la integración latinoamericana:

desde los albores de su historia el Uruguay reclama una experiencia de integración (...) concebido como vía imprescindible de realización nacional, *dicho proceso debería tener una naturaleza integral, involucrando simultáneamente los ámbitos productivo, tecnológico, comercial y financiero*. Así, la integración no debería ser apenas para vender lo que nos sobra y comprar lo que nos falta (Representante Francisco Rodríguez Camusso, FA, las cursivas son nuestras)¹⁹.

La segunda opción se expresó en la voz de sectores internos tanto del PN como del PC, que preferían una integración directa al mercado mundial. Éstos aceptaron el TA, pero como un mecanismo *para facilitar* el cumplimiento de ese objetivo. Así, el Senador Sergio Abreu (Movimiento Renovación y Victoria, PN, aliado al Herrerismo) expresaba “Visualizamos la estrategia integracionista *como una etapa de complementación* entre esta integración regional y la del resto del

Representantes, el Tratado fue debatido en las Sesiones de los días 9, 10 y 11 de julio, siendo aprobado el día 12.

¹⁶ DS. de la Cámara de Senadores del Uruguay, 7 de mayo de 1991: 242.

¹⁷ DS. de la Cámara de Senadores del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 141.

¹⁸ DS. de la Cámara de Representantes del Uruguay, 11 de julio de 1991: 318.

¹⁹ DS. de la Cámara de Representantes del Uruguay, 9 de julio de 1991: 117.

mundo”²⁰; más claramente, el Senador del PC y miembro de la Unión Colorada y Batllista, Juan Carlos Blanco, expresó “entre las prioridades políticas que tenemos, *la integración no es tan importante como el evitar el aislamiento*, y en la sintonía fina, la ubicación del AEC es absolutamente decisiva”²¹ (las cursivas son nuestras).

Es interesante observar que con la excepción de los 3 Representantes del FA el resto de los legisladores encontró en el TA “la segunda mejor opción” frente a sus propias preferencias; en definitiva esta identificación es lo que habilitó el apoyo mayoritario al proceso.

Ahora bien, ¿por qué y para qué integrarse? De manera similar al caso paraguayo la percepción de *inevitabilidad* descansó en los condicionamientos del contexto subregional y sistémico. En particular, las tres fuerzas políticas coincidieron en señalar el impacto político y económico para el país del entendimiento entre Argentina y Brasil. De todas formas, el “para qué integrarse” tuvo también una respuesta específicamente uruguaya: el MERCOSUR es percibido *como un instrumento de modernización*, el “empuje” externo necesario para cambiar las estructuras socio-económicas internas, calificadas como atrasadas e inmóviles.

Pero al igual que la noción de *desarrollo* en el Paraguay, el concepto de *modernización* no sólo tuvo distintos referentes para los partidos político uruguayos, sino también para sus sectores internos, en particular del PN y del FA. Para este último casi, en lo que sí coincidieron todos los sectores del Frente era en *la defensa de un rol activo por parte del Estado*, no sólo atendiendo a las exigencias de la integración, a la que percibían como demasiado “atada” a la liberalización comercial, sino también criticando las políticas neoliberales aplicadas por la administración de Luis A. Lacalle. Para los sectores gubernamentales del PN y para la mayoría del PC, en cambio, “modernización” implicaba *liberalización*: “el arancel externo común tiene que ser lo más reducido posible (...) *de manera de permitir y facilitar la posibilidad de continuar comerciando con terceros países*” (Senador Alberto Brausse Berreta, Lista 15-Partido Colorado, las cursivas son nuestras)²².

Un tercer aspecto digno de considerar es la evaluación que los legisladores uruguayos realizaron del TA. A lo largo de todo el debate resuenan las expresiones que remarcan los vacíos institucionales, estrechamente ligados a *la ausencia de garantías*. La *incertidumbre* sobre los resultados se complementó en algunas de las intervenciones con la percepción de que la integración al MERCOSUR tendría *costos muy elevados* para el país. Así, y aunque el TA contó con sólidas mayorías en este país, no puede afirmarse que en Uruguay existiese el mismo clima de “optimismo” que se observaba en Paraguay; por el contrario, la duda, la desconfianza, convivieron con la celebración de un acontecimiento que se percibía como histórico: “el más grande desafío luego de la independencia nacional” (Senador Julio Pererya, PN)²³.

El último de los tres Congresos abordados que aprobó el TA fue el Congreso Argentino. De manera similar al caso paraguayo, sólo se le dedicó una Sesión en cada Cámara²⁴, donde participó un número reducido de legisladores, aunque pertenecientes a un amplio espectro de partidos políticos.

En principio, uno de los aspectos más notorios del debate es la apelación al registro histórico; el MERCOSUR es percibido como *el primer paso para la concreción de una aspiración que se remonta hasta la independencia*. Si bien en los otros casos nacionales la dimensión histórica no estuvo ausente, aquí cobró una centralidad marcada, anclada en la idea de América Latina como “patria grande”. El segundo elemento que destacamos se observó también en los debates de Uruguay y Paraguay: la integración como *necesidad*. Sin embargo, mientras que en el primero de estos países tomaba la forma

²⁰ DS. de la Cámara de Senadores del Uruguay, 7 de mayo de 1991: 243.

²¹ DS. de la Cámara de Senadores del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 10.

²² DS. de la Cámara de Senadores del Uruguay, 15 de mayo de 1991: 78.

²³ DS. de la Cámara de Senadores del Uruguay, 21 de mayo de 1991: 133.

