Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACION REGIONAL CON ENFASIS EN MERCOSUR

Trabajo Final de Maestría

LA INFLUENCIA DE LA VARIABLE POLÍTICO-PARTIDARIA EN EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLASUR (2006-2012)

AUTOR: LIC. JULIANA GÓMEZ

TUTOR: DR. HUGO DANIEL RAMOS

RESUMEN

El presente trabajo articula el estudio de los partidos políticos y la "dimensión parlamentaria" de la integración, centrándose en el análisis de lo que denominamos "variable político-partidaria" en el seno de la institución parlamentaria de la integración, el PARLASUR, en el periodo 2006-2012. Específicamente, intentamos responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo influye la variable político-partidaria en el funcionamiento del PARLASUR (2006-2012)?

Los partidos políticos seleccionados por cada país fueron: el Frente para la Victoria (FPV) y el Partido Unión Cívica Radical (UCR) por Argentina; el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) por Brasil; la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) por Paraguay; y el Frente Amplio (FA) y el Partido Nacional (PN) por Uruguay.

La investigación se desarrolló bajo el abordaje de dos canales o dimensiones a partir de las cuales dimos tratamiento a la variable político-partidaria en el seno del Parlasur. Por una lado, *la dimensión movilizadora de la opinión pública*, desde la que identificamos los posicionamientos de las organizaciones partidarias frente al MERCOSUR en las coyunturas electorales del periodo propuesto; y por otro lado, *la vía parlamentaria en su nivel regional*, por medio de la cual reconocimos los posicionamientos frente al MERCOSUR de los legisladores que participaron del Parlasur en función de sus filiaciones político-partidarias. También identificamos si los mismos se agrupaban al interior del órgano parlamentario en función de sus pertenencias nacionales o sus adscripciones político-partidarias y si estas se reflejaron en su comportamiento legislativo. Al conjunto de estos aspectos analizados a través de las dos dimensiones propuestas, es a lo que denominamos *variable político-partidaria*.

La realización de la presente tesis se basó en el análisis de fuentes documentales y entrevistas personales. Se concluye que a nivel general los partidos políticos han tenido una participación marginal en el MERCOSUR. No obstante, las organizaciones político-partidarias, se han posicionado de maneras distintas a la vez que han ejecutado determinadas acciones (en especial en el caso del partido de gobierno) en relación al proceso integrador. Al respecto debe señalarse que si bien se hallaron algunos aspectos en común en las posturas de las fuerzas políticas estudiadas frente al MERCOSUR, estas difieren según las características de cada caso en

particular; a lo que también se resalta el hecho que los posicionamientos de los legisladores en el ámbito parlamentario de la integración, estuvieron determinados por una serie de cuestiones que atravesaron la lógica partidaria de los mismos. En este sentido argumentamos que la variable político-partidaria en el funcionamiento del Parlasur es todavía incipiente y se encuentra en fase de maduración.

Palabras Clave:

integración regional - partidos políticos - Parlasur - variable político-partidaria

AGRADECIMIENTOS

Comenzaré por decir que esta es la parte del trabajo a la que más anhele llegar y que en tantos momentos se me hizo tan lejana, pero a la cual finalmente logro arribar. Son muchos los sentimientos que albergan mi corazón después de esta larga producción que más que una tesis, representa para mí la fidelidad de la persona que estuvo conmigo durante la realización de la misma, de aquel maravilloso ser y amigo incondicional que me sostuvo en los momentos más difíciles y que me enseño que de su mano todo es posible, estoy hablando de ti Espíritu Santo, el verdadero realizador de esta obra.

Por eso quiero agradecerte a ti Dios de mi vida, el que hayas confiado en mí para ser el instrumento a través del cual llevar a cabo este proyecto que estuvo en tu corazón y que por la fidelidad de tu promesa sembraste en el mío, y con el cual hoy yo puedo honrarte y darte la gloria por completo, pues esta tesis nació de rodillas, de tomar papel y lápiz y escuchar tu guía y dirección, de recibir allí en tu presencia aquellas ideas que jamás habrían subido a mi corazón sino hubiesen sido puestas allí por ti.

Saber que hubo tantos momentos en que trate de escribirla en mis fuerzas, que me desgasté entre inseguridades y afanes, cuando en medio de tu silencio con el que estabas enseñándome tantas cosas, no hallaba la respuesta a cómo hacerla, pero que realmente estaba ahí y sólo con callar y permitir que me la entregaras, la recibiría, por lo que al fin comprendo que tus caminos son más altos que mis caminos, y tus pensamientos más que los míos, como decía el dulce cantor de Israel: ¡Cuán preciosos me son, oh Dios, tus pensamientos! !Cuán grande es la suma de ellos!

Como toda obra de las manos de Dios, perfecta, el cuidó de cada detalle de este trabajo rodeándome de las personas correctas, a través de las cuales bendeciría mi vida y haría posible que este sueño se concretara, por lo que también dedo agradecer:

A la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL) sede Argentina, que además de ser mi lugar de trabajo y donde se escribió gran parte de esta tesis, fue también la plataforma de aprendizaje vivencial de la política latinoamericana, particularmente la apasionante política argentina, con lo que debo un especial agradecimiento a los que fueron mis superiores:

Francisco Cafiero (Vicepresidente), Jorge Drkos (Secretario Adjunto) y Dolores Gandulfo (Coordinadora), quienes me acogieron con tanto amor y paciencia en esta gran institución, y me brindaron la oportunidad de acompañarles a los diferentes eventos político-partidarios donde pude recoger buena parte de la información precisada, además de las enriquecedoras conversaciones que tuve con cada uno, las cuales fueron determinantes para la realización de este trabajo. Pero sobre todo agradecerles porque su ejemplo de honestidad y pasión en el liderazgo político ha influenciado provechosamente mi vida.

Al Dr. Hugo Ramos, tutor de esta tesis, al cual respeto y admiro en gran manera. Como te lo dije personalmente Hugo, tú fuiste la respuesta a una de mis oraciones a Dios en mis fallidos intentos por buscar quien dirigiera este trabajo, pero como su amor es tan grande, él ya te había escogido porque conoce tu corazón y sabía que yo necesitaría de un director como tú que me tuviese la paciencia que me tuviste y del cual pudiese aprender todo lo que aprendí, gracias porque aun sin darte cuenta fuiste un gran utensilio en las manos de Dios para mi formación académica.