²⁴ Senadores lo trató y votó en la Sesión del día 24-25 de julio de 1991 mientras que Diputados hizo lo propio en la Sesión del 14-15 de agosto de 1991.

de una *inevitabilidad* determinada principalmente por los cambios en el contexto subregional, en el segundo también era tributaria de las modificaciones en el plano sistémico. El caso argentino se asemeja más al Paraguay, con la salvedad de que aquí el escenario regional prácticamente no es tenido en cuenta: la *necesidad* viene dada por *las transformaciones en el sistema internacional*²⁵.

Ahora bien, ¿cumple el MERCOSUR con las expectativas que despierta la integración latinoamericana entre los legisladores argentinos? Hay aquí dos respuestas posibles que no reconocen filiaciones partidarias específicas.

La primera plantea que:

quizá no el recelo pero a lo mejor el exceso de entusiasmo, me obliga a decir que *el tratado debería ser (...) más rápido y fuerte*, tratando de avanzar sobre aspectos fundamentales en la integración de países que quieren conformar una nueva Nación. Yo también *siento que a veces darnos un tinte demasiado economicista a nuestros esfuerzos integradores*” (Senador Ricardo Lafferriere, UCR, las cursivas son nuestras)²⁶.

De manera similar, el Diputado Antonio Cafiero (PJ) se pregunta:

¿Esta es una integración para fortalecer un mercado latinoamericano entre los países que vamos a integrar el Mercosur?, *¿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?*²⁷

Esta última intervención, en términos de disyuntiva, creemos que da cuenta de que algunos legisladores argentinos percibían al MERCOSUR como *un modelo de integración* específico vinculado con un conjunto de políticas en proceso de implementación en ese mismo momento.

La segunda respuesta al interrogante planteado más arriba es la otorgada por los legisladores que apoyan esas políticas. Al respecto, son los partidos minoritarios, de clara identificación ideológica de derecha o centro-derecha los portavoces de esta posición, curiosamente ausente en las intervenciones de los legisladores de la UCR y el PJ que también adscribían a la misma. Cabe recordar en este sentido que el TA fue aprobado en ambas Cámaras por unanimidad. El tratado implicaba la liberalización de la práctica totalidad del comercio exterior del país; sin embargo, un escaso número de voces cuestionó abiertamente las disposiciones económica-comerciales. Este “silencio” da cuenta de un consenso tácito, nacido no sólo de la imposibilidad de modificar sus cláusulas, sino también *del apoyo al proceso mismo*. En palabras del Diputado Saturnino Danti Aranda (PJ) “De nada serviría realizar un análisis economicista”²⁸. La *inevitabilidad* también se define en términos de la creencia en la imposibilidad de aplicar otras políticas.

Por último, también en este Congreso se encuentran algunas voces que indican tanto *las ausencias* del “Tratado Marco” como la percepción del MERCOSUR como *amenaza*: “por estar acostumbrado a leer mucho sobre Brasil me encuentro en condiciones de comentar que (...) al

²⁵ El Diputado Cochuelo Blasco (PJ), por ejemplo, sostenía: “Esta integración (...) se basa en una voluntad política común que entiende que el mundo marcha hacia una estructura de grandes espacios regionales y de grandes estructuras económicas”. DS. de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14-15 de agosto de 1991: 2424.

²⁶ DS. de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24-25 de julio de 1991: 1285.

²⁷ DS. de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14-15 de agosto de 1991: 2428-29.

²⁸ DS. de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14-15 de agosto de 1991: 2433.

apoyar este tipo de acuerdo no debemos pensar *en el metro sino en el kilómetro que viene*” (Diputado Héctor Dalmau, PJ, las cursivas son nuestras)²⁹

En fin, el caso argentino se diferencia de los otros dos casos nacionales no en la veta “optimista”, que lo acerca al Paraguay, ni en las críticas al MERCOSUR, que aunque tenues también están presentes, sino en *la fuerte apelación al discurso histórico* como fundamento de las percepciones sobre el MERCOSUR, en primer lugar, y en *los silencios que rodean al debate*, aquello que nadie dice/hace, que es precisamente *un análisis del impacto sobre las estructuras sociales y productivas de país*.

La rápida revisión de los debates deja entrever además que, más allá del apoyo al proceso, el MERCOSUR no deja de tener un componente de *imposición* para los casos de Uruguay y Paraguay. En efecto, no es una iniciativa plenamente autónoma, sino una inevitabilidad producto de la modificación en el patrón de relacionamiento histórico entre Argentina y Brasil, que acota estructuralmente las opciones disponibles de política exterior para ambos países. Por otro lado, es claro también que en los tres países la aceptación del MERCOSUR se deriva de la particular vinculación que en cada caso se establece entre integración regional y desarrollo/modernización/adecuación a las exigencias de la globalización. En el límite, el MERCOSUR es un instrumento para cumplir determinados objetivos no necesariamente coincidentes entre los tres países. Sin embargo, sí se observa una nítida coincidencia entre sectores de diferentes fuerzas políticas al interior de cada Estado: *la estrecha relación entre el MERCOSUR y la apertura comercial/liberalización de las economías*. Aunque es notoria la presencia de voces disidentes, es claro también que es esta común identificación la que actúa como substrato en los tres casos. En todo caso, la propia vaguedad del TA, que posibilita parciales y disímiles identificaciones entre legisladores de distintos partidos políticos es lo que explica el apoyo mayoritario.

El Protocolo de Ouro Preto (POP): ¿qué modelo institucional y para qué MERCOSUR?

El POP siguió el mismo orden de aprobación que el TA: Paraguay³⁰, Uruguay³¹ y finalmente Argentina³². Sin embargo, en esta ocasión los debates fueron mucho más acotados en los tres casos, con la parcial excepción del caso uruguayo.

En el caso paraguayo apenas si intervinieron tres legisladores, lo cual erosiona la posibilidad de que las voces registradas puedan interpretarse como representativas de las fuerzas políticas de pertenencia. Aún así, mencionamos los aspectos más significativos de las exposiciones.

En este sentido, el primer elemento a tener en cuenta es, precisamente, la ausencia de interés en explicitar esas preferencias; ausencia que no sólo debe entenderse como silencio, sino también como *ausencia física*, lo que queda claramente de manifiesto cuando se observan los reclamos por falta de quórum durante el debate. Es un Senado semivacío el que da curso al POP.

El segundo elemento que nos interesa destacar es la percepción, ya insinuada en ocasión del TA, de *que los Parlamentos estaban siendo dejados de lado en el proceso de integración*. Uno de los aspectos del POP que contribuyó a dar cuerpo a esta percepción es que la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM) se debía dirigir al Consejo del Mercado Común *por intermedio* del Grupo Mercado Común (Protocolo de Ouro Preto, artículo 26) para elevar sus recomendaciones. El Senador

²⁹ DS. de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14-15 de agosto de 1991: 2435.

³⁰ En Senadores fue tratado y aprobado el día 30 de marzo de 1995; dos meses después, el día 25 de mayo, lo aprobó la Cámara de Diputados.

³¹ El POP fue debatido por dos Legislaturas aunque en la primera sólo alcanzó a aprobarlo la Cámara de Senadores, el 1º de Febrero de 1995. En el segundo tratamiento, la Cámara de Representantes lo aprobó el 16 de mayo de 1995. La Cámara de Senadores volvió a aprobarlo el 22 de agosto de 1995.

³² La Cámara de Senadores lo aprobó el día 5 de julio de 1995; la Cámara de Diputados el Día 20-21 de septiembre de 1995.

Carlos Alberto González (PLRA) expresó claramente su disconformidad con tal disposición: “una norma que (...) es improcedente en razón de que *no existe motivo alguno por el cual la Comisión Parlamentaria Conjunta que está representando a los Parlamentos no tenga que dirigirse al Consejo Mercado Común*” (las cursivas son nuestras)³³.

Un tercer elemento a tener en cuenta es la alusión que se hace acerca del mecanismo de toma de decisiones del MERCOSUR, referencia que involucra discursivamente al conjunto del Paraguay, más allá de las pertenencias partidarias:

las decisiones de los órganos del MERCOSUR tienen que ser tomadas por consenso y con la presencia de todas las partes. *Esta norma ha sido considerada como un triunfo de la tesis paraguaya (...) porque no puede ya en este momento adoptarse decisión de ninguna naturaleza sin la conformidad del Paraguay*” (Senador Carlos Alberto González, PLRA, las cursivas son nuestras)³⁴.

Lo que traduce esta intervención es la percepción de que Paraguay *tendrá control sobre el proceso*, más allá de las diferencias de tamaño y desarrollo económico. La satisfacción con este logro es notoria, y remite a la preservación de la independencia y la soberanía del país; veladamente, detrás de estas expresiones puede adivinarse la *amenaza* de un MERCOSUR dominado por Argentina y Brasil.

En el Congreso del Uruguay, en tanto, las discusiones fueron más extensas e intervinieron legisladores de las tres fuerzas políticas. Aunque de menor alcance que en el caso del TA, el debate político incluyó numerosas exposiciones; de manera similar, también aquí se registraron votos negativos: 2 en la Cámara de Representantes y 1 en la Cámara de Senadores³⁵.

Un primer elemento que se destaca al analizar los debates es la división que se observa entre las argumentaciones de quienes votaron en contra (frenteampistas del MPP) y los que votaron a favor (resto de frenteampistas, nacionalistas y colorados); a su vez, dentro de este último grupo se delinean claramente dos posturas: por un lado, aquellos que disputaron *el contenido de la integración*, en términos del “modelo de integración” deseado; por otro aquellos que centraron sus intervenciones en el *modelo institucional delineado en el Protocolo*, señalando sus aciertos y sus fallas.

En relación a quienes votaron en contra dos fueron las percepciones predominantes: *el MERCOSUR como perjuicio* a los intereses *nacionales* del país³⁶ y la integración mercosuriana *como instrumento de dominación*³⁷ que se contraponía a su concepción de que la integración debía ser *una fuerza liberadora*.

Frente al rechazo del MPP, el *apoyo crítico* del resto del frenteamplismo, basado en la percepción de que el MERCOSUR no era en sí mismo algo malo, aunque debía ser reformulado en función de ciertos parámetros. Esta visión compartía algunos puntos con el sector de “Manos a la Obra” del PN: profundizar el desarrollo industrial de la región, dar prioridad a la cooperación científica-tecnológica, superar una visión economicista de la integración, modificar el patrón de inserción internacional del país. En este sentido, se vislumbra nuevamente aquí, al igual que cuando se analizó el TA, *que cuando se discute sobre el MERCOSUR se está argumentando no sólo a favor de otro modelo de integración, sino también en contra de las políticas gubernamentales implementadas a nivel doméstico*.

³³ DS. de la Cámara de Senadores, 30 de marzo de 1995: 58.

³⁴ DS. de la Cámara de Senadores, 30 de marzo de 1995: 59.

³⁵ Nuevamente, los 3 votos correspondieron a miembros del MPP-FA.

³⁶ “La reconversión industrial no se ha producido y la conquista de un mercado de 200 millones de personas prometido y propagandeado no sólo no se consiguió, sino que hemos perdido, también, el interno” (Senador Helios Sarthou, FA). DS. de la Cámara de Senadores del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 132.