A Claudio Cingolani, Miembro de la Mesa Ejecutiva Nacional de la Coalición Cívica, por ese corazón tan servicial que Dios te dio siempre dispuesto a colaborar de la manera que te fuera posible, entre ellas abriendo las puertas de tu oficina, la cual fue testigo de muchas de las entrevistas realizadas para esta tesis.

A Eduardo Mernies, Secretario de RRII FIDEL-FA, porque además de brindarme tu conocimiento sobre la política uruguaya (que viene de tu lucha y militancia) fuiste también una herramienta de Dios para poder llevar cabo las entrevistas con los líderes políticos de tu país.

A mi madre, Luz Stella Arroyave y a mi abuela Isabel Ruiz, la bendición más grande que Dios me ha dado, solo él sabe cuan agradecida estoy por escogerlas como mi familia, sin ustedes la verdad que este trabajo no hubiese sido posible. Mami, tu ayuda en todos los sentidos, el creer en mí, tus abrazos, tus oraciones, cada palabra de aliento que salía de tu boca y que yo recibí como de parte de nuestro Dios, fueron la fuerza que necesite para aferrarme a sus promesas cuando sentí que no iba a lograrlo. Abuela tu compañía en silencio mientras me veías escribir esta tesis, el saberte allí aun cuando de tu boca no saliera palabra alguna, pero con tu mirada me decías tantas, me hicieron comprender que los silencios de Dios son en realidad su voz más potente.

Mami, Abuela, hoy podemos decir una vez más Dios ha sido fiel.

A ti Espíritu Santo Compañero eterno y sin igual

INDICE

	Pág.
Resumen	2
Agradecimientos	4
Dedicatoria	6
Índice General	7
Índice de Siglas	9
INTRODUCCION	14
Cuadro de Entrevistas	25
CAPITULO I: El MERCOSUR y su Desarrollo Institucional	27
1 Introducción	27
2 Antecedentes Históricos del MERCOSUR	27
2.1-El Camino hacia el MERCOSUR	30
3 Desarrollo Institucional del MERCOSUR	34
3.1- Primera y Segunda Transición (1991-1998)	34
3.2- La Crisis del MERCOSUR (1999-2002)	40
3.3- El Nuevo MERCOSUR (2003-2012)	43
3.3.1-De la Profundización o Flexibilización	47
4 Conclusiones	50
CAPITULO II: De la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) al Parlam	ento del MERCOSUR
(2006-2012)	53
1 Introducción	53
2 La dimensión parlamentaria de la integración	53
3 Los obstáculos del legislativo en la integración	57
3.1-De los Tratados Fundacionales	57
3.2- Los desequilibrios en las relaciones Ejecutivo-Legislativo	59
4 Hacia el Parlasur (2003-2006)	64
4.1-Protocolo Constitutivo del Parlasur	67
4.2- ¿Más de lo Mismo?	68
5 Funcionamiento del Parlasur (2007-2012)	73
5.1- De la Representación	75
6 Conclusiones	78
CAPITULO III: Organizaciones Político-Partidarias y Pertenencias Nacio	nales 81
1 Introducción	81
2 El caso Argentino	82
2.1- Frente para la Victoria (FPV)	83
2.2- Unión Cívica Radical (UCR)	86
3 El caso Brasileño	88
3.1- Partido de los Trabajadores (PT)	89
3.2- Partido de la Social Democracia Brasileño (PSDB)	92

4 El caso Paraguayo	94
4.1- Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	95
4.2- Asociación Nacional Republicana (ANR)	96
5 El caso Uruguayo	97
5.1- Frente Amplio (FA)	98
5.2- Partido Nacional (PN)	99
6 Conclusiones	101
CAPITULO IV: Posicionamientos Partidarios y MERCOSUR	104
1 Introducción	104
2 De los Partidos Políticos Argentinos	105
2.1- El FPV como Partido de Gobierno	106
2.2- La UCR: la Oposición	108
 De los Partidos Políticos Brasileños 	111
3.1- El PT en su doble dimensión	111
3.2- El PSDB: la Oposición	114
4 De los Partidos Políticos Paraguayos	116
4.1- La ANR: la Oposición	116
4.2- El PLRA como Partido de Gobierno	120
5 De los Partidos Políticos Uruguayos	122
5.1- El FA como Partido de Gobierno	123
5.2- El PN: la Oposición	126
6 Conclusiones	128
CAPITULO V: Posicionamientos Partidarios y Parlasur	133
1 Introducción	133
2 Delegaciones Nacionales y Sesiones Plenarias del PM	134
2.1- Delegación Argentina	134
2.2- Delegación Brasileña	138
2.3- Delegación Paraguaya	142
2.4- Delegación Uruguaya	144
2.5- Delegaciones: Dificultades y Beneficios en Común	146
3¿Pertenencias Nacionales o Filiaciones Político-Partidarias?	148
3.1- A Una Voz	156
3.2- Del Comportamiento Legislativo	157
3.3- En las Plenarias	159
3.4- En definitiva	166
4 Conclusiones	166
CONCLUSIONES	169
Bibliografía	179
Fuentes Documentales	188
ANEXO	193

INDICE SIGLAS

ACE: Acuerdo de Complementación Económica

AE: Articulación de Izquierda

AEC: Arancel Externo Común

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALCA: Asociación de Libre Comercio de las Américas

ANL: Acción Libertadora Nacional

ANR: Asociación Nacional Republicana

APC: Alianza Patriótica para el Cambio

AP-ML: Acción Popular Marxista Leninista

ARI: Asociación por una República de Iguales

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BP: Bancada Progresista

BSyP: Bloque Social y Popular

CAM: Comunidad Andina de Naciones

CAUCE: Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica

CCM: Comisión de Comercio de MERCOSUR

CEBs: Comunidades Eclesiales de Base

CEPAL: Comisión Económica Para América Latina

CMC: Consejo de Mercado Común

CN: Congreso Nacional

CNB: Construyendo Un Nuevo Brasil

ConFe: Consenso Federal

COPPPAL: Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe

CPCM/CPC: Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR

CRPM: Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR

CUT: Central Única de los Trabajadores (Brasil)