³⁷ En un doble sentido: de la región con respecto a los Estados Unidos y de Uruguay respecto a la Argentina y Brasil.

Por su parte, las intervenciones que giraron en torno al modelo institucional se articularon en torno a una percepción claramente hegemónica: el POP como avance institucional favorable a los intereses del Uruguay. En esta línea, el Protocolo como *garantía* del respeto a los intereses nacionales se expresó claramente en las siguientes palabras, que nos remiten a formulaciones muy similares utilizadas por los legisladores paraguayos: “En este Protocolo se ha logrado algo que es esencial: *las definiciones se toman por consenso; quiere decir que Uruguay es igual a los demás estados partes* y tiene los mismos votos, atribuciones y jerarquía” (Representante Julio Olivar Cabrera, PC, las cursivas son nuestras)³⁸.

Por supuesto, esto no implica que no se hayan efectuado serias críticas a las limitaciones del POP, de las cuales destacamos las referidas al rol de la CPCPM, también similares al caso de Paraguay: “no parece ajustado, desde el punto de vista institucional, que dicha Comisión (la CPCPM) deba utilizar como intermediario al Grupo Mercado Común para dirigirse al órgano político de conducción del proceso de integración” (Senador Reinaldo Gargano, FA)³⁹.

En fin, las discusiones sobre el POP en el caso uruguayo pueden interpretarse no sólo como disputas sobre determinados modelos institucionales sino *como la prolongación del debate iniciado en 1991 sobre el contenido de la integración mercosuriana*; el modelo a partir del cual construir un proyecto comunitario.

En el Congreso argentino, por último, se registró una situación similar a la del caso paraguay: apenas cuatro intervenciones en total, que se cerraron con la aprobación unánime del POP. Al no presentarse un verdadero debate en ninguna de las Cámaras nos encontramos con una situación similar a la de ese país; en este sentido, es claro que las escasas intervenciones registradas no pueden considerarse representativas. Aún así, es interesante detenerse en las expresiones de los únicos oradores del PJ y de la UCR para analizar los cambios y continuidades en relación al TA, ya que ambos participaron en el debate de cuatro años atrás.

En esta línea, el ahora Senador Antonio Cafiero (PJ) volvió a manifestar su apoyo a la integración pero explicitando nuevamente sus diferencias con el *modelo de integración* que sustentaba al MERCOSUR. Sus palabras dan cuenta de que percibía una disonancia *entre la importancia que había alcanzado el proceso de integración para la economía argentina y lo que proponía el POP*:

Las exportaciones argentinas [al] MERCOSUR eran en el año 70 de aproximadamente el 8% (...) en lo que va del año 95 [ya] son más de un tercio de las exportaciones totales (...) Pero estas cifras del comercio exterior no denuncian toda la importancia estratégica que el tratado tiene (...) [Los] organismos institucionales [que establece el POP] son todavía órganos intergubernamentales; es decir que no tienen ninguna dosis de (...) supranacionalidad. Y esto, de alguna manera, resulta ya insuficiente⁴⁰.

En una línea similar, el único orador por la UCR, Mario Losada, expresó su conformidad con las expresiones de Antonio Cafiero, también señalando sus diferencias con el modelo integracionista plasmado en el POP:

No existen dudas de que estamos absolutamente adscriptos a la filosofía del MERCOSUR en lo que respecta a la integración (...) Pero *esa integración debe significar -aunque parezca redundante- la integración de nuestros países y no -como lo están viendo el común de los argentinos- la integración de las metrópolis o el negocio de las multinacionales*⁴¹ (las cursivas son nuestras).

³⁸ DS. de la Cámara de Representantes del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 247.

³⁹ DS. de la Cámara de Senadores del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 128.

⁴⁰ DS. de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 5 de julio de 1995: 2474.

⁴¹ DS. de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 05 de julio de 1995: 2476.

En este sentido, lo que traducen sus palabras es la percepción de que la integración mercosureña *era una integración limitada*. Ambas intervenciones pueden considerarse como indicativas de que luego de casi cuatro años, legisladores de los dos partidos políticos históricos de Argentina consideraban que el MERCOSUR, así como se estaba llevando a cabo, *tenía límites precisos en términos de una “verdadera integración”*: era necesario repensarlo a partir de cierto nivel de supranacionalidad y en función de nuevas dimensiones.

En síntesis, aunque muy limitadas, las intervenciones en la Cámara de Senadores de Argentina dan cuenta de voces críticas con respecto *al contenido del MERCOSUR*, que se percibe como una *integración restringida a lo económico-comercial y excluyente en términos de la participación de otros actores* diferentes a los Poderes Ejecutivos.

En este marco, no deja de ser paradójico que en los tres Congresos se reclame una mayor participación de los Poderes Legislativos a nivel regional cuando se le otorga una mínima importancia al debate en el seno de los respectivos Parlamentos. En este sentido, los casos de Argentina y Paraguay dejan entrever claramente que el proceso de integración no constituye un área políticamente relevante para los legisladores. En los tres casos se identifica además que el MERCOSUR es en primer lugar, un asunto *nacional*, y sólo en segundo término un espacio de diferenciación político-partidaria (y sólo para el caso de Uruguay). Por otro lado, y al igual que cuando se analizó el debate en torno al TA, el POP pone de manifiesto un núcleo duro de apoyo político al MERCOSUR basado en el modelo de integración que éste sustenta, discutido explícitamente sólo por el FA en el Uruguay y parcialmente por sectores internos del PJ y la UCR en Argentina.

Del Protocolo de Ushuaia (PU) al Protocolo de Olivos (PO): ¿la deserción de los Congresos Nacionales?

Los dos Protocolos abordados en este apartado fueron debatidos y aprobados en el seno de los respectivos Congresos Nacionales entre los años 1998/99 y 2002/2003; es decir, al inicio y al final del período de crisis del MERCOSUR. Más allá de los diferentes ámbitos que reguló su implementación, ambos Protocolos tienen en común la escasa importancia otorgada por los Congresos Nacionales a la hora de su internalización. En efecto, y en parte continuando la tendencia observada para el POP, el PU y el PO apenas merecieron la atención de los Poderes Legislativos, con la parcial excepción del caso uruguayo en lo que respecta al PU.

En relación a éste último, por tercera vez el Congreso del Paraguay fue el primero en aprobarlo⁴², pero con la intervención de sólo cuatro legisladores en el debate. Los representantes expresaron dos percepciones que volveremos a encontrar en el Congreso uruguayo y, en menor medida, en el argentino: *la íntima vinculación entre integración y democracia*, y la *relación entre la firma del Protocolo y la preservación de la democracia en el Paraguay*⁴³.

Por su parte, en el caso argentino (tercer Congreso en aprobarlo), el Protocolo tuvo aún menor impacto: sólo dos intervenciones en la Cámara de Senadores⁴⁴, que se articularon de forma similar al caso anterior. Dada la fecha en que se trató en el Senado, coincidente con el aniversario del golpe de

⁴² Senadores lo debatió y votó el 1 de septiembre de 1999 mientras que Diputados lo aprobó 1 de octubre de 1998.

⁴³ “Este Protocolo (...) viene a garantizar nuestro proceso democrático” (Diputado Eduardo González, PLRA). DS. de la Cámara de Diputados del Paraguay, 1 de Octubre de 1998: 35; “Este es un protocolo que nos asegurará la continuidad de nuestra democracia” (Diputado Luis Alberto Castiglioni Soria, ANR). DS. de la Cámara de Diputados del Paraguay, 1 de Octubre de 1998: 35.

⁴⁴ Que lo aprobó el 24 de marzo de 1999. En la Cámara de Diputados se aprobó sobre tablas el día 4 de agosto de 1999.

estado en Argentina del año 1976, las palabras de los Senadores incluyeron referencias a la situación política nacional de décadas pasadas. Sin embargo, también se identificaron claramente las percepciones dominantes en el debate paraguayo: “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur” (Eduardo Menem, PJ, las cursivas son nuestras)⁴⁵.

Dejamos el tratamiento otorgado por el Congreso uruguayo para el último lugar, aunque fuese el segundo en aprobarlo, por las particularidades que presenta, no sólo por la mayor participación de los legisladores en el debate, sino porque se identificaron ciertas percepciones y divisiones partidarias por primera vez, que volverán a repetirse cuando analicemos el tratamiento otorgado al PCPM.

En la Cámara de Representantes el itinerario fue similar al de los otros casos: una única intervención que vinculó la aprobación del Protocolo con la situación política paraguaya⁴⁶, dando cuenta de que la percepción dominante era que el origen/destino del mismo era contribuir a consolidar la democracia en ese país. En la Cámara de Senadores, en cambio, se generó un interesante contrapunto entre el FA, acompañado por el Movimiento Nacional de Rocha y los legisladores colorados, *contra* el Herrerismo del Partido Nacional. Éste último votó en contra de la aprobación, lo que dio como resultado que el Protocolo contase con cinco votos negativos.

¿Cuáles fueron los principales puntos de disputa entre ambos grupos? Básicamente dos percepciones del Herrerismo: que el Protocolo, por un lado, *autorizaba la intervención de los demás países en los asuntos internos del Uruguay* y, por el otro, *ampliaba la esfera de actuación del MERCOSUR a dimensiones que no estaban contempladas en el Tratado de Asunción*.

En relación al primer punto, las palabras del Senador Guillermo García Costa son elocuentes:

estamos asistiendo poco menos que al juzgamiento de un país (...) *Nos llaman, nos preguntan, nos inquietan, responden, nos dan vista, etcétera; es un juzgamiento del país. Terminado el pseudo proceso, los otros se reúnen y resuelven, por consenso, que no somos demócratas* (...) Tendríamos que consultar a la opinión pública si estamos dispuestos a *constituir una asociación con cuatro o cinco países que les permita ser custodias de nuestro orden interno*⁴⁷ (las cursivas son nuestras).

En relación con el segundo aspecto, las expresiones son igualmente claras: “[en] estos tratados [del MERCOSUR], que tienen un nacimiento de tipo económico de carácter regional y que implican la integración de los países que los signan por razones de tipo comercial, *resulta esencial evitar que se incorporen conceptos de carácter político, como ocurre en esta ocasión*” (Senador Walter Santoro, las cursivas son nuestras)⁴⁸.

Frente al Herrerismo, el FA votó por primera vez de forma unificada: “*no se trata de una intervención punitiva para corregir un sistema político* (...); *se trata de disponer qué características tiene la integración*. Es un derecho que tienen todos los asociados a cualquier integración” (Senador Helios Sarthou, FA, las cursivas son nuestras)⁴⁹. Seleccionamos una de las frases de este legislador precisamente porque hasta el momento había sido uno de los portavoces del sector del FA más

⁴⁵ DS. de la Cámara de Senadores, 24 de marzo de 1999: versión taquigráfica (v/t), s/n.