DDHH: Derechos Humanos

DPP: Decreto de Presidencia Parlamentario

DS: Democracia Socialista

EE.UU.: Estados Unidos

FA: Frente Amplio

FCCP: Foro de Consulta y Concertación Política

FCCR: Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del

MERCOSUR

FCES: Foro Consultivo Económico-Social

FG: Frente Grande

FMI: Fondo Monetario internacional

FMP: Frente Movimiento Popular

FOCEM: Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR

FORJA: Fuerza de Orientación Radical para la Joven Argentina

FPL: Frente Por la Lealtad

FPV: Frente Para la Victoria

FREJULI: Frente Justicialista Unión y Libertad

FREJUPO: Frente Justicialista de Unidad Popular

FREPASO: Frente País Solidario

GMC: Grupo de Mercado Común

GANEMPLE: Grupo de Alto Nivel de Empleo

GPM: Grupo sobre el Parlamento del MERCOSUR

GTAN: Grupo Técnico de Alto Nivel

HCDN: Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Argentina)

IMEF: Instituto MERCOSUR de Formación

IPPDH: Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones

MEP: Movimiento de Emancipación del Proletariado

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MGP: Movimiento por el Gobierno del Pueblo

MIR: Movimiento de Intransigencia y Renovación

MORENA: Movimiento de Renovación Nacional

MPP: Movimiento de Participación Popular

MRC: Movimiento de Reconciliación Colorado

OEA: Organización de Estados Americanos

OMC: Organización Mundial del Comercio

Parlasur/PM: Parlamento del MERCOSUR

PASO: Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias

PBSC: Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias

PC: Partido Colorado (Uruguay)

PCB: Partido Comunista Brasileño

PCBR: Partido Comunista Brasilero Revolucionario

PCPM: Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

PCR: Partido Comunista Revolucionario (Argentina)

PDC: Partido Demócrata Cristiano (Argentina)

PDC: Partido Demócrata Cristiano (Uruguay)

PDP: Partido Demócrata Progresista

PEC: Protocolo de Expansión Comercial

PEN: Partido Encuentro Nacional

PFL: Partido del Frente Liberal

PI: Partido Intransigente

PICE: Programa de Integración y Cooperación Económica

PJ: Partido Justicialista

PL: Partido Liberal (Brasil)

PL: Partido Liberal (Paraguay)

PLR: Partido Liberal Radical

PLRA: Partido Liberal Radical Auténtico

PMDB: Partido del Movimiento Democrático Brasileño

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PO: Protocolo de Olivos

POP: Protocolo de Ouro-Preto

PP: Partido Peronista

PPS: Partido País Solidario

PRB: Partido Republicano Brasileño

PRF: Partido Revolucionario Febrerista

PRO: Propuesta Republicana

PS: Partido Socialista (Uruguay)

PSA: Partido Socialista Autentico

PSB: Partido Socialista Brasileño

PSDB: Partido Socialdemócrata Brasileño

PSOL: Partido Socialismo y Libertad

PSUV: Partido Socialista Unificado de Venezuela

PT: Partido de los Trabajadores

PURN: Partido Único de la Revolución Nacional

PyMes: Pequeñas y Medianas Empresas

RCPP: Resolución Conjunta de Presidentes de Ambas Cámaras (Argentina)

RECM: Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR

RMDAS: Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR

RP: Resolución de Presidencia (Argentina)

SAM: Secretaría Administrativa del MERCOSUR

SGT: Subgrupo de Trabajo

TA: Tratado de Asunción

TICD: Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo

TLC: Tratado de Libre Comercio

TLCAN/NAFTA: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TPR: Tribunal Permanente de Revisión

UBD: Unión Blanca Democrática

UCEDE: Unión del Centro Democrático

UCR: Unión Cívica Radical

UDESO: Unión para el Desarrollo Social

UE: Unión Europea

UNA: Una Nación Avanzada

UNACE: Unión Nacional de Ciudadanos Éticos

UNASUR: Unión Suramericana de Naciones

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization¹

UPS: Unidad de Participación Social

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

INTRODUCCIÓN

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es uno de los procesos de integración más

importantes de América Latina (Campbell, 1999). Se inició con la firma del Tratado de Asunción en 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, previendo el establecimiento de un mercado común entre sus miembros en un periodo no mayor a 4 años. Sin embargo, este no pudo concretarse, dado el acotado tiempo para el logro del mismo y las dificultades propias del proceso integracionista que llevaron a que dicho objetivo, fuese reducido en el corto plazo a la consecución de una unión aduanera (imperfecta). Cabe mencionar que no obstante el interés económico, otro objetivo que también sustentó al proceso asociativo respondió al asentamiento y consolidación de la democracia, eliminando toda hipótesis de conflicto con los países vecinos. Siendo el MERCOSUR un proceso dinámico y cambiante, pueden registrarse por lo menos tres etapas en su desarrollo (Botto, 2011). La primera de ellas de 1986 a 1991, que en realidad refiere a la etapa previa al MERCOSUR en cuanto tal, en la que los gobiernos de Argentina y Brasil buscaron alcanzar una integración económica bajo un esquema de especialización intraindustrial, de carácter gradual, sectorial y flexible (mediante protocolos sectoriales) que se correspondió con las tesis cepalinas de la década del 50. Una segunda etapa de 1991 al 2002, en la que se concretizará el MERCOSUR (previa adhesión de Uruguay y Paraguay al programa de integración que venían efectivizando Argentina y Brasil) bajo un contexto de instauración de un nuevo modelo económico sustentado en las políticas neoliberales (mayor apertura económica, liberalización, desregularizaciones, privatizaciones, entre otros aspectos) que vendrían a ser recogidas por la CEPAL (1994) en la que sería su posterior definición de las nuevas formas de relacionamiento externo de los países latinoamericanos, el "regionalismo abierto". En esta dirección la característica distintiva del MERCOSUR desde su creación y durante este tiempo fue su fuerte sesgo comercialista. Por último, se abrió una tercera etapa luego de la crisis de fines de los 90 y principios del nuevo siglo, que se distingue por el retorno del liderazgo estatal, la puesta en marcha de políticas desarrollistas, y el consenso sobre la necesidad de producir un vuelco hacia un MERCOSUR más inclusivo, lo que de acuerdo con Sanahuja (2008 y 2012) tradujo su reformulación en clave del "regionalismo posneoliberal".

En términos institucionales, el MERCOSUR se pensó inicialmente como un acuerdo entre Estados ("intergubernamentalismo"), con órganos decisorios integrados por los representantes de

los poderes ejecutivos (presidentes, cancilleres, y ministros). Al respecto, una fecha importante para este proceso de integración fue el año 1994, cuando se firmó el Protocolo de Ouro Preto, con el que se perfilaron las primeras instituciones dirigidas a reducir el déficit institucional (y democrático) del bloque regional; así surgieron la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) que desde el año 2006 fue reemplazada por el Parlamento del MERCOSUR o Parlasur y el Foro Consultivo Económico-Social (FCES). A pesar de ello, hoy son producto de fuertes debates en el MERCOSUR aspectos de ciudadanía regional, cohesión social y toma democrática de decisiones, que fueron relegadas a un segundo plano para encarar los temarios económicos de la integración hasta tiempos muy recientes (Malamud y Schmitter, 2006).