⁴⁶ Esquemáticamente, el 15 de agosto de 1998 asume la Presidencia del Paraguay Raúl Cubas Grau. Apenas tres días después firma el Decreto 117 que conmuta la pena de Lino Oviedo, ex General que había intentado dar un golpe de estado en el año 1996, quien sale de la cárcel. La grave crisis política que se inicia a continuación culmina con el asesinato del Vicepresidente de la República, Luis María Argaña, el estallido social derivado de ese magnicidio (el “marzo paraguayo”), la renuncia de Cubas Grau y la fuga del país de Lino Oviedo, considerado el autor intelectual de la muerte de Argaña.

⁴⁷ DS. de la Cámara de Senadores del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 413.

⁴⁸ DS. de la Cámara de Senadores del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 417.

⁴⁹ DS. de la Cámara de Senadores del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 418.

crítico con el MERCOSUR, el MPP. Su voto positivo indica que el MPP estaba cambiando sus percepciones sobre el proceso, en la medida en que éste también incorporaba aspectos más cercanos a sus concepciones sobre cómo debía ser una “verdadera integración”. El FA fue acompañado, como ya mencionamos, por el Movimiento Nacional de Rocha y el PC, que compartieron su mirada sobre la importancia del Protocolo, distanciándose de las argumentaciones del Herrerismo.

A excepción del Uruguay entonces, donde se introdujeron cuestiones significativas -que auguraban futuros ejes de diferenciación entre sectores políticos de los partidos uruguayos-, en el resto de los casos el debate fue mínimo, reafirmando en todo caso la percepción de que la integración sólo era sustentable bajo regímenes democráticos.

Por su parte, el PO confirmó la tendencia a una *menor densidad* de las intervenciones parlamentarias. Los Congresos dieron curso a la aprobación del nuevo Protocolo como si se tratara de un asunto técnico-administrativo de escasa importancia.

En el caso paraguayo, sólo fue considerado en la Cámara de Senadores⁵⁰, ya que su no tratamiento dentro de los plazos constitucionales por parte de la Cámara de Diputados implicó su aprobación ficta⁵¹. Aún así, los escasos legisladores intervinientes en su tratamiento dieron cuenta de la importancia del Protocolo, que fue percibido, quizás con demasiado optimismo, como un avance en los mecanismos de solución de controversias a nivel regional.

Por su parte, en el Congreso argentino experimentó un tratamiento similar: mientras que en la Cámara de Senadores⁵² sólo intervino un legislador (Eduardo Menem, Presidente de la Comisión de RREE y Culto), en la Cámara de Diputados fue incluido en el Plan de Labor⁵³ dentro de los proyectos sin disidencias ni observaciones, que fueron aprobados en conjunto, en general y en particular, al inicio de la Sesión. En la única exposición legislativa, también se destacó el avance institucional que implicaba el Protocolo.

Por último, el Congreso de Uruguay, donde el PO tampoco fue objeto de particular atención⁵⁴. En total, sólo cinco intervenciones, el número mas bajo de los Tratados abordados hasta el momento.

El PU y el PO dan cuenta entonces de una suerte de “desafección” por parte de los Congresos Nacionales en lo que respecta al MERCOSUR hacia finales de la década de los 90 y principios del nuevo siglo. En parte, la concentración del poder en manos de los titulares de los PEN en lo que refiere a la integración regional explica este resultado, pero también es necesario recordar el escaso interés manifestado por los legisladores que, más allá de sus pertenencias partidarias, no intentaron revertir el proceso.

Por otro lado, el PU señala una incipiente línea divisoria entre las fuerzas políticas del Uruguay vinculada a la *dirección* en que va a profundizarse la integración. En efecto, mientras que el FA, acompañado por el Movimiento Nacional de Rocha (PN) y por el PC, apuesta por la “dimensión política” del proceso; la mayor parte del Partido Nacional se define claramente por un MERCOSUR económico-comercial. En el resto de los casos esta diferenciación no se advierte en tanto se vincula la firma del Tratado exclusivamente con la defensa de la democracia, en particular la democracia paraguaya, lo que suscita el apoyo de los diferentes sectores políticos de cada país.

El Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM): entre la defensa, la intrascendencia y la obstrucción

⁵⁰ El día 5 de septiembre del año 2002.

⁵¹ El artículo 211 de la Constitución del Paraguay habilita esta posibilidad.

⁵² El Protocolo fue aprobado en la Sesión del día 8 de agosto del año 2002.

⁵³ En la Sesión del día 9 de octubre del año 2002.

⁵⁴ En la Cámara de Senadores fue aprobado el día 19 de noviembre de 2002. En la Cámara de Representantes el día 1 de abril de 2003.

El último tratado abordado es el PCPM. Su tratamiento en los tres Congresos presenta tanto elementos de continuidad como de ruptura con los anteriores, en particular en lo que refiere a la importancia que se le otorgó: Argentina lo aprobó rápidamente; Paraguay se permitió discutirlo con mayor profundidad y Uruguay lo debatió con una extensión y profundidad notables en el contexto regional.

El Congreso de Paraguay fue nuevamente el primero en sancionar el PCPM⁵⁵. En el debate intervinieron 11 legisladores pertenecientes a todos los partidos políticos con representación parlamentaria, con la única excepción de Unión Nacional de Colorados Éticos (UNACE), otorgando al PCPM una extendida base de apoyo y legitimidad. Ésta, por su parte, descansó en dos percepciones: *que el Parlamento del MERCOSUR implicaba un reforzamiento de la institucionalidad mercosureña*; y *que permitiría desconcentrar el proceso decisorio involucrando más activamente a los Poderes Legislativos*.