En este marco, los estudios vinculados con el MERCOSUR han respondido principalmente a la esfera económica-comercial², que ha concentrado la atención de la mayoría de los especialistas (De Sierra, 2001). Aun así, en los últimos años se ha avanzado en el análisis de la participación de los actores sociales y en otros aspectos vinculados con la integración (Ramos, 2013a). Una parte importante de estos trabajos, se ha focalizado en la descripción del funcionamiento de la institucionalidad del MERCOSUR³, donde los autores han coincidido en señalar el ya mencionado déficit institucional y democrático, lo que entre otras razones adjudican a la ubicación que ocupan los actores de carácter social dentro del mismo.

Bajo esta lógica, Grandi y Bizzozero (1997) argumentan que el proceso de diseño e implementación de políticas durante un proceso negociador, implica la existencia de un núcleo de decisión con círculos de influencia ubicados a distintas distancias. De esta manera los procesos de integración delinean claros espacios de concentración de la toma de decisiones, que en el caso del MERCOSUR, son ostentados por los actores que dependen de la rama ejecutiva. Los jugadores que se encuentren más cercanos al radio que se gesta alrededor de ellos, son los que van a tener una mayor posibilidad de influir decisivamente dentro del proceso. Es así como las capacidades negociadoras y de decisión en el MERCOSUR se han concentrado en las dirigencias gubernamentales, la tecno-burocracia ministerial y los grupos empresariales, dejando un espacio marginal para la actuación de los actores sociales entre ellos los *Parlamentos y los partidos*

² Entre la extensa bibliografía que aborda los aspectos económico-comerciales del MERCOSUR podemos señalar Bouzas (1996, 2001, 2003, entre otros), Bouzas y Fanelli (2001), Chudnovsky, Lopez y Melitsko (2000), Porta (1991, 2007), entre otros.

³ Bouzas y Soltz (2002), Caetano (2004), Caetano y Pérez Antón (1998), Caetano, Vazquez y Ventura (2009), Hirst (1996), Ramos (2010), Vazquez (2001, 2003), entre otros.

políticos quienes se encuentran a una lejana distancia de los órganos que conforman el núcleo decisorio.

Al respecto, existe una amplia bibliografía alrededor de la dimensión parlamentaria de la integración que analiza esta cuestión desde dos perspectivas. La primera de ellas, más acotada dentro de los desarrollos teóricos, son los estudios que responden al entendimiento del rol que han desempeñado los poderes legislativos (desde su ámbito nacional de actuación) en la integración⁴; y la segunda las investigaciones alrededor del órgano parlamentario de la integración el Parlasur⁵ (a lo que debe mencionarse que también existe un considerable abordaje académico en torno a su antecesora la Comisión Parlamentaria Conjunta, CPC)⁶. No obstante, si bien estos trabajos (de la primera perspectiva) permiten ahondar en cierto grado sobre cuestiones referidas a las posturas de los actores legislativos frente al MERCOSUR, inclusive desde sus filiaciones partidarias, las mismas no dan cuenta de cómo éstas se expresan a nivel del órgano regional, sino que en realidad su énfasis esta puesto en la posición institucional de los actores y, en el caso de la segunda perspectiva, en la dinámica intra-interinstitucional del Parlamento transnacional.

En este sentido, el interés que impulsó el desarrollo de la presente tesis se vincula directamente con la vacancia académica en torno a estudios que aborden las temáticas político-partidarias del MERCOSUR. Aunque existen algunas producciones teóricas en esta materia, Hirst (1996), Grandi y Bizzozero (1997), y Ramos (2012a,2012b, 2013a, 2013b, 2014 y 2015), las mismas (a excepción de Ramos) se enfocan en la ubicación que tienen los partidos políticos dentro de la estructura de instituciones del proceso de integración, a lo cual coinciden en señalar el escaso y secundario rol que han cumplido los partidos políticos a nivel del MERCOSUR, lo que señala Dávila (1998) responde a razones atinentes tanto a los partidos políticos como al propio tipo de integración que se intentó. En relación con los partidos políticos, la "crisis de representatividad" que ha afectado a estas organizaciones políticas y las dificultades para adaptarse a los cambios en las relaciones entre Estado, sociedad y mercado, han llevado a disminuir el peso específico que tenían dentro del conjunto del proceso político, modificando también sus formas de participación

⁴ Entre los que podemos citar puntalmente los trabajos de Mustapic y Llanos (2000), Mateo y Vial (2000), Pareja, Pérez Antón y Cossi (2000), Ramos (2012a, 2013a), entre otros.

⁵ Entre la bibliografía existente podemos destacar los escritos de Porcelli (2009, 2010, 2014, entre otros), Casal (2005), Ribeiro y Reis (2007), Álvarez (2008), Gomes Coutinho (2009), entre otros.

⁶ Abreu (1998), Grandi (1998), Drummond (1998), Palarino (1998), Ramos (2012a, 2012c, 2013a), Vazquez (2001), entre otros.

e injerencia. En lo que refiere al proceso integracionista, o neointegracionista en los términos de Carvajal (1994), este ha tenido rasgos tendientes a excluir a aquellos actores que tradicionalmente tuvieron injerencia en este tipo de procesos.

Aun cuando estos postulados nos dan una aproximación acerca del rol que han tenido las organizaciones político-partidarias en la integración, la generalidad de los mismos no permite indagar sobre aspectos relativos a como se vinculan los partidos políticos con el proceso de integración, ni los posicionamientos de los mismos frente al MERCOSUR como tampoco los cambios que estos presentaron producto de las diferentes coyunturas por las que ha atravesado el proceso a lo largo de su historia, aspectos que demandan un análisis más complejo de esta temática y que no son abordados por la literatura mencionada.

En efecto, la producción académica de Ramos (2012a, 2013a, 2013b, entre otras) es la única que aborda ampliamente y a profundidad los temarios relativos a los partidos políticos y el MERCOSUR. Empero surgen dos cuestiones referentes a los trabajos del autor: en primer lugar que el mismo solo aborda tres de los miembros fundantes del MERCOSUR, como bien lo plantea su obra más completa "Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR (1991-2006)" a lo que vale agregar la segunda cuestión, y es que en su marco de análisis no contempla al Parlasur sino a la CPC, lo que nos deja un importante vacío respecto a cómo se expresan los actores político-partidarios en este ámbito de representación.

En este marco, nuestro trabajo articula el estudio de los partidos políticos y la "dimensión parlamentaria" de la integración, centrándose en el análisis de lo que denominamos "variable político-partidaria" en el seno de la institución parlamentaria de la integración, el PARLASUR, en el periodo 2006-2012. Específicamente, intentamos responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo influye la variable político-partidaria en el funcionamiento del PARLASUR (2006-2012)?

Para responder a dicho interrogante nos planteamos como **Objetivo General**: analizar la influencia de la variable político-partidaria en el funcionamiento del Parlasur en el periodo 2006-2012. Este objetivo se desglosó inicialmente en cuatro objetivos específicos que se fueron modificando en razón del curso que fue tomando nuestra investigación y de los aspectos que resultaron necesarios priorizar para generar un análisis más completo.

⁷ Como se aprecia no se da tratamiento al socio mayoritario de la integración, por lo menos no con la profundidad que se produce el abordaje de los otros países, ya que si bien el autor en sus últimos trabajos dará tratamiento a los partidos políticos de Brasil, lo hará bajo un marco de análisis más acotado o circunscrito solo a la observancia de sus posicionamientos a través de las plataformas electorales en un periodo de tiempo más actual (Ramos, 2014 y

Con ello, los **Objetivos Específicos** originalmente propuesto fueron: 1. identificar las filiaciones político-partidarias de los legisladores que fueron elegidos para actuar como representantes en el seno del Parlamento del MERCOSUR en el período 2006-2012; 2. reconocer los posicionamientos frente al MERCOSUR de los legisladores en función de sus filiaciones político-partidarias; 3. examinar si los legisladores se agruparon al interior del Parlasur de acuerdo a sus filiaciones político-partidarias o de acuerdo a sus pertenencias nacionales; y 4-analizar si su comportamiento legislativo siguió criterios basados en filiaciones político-partidarias y/o adscripciones ideológicas.

En este orden y en procura del análisis del posicionamiento⁸ partidario frente al MERCOSUR, para revisar las posturas de los legisladores que participaban del Parlasur de acuerdo a sus filiaciones partidarias, se hizo necesario indagar puntualmente sobre la posición del partido en cuanto organización, con el fin además de contrastar si la postura de los legisladores se correspondía con la de su partido, a lo que decidimos agregar un nuevo objetivo: 1. Identificar los posicionamientos de los partidos políticos seleccionados frente al MERCOSUR (centrándonos en las coyunturales electorales del período 2006-2012). De igual manera, procedimos a la unificación del primero y segundo objetivo, dado que al identificar la postura de los legisladores dentro del Parlasur se incurría también en la identificación de su filiación partidaria, así dicha unificación se expresó: 2. Reconocer los posicionamientos frente al MERCOSUR de los legisladores que participaron del Parlasur en el periodo 2006-2012 en función de sus filiaciones político-partidarias. En relación al tercer y cuarto objetivo los mismos se mantuvieron sin modificación alguna⁹. Pese a ello, debe mencionarse que dados los límites de espacio para la realización de este trabajo fue necesario priorizar los primeros tres objetivos, razón por la cual no nos fue posible desarrollar a cabalidad (con la amplitud que el mismo amerita) el cuarto objetivo, el cual quedó plasmado de manera incipiente en este escrito, y esperamos profundizar en futuras investigaciones.

⁸ En esta tesis entendemos por posicionamiento a la definición propuesta por Ramos (2012a), quien propone tres dimensiones de análisis del mismo: una dimensión ideológica (cómo conciben los partidos políticos a la integración regional), una programática (qué políticas proponen) y una estratégica (qué se plantean los propios partidos con relación a su rol en los procesos de integración).

⁹ Denominamos entonces variable político-partidaria a: 1. la posición de los partidos políticos frente al MERCOSUR; 2. las posiciones de los legisladores que participan del Parlasur según sus filiaciones político-partidarias, 3. si los legisladores se agrupan de acuerdo a sus filiaciones político partidarias o pertenencias nacionales dentro del Parlasur; y 4. el comportamiento legislativo de los legisladores del Parlasur y la vinculación con su filiación político-partidaria.

Por otro lado, la definición del periodo de estudio se hizo en función del análisis de los posicionamientos político-partidarios en el Parlasur de los miembros fundantes del MERCOSUR. Esto demarcó dos cortes analíticos, el primero de ellos con la creación del órgano parlamentario en 2006 y el segundo relativo a la incorporación de Venezuela en 2012 que consideramos establece una nueva etapa dentro del proceso de integración dado el carácter que adquiere el mismo en su nueva denominación de MERCOSUR ampliado (o también llamado cuatro más uno).

Por su parte, la selección de los partidos políticos se hizo en base a los postulados trazados por Sartori (1992) para definir a los "partidos que importan". Así los criterios abordados se correspondieron con los propuestos por Ramos (2013a): 1. los partidos políticos con mayor respaldo electoral que se posicionaron como fuerza de gobierno durante el periodo estimado; y 2. los partidos que ocuparon el espacio de la primera minoría y se mantuvieron como opción política relevante bajo el tiempo determinado de estudio. De esta manera analizamos, el Frente para la Victoria (FPV) y el Partido Unión Cívica Radical (UCR) por Argentina; el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) por Brasil; la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) por Paraguay; y el Frente Amplio (FA) y el Partido Nacional (PN) por Uruguay.

El marco teórico que encuadró nuestra investigación se construyó en base a la consideración de los desarrollos teóricos sobre la integración regional y los estudios provenientes del campo de la ciencia política en torno a los partidos políticos. En esta dirección, nuestro trabajo abordó el estudio del MERCOSUR bajo la mirada del neo-neofuncionalismo (Schmitter, 2002). Según esta teoría, la integración regional es un proceso y no un producto que puede seguir diversas direcciones generando efectos no imaginados por quienes la pusieron en marcha. La integración regional es impulsada por la convergencia de intereses, es pacífica y voluntaria, pero no es lineal ni está exenta de conflictos. De acuerdo a ello, partimos del eje de análisis propuesto por dicho autor: *las tensiones y conflictos como motor de la integración regional*, donde los conflictos son generadores de crisis dentro del propio proceso; crisis estas que pueden ser resueltas ya sea profundizando en los compromisos adquiridos en la fundación del proceso, a través del estancamiento o encapsulamiento del mismo, o inclusive, retrocediendo.