Sin embargo, el debate también dejó de manifiesto la existencia de un núcleo muy duro de oposición al MERCOSUR, con una nitidez que no se había expresado en otras instancias: “La integración es útil cuando beneficia a todos los socios y no solamente cuando beneficia a los mayores” (Senador Carlos Balmelli, PLRA)⁵⁶; “el MERCOSUR (...) fue, es y será un fracaso” (Nelson Argaña, ANR)⁵⁷. 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)⁵⁸. Cabe destacar que lo que explicitan estas voces es el descontento con el modo de funcionamiento del MERCOSUR y las prioridades de la coyuntura, más que con la posibilidad misma de participar de un proceso integracionista en la región.

Por su parte, el Congreso argentino confirmó la tendencia observada en los anteriores tratados. El PCPM fue aprobado en ambas Cámaras sobre tablas⁵⁹, sin que se genere ningún tipo de discusión en el recinto. Aún así, al proyecto se le incorporó en la sesión del Senado los discursos de tres legisladores pertenecientes al PJ, que intentaron rescatar la importancia del proyecto de ley que se estaba aprobando. La tónica de todas estas “intervenciones” da cuenta de que la percepción dominante era que *el Parlamento constituía un avance institucional relevante*, ya sea en términos de profundización de la integración regional, de su capacidad para dotar de mayor legitimidad democrática al proceso (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 del Uruguay⁶⁰, donde el Protocolo -como ya mencionamos-, fue debatido por un importante número de legisladores (46) que se articularon en dos grupos de diferenciación político-partidaria: frenteamplistas vs. nacionalistas y colorados.

La idea de “confrontación” resume adecuadamente el marco en el que se desarrollaron las discusiones en torno al Protocolo. Ésta bien podría 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*:

⁵⁵ La Cámara de Senadores el día 4 de abril del año 2006 mientras que la Cámara de Diputados el 11 de mayo de ese mismo año.

⁵⁶ DS. de la Cámara de Senadores del Paraguay, 20 de abril de 2006: 91.

⁵⁷ DS. de la Cámara de Senadores del Paraguay, 20 de abril de 2006: 93.

⁵⁸ DS. de la Cámara de Senadores del Paraguay, 20 de abril de 2006: 94.

⁵⁹ En la Cámara de Senadores fue aprobado el día 30 de agosto del año 2006 mientras que en la Cámara de Diputados fue sancionado el día 27 de septiembre del año 2006.

⁶⁰ En Senadores fue aprobado el día 27 de septiembre del año 2006; en la Cámara de Representantes el día 21 de noviembre de 2006.

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; 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 propuestas de políticas específicas del Frente y con las preferencias que la propia organización explicitaba desde los inicios del MERCOSUR.

En contraposición el PN y 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)⁶¹. Las primeras daban cuenta de que, para estos partidos, el PCPM eran inconstitucional; las segundas de que, desde su perspectiva, algunas disposiciones del Protocolo perjudicaban los intereses nacionales del país⁶²; las últimas de que, dado el conflicto que en ese entonces afectaba profundamente las relaciones argentino-uruguayas⁶³, no era el momento para avanzar con esta institución.

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 es negativa: su percepción es que, a lo que se oponen estos partidos, es a abandonar el “MERCOSUR comercial” y a empezar a transitar un “nuevo” camino en la integración regional: “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 cursivas son nuestras)⁶⁴.

Se podría plantear que razones para pensar esto no les faltaron: fueron los propios legisladores opositores los que así lo indicaron en reiteradas oportunidades. 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, esta idea está presente en el suficiente número de ellas como para que sea notorio:

“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 MERCOSUR (Representante Fernando Garcia Pereira, PN, las cursivas son nuestras)⁶⁵

En clave analítica, estas expresiones y el propio posicionamiento del PN darían cuenta de que el MERCOSUR perdió en el Uruguay en estos años una base considerable de sustentación política; no hay que olvidar en este sentido que fue el PN el que impulsó el ingreso de este país al proceso de

⁶¹ DS. de la Cámara de Representantes del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 89.

⁶² “El abandono por parte del Uruguay de la igualdad en derechos y obligaciones y el admitir el voto proporcional constituyen un elemento muy inconveniente y que, a su vez, reconoce un argumento que puede ser letal en el futuro” (Senador Gustavo Penadés, PN) DS. de la Cámara de Senadores del Uruguay, 27 de septiembre de 2006: 425.

⁶³ Nos referimos al conflicto por “las papeleras” que había alcanzado en ese entonces su punto más álgido, con el bloqueo de los puentes que comunicaban con Uruguay por parte de las organizaciones ambientalistas argentinas de Gualguaychú.

⁶⁴ DS. de la Cámara de Representantes del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 116.

⁶⁵ DS. de la Cámara de Representantes del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 75.

integración en 1991 mientras que la votación del PCPM sólo contó con los legisladores frenteamplistas.

En lo que refiere al Paraguay, las discusiones también insinúan que sectores importantes tanto del PLRA como de la ANR se orientaban hacia el año 2006 hacia una oposición directa al proceso de integración, en parte por las propias insuficiencias demostradas por el MERCOSUR, en parte por la nueva orientación que señalaba la firma del PCPM. En efecto, tanto en Uruguay como en Paraguay es el “nuevo” MERCOSUR que se insinúa a partir del año 2003 el que genera resistencias, en particular porque no se vislumbra claramente cuál es la dirección que tomará el proceso y cómo atenderá a las falencias que arrastraba el “viejo” proceso integracionista.

Por su parte, el caso argentino a la hora de aprobar el PCPM confirma la tendencia ya observada anteriormente: el rol subordinado y marginal del Congreso (y de las fuerzas políticas con representación parlamentaria) en lo referente a políticas de integración, más allá de los discursos a favor de la integración.