Así, Schmitter (2002) propone un conjunto de indicadores para analizar cómo resolver estas crisis. En este sentido y de la problemática que nos surgió sobre cómo abordar los

posicionamientos de los partidos políticos frente al MERCOSUR, partimos de algunos de estos indicadores que respondieron a nuestro cometido, a saber¹⁰: 1. la percepción en la distribución de los beneficios de la integración, este indicador nos permitió avanzar en el análisis de las percepciones sobre distribución de beneficios que tienen los actores, en nuestro caso, los partidos políticos en cuanto tal y a través de sus miembros en calidad de legisladores que participan del Parlasur; 2. la formación o no de grupos regionales a favor de la integración, este indicador nos permitió abordar el estudio de los partidos políticos en el seno del Parlasur e indagar acerca de la conformación de "grupos" o "familias" de partidos dentro del mismo a favor del MERCOSUR; 3. identificación con el proceso de integración de los actores involucrados, este indicador nos permitió observar si los partidos políticos y sus legisladores en el Parlasur se identifican con el proceso de integración mercosureño o no; asimismo nos permitió analizar si los legisladores actúan dentro del Parlasur de acuerdo a sus filiaciones político-ideológicas o por su pertenencia nacional; y 4. percepción del posicionamiento de los Estados en el escenario internacional a partir de su participación en el proceso de integración, este indicador nos permitió evaluar la percepción que los partidos políticos y sus legisladores en el Parlasur, tienen del posicionamiento de los Estados a nivel internacional, a partir de su actuación en el bloque MERCOSUR¹¹.

Bajo esta óptica, cabe mencionar que la elección de los desarrollos actuales del neoneofuncionalismo elaborados por Schmitter (2002) se fundamenta además en que la teoría permite considerar el entramado de actores vinculados a la integración más allá de los enteramente estatales, lo que resultó fundamental para el desarrollo de nuestra tesis. Asimismo, dicha teoría, presta atención al ámbito doméstico y permite avanzar sobre instituciones que si bien no son de carácter decisorio, pueden ser claves como socializadoras a favor de la conformación de grupos regionales en pro de la integración. Por otro lado, no podemos dejar de mencionar algunos problemas o vacancias que esta teoría presentó para nuestro trabajo, como por ejemplo, que la misma no considera en forma suficiente el campo de las ideas, sino que presenta un excesivo énfasis en los aspectos materiales de la integración, a lo que se suma igualmente la falta de teorización sobre el peso de los ejecutivos en los procesos de integración latinoamericanos (Ramos, 2012a y 2013a). Estas cuestiones fueron abordadas con otros aportes

¹⁰ Debe señalarse que estos indicadores son los utilizados en los trabajos de Ramos (2012a y 2013a) con algunas modificaciones realizadas por el autor según la necesidad de su análisis.

¹¹ El autor parte de un indicador más que por no corresponderse directamente con el objeto de nuestro estudio no fue abordado: "grado de participación de los funcionarios de las instituciones regionales en la formulación de políticas para la organización".

teóricos, principalmente los que tomamos del campo de la ciencia política en relación con los partidos políticos, los cuales nos permitieron ver el "campo ideacional" que traducen las posturas partidarias con respecto a la integración, y el peso del ejecutivo en la misma.

Teniendo claro que en nuestro trabajo analizamos la actuación regional -en el marco del Parlasur y considerando las filiaciones políticas de los legisladores- de los partidos políticos, se nos presentó el problema de cómo analizar la vinculación de las organizaciones político-partidarias con el MERCOSUR. De acuerdo a la bibliografía disponible, partimos del esquema analítico esbozado por Luzuriaga (1999) quien propone tres dimensiones desde las cuales abordar la interacción partidos políticos e integración regional: la dimensión movilizadora de la opinión pública, la dimensión parlamentaria y la dimensión de transnacionalización partidaria directa la Dado el interés de nuestro estudio tomamos solo *la dimensión movilizadora de la opinión pública* que refiere a la concepción de los partidos como formuladores, creadores y elaboradores de propuestas y programas tendientes a responder a las problemáticas encaradas en los diferentes ámbitos (sean estos nacionales o internacionales) lo que nos permitió indagar sobre las propuestas y programas presentados por las organizaciones partidarias referentes al MERCOSUR.

Empero, esta dimensión por sí misma no era suficiente para tratar los aspectos que aquí consideramos, como las instancias de representación una vez obtenidos los cargos en disputa. Por esta razón, complementamos nuestro análisis con el bosquejo planteado por Ramos (2014) que en la misma línea del abordaje de Luzuriaga (1999) presenta cuatro canales a través de los cuales se produce la participación de los partidos políticos en la integración. Nosotros consideramos solo dos de los mismos¹⁴: *el partido en el gobierno* desde donde sus dirigentes en cabeza del Estado son los encargados de las negociaciones a nivel regional; lo que nos permitió observar las posiciones partidarias desde el clivaje partido de gobierno/oposición sobre el MERCOSUR. Y *la vía parlamentaria*, que cuenta con dos niveles de actuación desde donde se genera la vinculación de los partidos con el MERCOSUR: uno nacional, entendiendo que los legisladores son parte de los respectivos partidos políticos y que se pronuncian frente a un abanico de temas entre los que

-

¹² Referida al rol de los partidos políticos en su acción desde el Parlamento, que por medio de los legisladores, influye en el proceso decisorio de la política exterior.

¹³Que analiza la participación de los partidos políticos en los Parlamentos Regionales y su pertenencia a organizaciones interpartidarias de carácter internacional.

¹⁴ Otros dos canales refieren a: la participación de los partidos políticos en organizaciones partidarias de carácter internacional o regional (Foro de Sao Pablo, la COPPPAL, entre otros) y los vínculos personales y organizacionales entre líderes políticos de la región y las organizaciones partidarias.

se encuentran las políticas referidas a la integración; y otro regional que produce la vinculación a través de los legisladores delegados por los Congresos Nacionales para la representación en los organismos parlamentarios de la integración (para nuestro caso el Parlasur) o los que ya han sido elegidos por voto popular para los mismos. De esta vía parlamentaria dado que nuestra tesis centra su atención en la identificación de los posicionamientos de los legisladores según su filiación político-partidaria que participan del Parlasur, nos concentramos en este último nivel (regional) también denominado por Luzuriaga (1999) como de "transnacionalización partidaria directa".