Conclusiones

La somera revisión de los debates al interior de los Congresos Nacionales al momento de aprobar los Tratados Fundacionales del MERCOSUR nos permiten extraer algunas conclusiones significativas sobre la dimensión parlamentaria de la integración y sobre la importancia de las variables político-partidarias.

El primer elemento a considerar es que desde la aprobación del TA (1991) al PCPM (2006) *la calidad y densidad de las intervenciones parlamentarias experimentó una notable disminución*. El PU y sobre todo el PO señalan el momento de mayor empobrecimiento del ámbito parlamentario como instancia de control y debate político. El PCPM es el único *actúa como revulsivo de esa tendencia*, repolitizando el espacio legislativo, al menos en lo que refiere a Uruguay y, en menor medida, Paraguay.

Considerando los debates *desde una perspectiva partidaria* es claro que sólo en Uruguay es posible establecer diferencias en las preferencias basadas en afiliaciones político-partidarias. En efecto, ya desde el TA el FA se diferenció del resto de los partidos defendiendo una concepción integral sobre la integración regional que lo distanció no sólo del PN y del PC, sino del resto de los partidos de los demás casos. Sin embargo, esto no quiere decir que todos los demás partidos coincidieran en la lectura que realizaron sobre el MERCOSUR; por el contrario, y como lo demuestran las citas registradas en el artículo, dentro de cada partido hubo preferencias diversas. En todo caso, es claro que las diferencias políticas no se expresaron sólo *entre partidos* sino principalmente *dentro de cada partido*. Así se observa en los casos del PJ y la UCR en Argentina, en el PN y el PC en Uruguay y en la ANR y el PLRA en Paraguay. Esas diferencias pueden conceptualizarse en términos de “*modelos de integración*”. Tanto en el caso del TA, del POP y del PCPM quedó en claro que lo que se discutía era qué MERCOSUR/integración se defendía: una basada en el regionalismo abierto o una basada en la defensa de la producción industrial, la complementación productiva, el reconocimiento de las asimetrías y la inclusión de otras dimensiones en el proceso integracionista.

Si se pasa revista a los sucesivos Protocolos se observa además que la temática integracionista generó *consensos interpartidarios* dentro de cada país pero también *similares apreciaciones por parte de legisladores pertenecientes a distintos países*. Esto es evidente en lo referente al modelo de integración del MERCOSUR en sus primeros años: tanto sectores del PN y del PC en Uruguay, del PJ y de la UCR en Argentina, y del PLRA y la ANR en Paraguay coincidieron en defender una integración basada en la liberalización comercial -un MERCOSUR abierto al mundo- que operara como instrumento de inserción al mercado mundial y que incrementara las capacidades negociadoras de la región frente al sistema internacional. De igual manera, se observan coincidencias en las lecturas críticas que se realizaron: desde los vacíos institucionales del TA, al rol de los Parlamentos, pasando por la importancia de transformar la estructura institucional del MERCOSUR a partir del PO y del PCPM.

En este marco, y quizás por la posición estructural que ocupan, son mayores los puntos en común entre los partidos de Uruguay y Paraguay que entre éstos y sus homólogos argentinos.

Un punto particularmente notable, y que debería operar como advertencia, es la identificación de fuertes núcleos opositores al MERCOSUR *en sentido estricto* dentro del PLRA y la ANR en Paraguay, y el PN y el PC en Uruguay, sobre todo a partir del PCPM. En este último caso, la posibilidad de incluir dimensiones explícitamente políticas en el seno del proceso integracionista es lo que ha generado mayores rechazos; de todas maneras aquí se advierte también que lo que se discute es el modelo de inserción internacional del país. De igual manera, la “ausencia” (¿disolución?) de los partidos políticos argentinos torna difícil pensar en instancias de discusión política sobre el futuro de la integración regional autónomas de los poderes ejecutivos de turno. En este sentido, el peso de las coyunturas nacionales, de las particularidades de los sistemas políticos y de los sistemas de partido de cada caso nacional se sobredimensiona frente a la tenue presencia de una dimensión política auténticamente regional.

Bibliografía

Caballero Santos, Sergio (2009), “El MERCOSUR ideacional: un enfoque complementario para la integración sudamericana”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR, n° 8, octubre-diciembre 2009.

Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (coord.) (2000), *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*, Uruguay: CLAEH.

Cortina, Rubén y Robles, Alberto (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).

Kan, Julián (2015), *La integración desde arriba*, Buenos Aires: Ciccus

Moravcsik, Andrew (1993), “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 4, (pp. 473-524).

Luzuriaga, Wilson (1999), *La dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay*, DT N° 45, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

Pareja, Carlos; Pérez, Romeo y Cossi, Carlos (2000), “Un Parlamento por debajo de sus posibilidades”, en CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (coord.), *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*, Uruguay: CLAEH.

Ramos, Hugo y Vaschetto, Mariano (2015), "Preferencias políticas e integración regional: el caso del Partido de los Trabajadores de Brasil (2003-2010)", en *Revista Posdata* Vol 20 N° 2 (en prensa) Buenos Aires: Posdata.

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, inédita.

Sartori, Giovanni (1992), *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad, Madrid.

Schmitter, Philippe (2002), “Neo-Neofuncionalism” in Wiener, Antje and Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.

Zelicovich, Julieta (2010), “Los determinantes domésticos en la formulación de la posición argentina en las negociaciones de la Ronda de Doha. Interrogantes en torno al dilema distributivo”, V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP, Buenos Aires, 28 a 30 de julio.