De esta manera, abordamos el análisis de la problemática de esta tesis ¿Cómo influye la variable político-partidaria en el funcionamiento del PARLASUR (2006-2012)? a través de la dimensión movilizadora de la opinión pública en complementación con el canal partido de gobierno; y la vía parlamentaria en su nivel regional. En este sentido *la dimensión movilizadora de la opinión pública*, respondió al tratamiento del objetivo específico 1 propuesto en este escrito, en cuanto que la vía parlamentaria a los objetivos específicos 2, 3 y 4 (con la salvedad que ya se hizo de este último objetivo).

En lo concerniente a la metodología empleada, nuestro trabajo se basó esencialmente en una metodología de tipo cualitativa, empero para ciertas cuestiones específicas se hizo uso de técnicas cuantitativas. Así el análisis de la *dimensión movilizadora de la opinión pública*, se realizó mediante la revisión de las plataformas electorales (de las elecciones presidenciales) propuestas por los partidos durante nuestro periodo de estudio. Debido a algunas problemáticas surgidas con este tipo de fuentes¹⁵, recurrimos a otros documentos emanados de los pronunciamientos de los dirigentes en cabeza de los ejecutivos de los países bajo revisión, así como de los miembros más relevantes de los partidos en distintos foros o espacios públicos.

En cuanto al análisis de *la vía parlamentaria en su nivel regional*, este se efectuó a través de la documentación elaborada por el Parlamento del MERCOSUR (en el periodo propuesto), de los discursos de los legisladores del Parlasur en distintos espacios públicos y privados (foros, seminarios, pronunciamientos y comunicados oficiales, coloquios, entre otros) y de la

¹⁵ En este sentido las mismas han sido calificadas como irrelevantes a la hora de manifestar la posición real de los partidos políticos. No obstante nosotros adherimos a lo expuesto por Alcántara Sáez (2002: 123) quien argumenta que las plataformas son "la foto actual que el partido muestra al exterior", en este orden consideramos que las plataformas electorales son elementos que presentan un alto grado de relevancia ya que como lo expresa D'Alessandro (2013:109) "las plataformas determinan los temas de campaña y las líneas de la discusión política".

información que se obtuvo mediante *veintitrés* (23) entrevistas personales semiestructuradas realizadas a legisladores, asesores, funcionarios y miembros de partidos políticos de los países bajo revisión (estas también se utilizaron en menor medida en la primera dimensión).

En las dos dimensiones de análisis se tuvieron en cuenta además otros tipos de fuentes como reportes de prensa seleccionada y, principalmente, bibliografía especializada (fuentes secundarias). Para el tratamiento de dichas fuentes, se tomaron como técnicas de investigación, *el análisis de contenido* (en cuanto a los documentos escritos como bibliografía, documentación oficial, informes, normativa, entre otros), y *el análisis del discurso* (para los discursos, pronunciamientos y entrevistas). Igualmente se utilizaron técnicas cuantitativas de procesamiento de datos relativas a elaboración de porcentajes y gráficos¹⁶.

De este modo, debe resaltarse que nuestra investigación se constituye en un primer acercamiento al área objeto de estudio: la variable político-partidaria en el seno del Parlasur en el periodo 2006-2012. Si bien existe un primer avance referente al posicionamiento (en términos de ideas y propuestas) de los partidos políticos frente al MERCOSUR plasmado con los estudios de Ramos (2013a), como ya mencionamos, los mismos escapan al ámbito abarcado en este escrito el Parlasur, además de la diferencia temporal de las investigaciones.

La tesis se desarrolla en 5 capítulos y un apartado de conclusiones. En el capítulo I exponemos los antecedentes históricos del MERCOSUR así como su desarrollo a lo largo del periodo 1991-2012 bajo el cual efectuamos el análisis de su arquitectura institucional con el fin de identificar los niveles de gravitación y participación que tienen los diversos actores sociales. A su vez denotamos a grandes rasgos las características de los modelos de integración que sustentaron al MERCOSUR durante las diferentes etapas por las que tránsito (el viejo regionalismo, regionalismo abierto, y regionalismo posneoliberal). En el capítulo II abordamos la dimensión parlamentaria de la integración observando ésta en su más amplio sentido de lógica nacional (Congresos Nacionales o equivalentes) para después asimilarla al ámbito regional (el Parlasur) con el objetivo de dar cuenta de cuál es la influencia real que el ámbito parlamentario tiene en la integración. Con ello se plantearon algunos de los obstáculos que tienen que sortear los Poderes Legislativos para lograr ejercer una mayor participación dentro del proceso asociativo, a la vez que se examinó el funcionamiento del Parlasur en el perdido 2006-2012. En el capítulo III como

¹⁶ Las mismas que fueron usadas particularmente en la segunda dimensión para calcular la participación de los legisladores a las diferentes reuniones efectuadas por el Parlasur durante nuestro periodo de análisis, con el fin de reconocer el grado de importancia que los mismos otorgaron al órgano tras la medición de dicha participación.

antesala al abordaje de la dimensión político-partidaria de la integración, examinamos los partidos políticos de los países miembros fundantes del MERCOSUR bajo el marco propio de sus contextos nacionales, dando cuenta de su creación y organización así como de los grupos que conforman su estructura interna, en aras de identificar como las pertenencias nacionales de las organizaciones partidarias influyen en la posición que estas puedan tener con respecto al MERCOSUR. En el IV capítulo se estudian los posicionamientos de los partidos políticos seleccionados frente al MERCOSUR en las coyunturales electorales del período 2006-2012 bajo el marco analítico de *la dimensión movilizadora de la opinión pública*. Por ultimo en el capítulo V bajo el marco de análisis de la *vía parlamentaria en su nivel regional*, se observan las posturas de los legisladores que participaron del Parlasur según su adscripción partidaria, examinando el nivel de importancia otorgada por estos al Parlasur, e identificando si los legisladores se agrupan al interior del órgano por sus filiaciones ideológico-partidarias o por sus pertenencias nacionales. En las conclusiones finales recogemos los resultados obtenidos en cada uno de los capítulos de manera tal que se diera respuesta a los interrogantes planteados durante nuestro trabajo.

CUADRO ENTREVISTAS

Entrevistado	Cargo	Periodo en el PARLASUR ¹⁷	País	Fecha- Entrevista
Pablo Rodríguez Masena	Asesor-FPV	FARLASUR	Argentina	23/06/2015
Sonia Vezzaro	Enlace Parlasur HCDN		Argentina	25/06/2015
Julia Perié ¹⁸	Legisladora-FPV	2009-2014	Argentina	15/10/2015
Mario Scholz	Asesor RRII-UCR		Argentina	03/07/2015
Mônica valente	Secretaria RRII-PT		Brasil	27/02/2015
Humberto Costa	Legislador-PT	2015-2019	Brasil	09/08/2015
Guilherme Rossi	Funcionario-Parlasur		Brasil	22/10/2015
Florisvaldo ¹⁹ Fier	Ex-Legislador PT	2007-2010/2011-2015	Brasil	25/11/2015
Wherles Rocha	Legislador-PSDB	2015-2019	Brasil	08/12/2015
Ricardo Canese	Parlamentario del MERCOSUR- FG	2008-2013/2013-2018	Paraguay	17/09/2015
Mirtha Palacio	Parlamentaria del MERCOSUR- PLRA	2008-2013/2013-2018	Paraguay	16/11/2015
Adrián Jara	Enlace Parlasur Paraguay		Paraguay	16/11/2015
Alfonso González Núñez	Parlamentario del MERCOSUR- ANR	2008-2013/2013-2018	Paraguay	04/12/2015
Amanda Núnez	Parlamentaria del MERCOSUR- PLRA	2008-2013/2013-2018	Paraguay	07/12/2015
Mónica Xavier ²⁰	Legisladora- Presidente del FA	No Formó Parte del Parlasur	Uruguay	28/02/2015
Eduardo Lorier	Legislador-FA	2005-2010/2010-2015	Uruguay	20/09/2015
Gerardo ²¹ Amarilla	Legislador- PN	No Formó Parte del Parlasur	Uruguay	01/10/2015
Pablo Iturralde	Legislador-PN	2005-2010/2010- 2015/2015-2018	Uruguay	02/10/2015
Roberto Conde	Ex-Legislador FA	2005-2010	Uruguay	05/11/2015
Daniel Péña	Legislador-PN	2010-2015/2015-2018	Uruguay	17/11/2015
Eduardo Mernies	Secretario RRII FIDEL- FA		Uruguay	16/12/2015
Saúl Ortega	Legislador- PSUV	2007-2015	Venezuela	27/02/2015

¹⁷ Solo tomamos en cuenta los periodos de los legisladores, y no de asesores, miembros de los partidos políticos o

funcionarios entrevistados.

18 Actual parlamentaria del MERCOSUR electa por voto popular (2015-2019).

19 Actual Alto Representante General del MERCOSUR (2015-2017).

20 Se entrevistó en calidad de presidenta del FA desde el 2012 a la fecha.

21 Se entrevistó en calidad de representante de la corriente herrerista del PN. Actual Presidente de la Asamblea Legislativa.

SO ²² Legislador 07/12/15

Por cuestiones tanto de privacidad (ya que el entrevistado pidió que su nombre no fuese revelado) como de carácter metodológico denominamos al entrevistado con la sigla "SO" con el fin de identificársele durante este trabajo.

CAPITULO I

El MERCOSUR y su Desarrollo Institucional

1.- Introducción

El primer capítulo de la presente tesis se propone el estudio del MERCOSUR y su desarrollo institucional. Con el fin de dar un mejor tratamiento a la temática propuesta, el mismo se dividirá en dos apartados: por un lado se realizará el estudio de los antecedentes inmediatos del proceso de integración, y por el otro, se efectuará el análisis de su arquitectura institucional, para de esta manera identificar los niveles de gravitación y participación que tienen los diversos actores sociales, en particular los partidos políticos.

A tales efectos, la primera parte del capítulo, se realizará tomando un único periodo de análisis, el comprendido entre los años de 1985 y 1991, en el cual se abarcarán las características del desenvolvimiento histórico del proceso, enfatizándose en el estudio de dos aspectos considerados como fundamentales en la formación del MERCOSUR: el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) como marco de sustentación directo del intercambio entre Argentina y Brasil; y el Acta de Buenos Aires como antesala del Tratado de Asunción (Tratado constitutivo del MERCOSUR). Por otra parte, en lo concerniente al desarrollo institucional del MERCOSUR se establecerá una periodización que diferencia tres etapas: "Primera y Segunda Transición" (1991-1998); "La Crisis del MERCOSUR" (1999-2002); y "El Nuevo Mercosur" (2003-2012). Cabe aclarar que la selección de cada una de estas etapas se realizó con el interés de denotar características específicas del proceso, que permitan una mirada profunda del mismo y considerar ciertos fenómenos que se han producido durante el desarrollo de la integración.

2.- Antecedentes Históricos del MERCOSUR

Uno de los fenómenos más fuertes de la época a nivel mundial, es el proceso de globalización²³, que ha producido un conjunto de redes de intercambio de toda índole entre los Estados, acentuado cada vez más sus relaciones de interdependencia. Así, en la búsqueda del impulso al crecimiento y al desarrollo económico a nivel interno y en el interés de un posicionamiento

²³ Entendida esta como "un proceso (o conjunto de procesos) que engloban una trasformación de la organización espacial de las relaciones sociales y las transacciones valoradas en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto- transcendiendo flujos transcontinentales e interregionales y redes de actividad, interacción y ejercicio de poder" (Held, Mc Grew, Golblatt y Perraton: 2000:55).

Cabe aclarar que en este escrito compartimos la idea de autores como Wallerstein (1974), Held y Mc Grew (2000), entre otros, de que la globalización no es un proceso nuevo, sino que ha sido un proceso que se ha generado entre los diversos países de distintos modos y con distintos alcances y niveles.

internacional competitivo en el espectro global, los Estados han generado distintas formas de asociación o integración entre ellos, privilegiando en unos casos un enfoque hacia una cooperación que no transcienda el campo de lo económico, y en otros, la profundización de lazos no solo de tipo económico-comercial sino también político, social y cultural.

Al hablar propiamente de América Latina, muchos han sido desde tiempos independentistas los intentos de cooperación y/o integración entre los países de la región²⁴. No obstante debemos mencionar en concordancia con Ramos (2013a), Thorp (2000) y otros autores, que no es hasta la segunda posguerra bajo los postulados de la por ese entonces recién creada Comisión Económica Para América Latina (CEPAL)²⁵ que se pondrán en práctica los procesos de asociación en el plano económico entre los Estados de la región.

En este sentido las ideas desarrolladas por la CEPAL a partir de la década del 50, se articularon en torno al proceso de industrialización orientado a los mercados nacionales que venían impulsando los países latinoamericanos desde antes de la Segunda Guerra Mundial²⁶ y que se consolidarían en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). De esta manera uno de los principales ejes de la CEPAL para este tiempo fue la creación del Mercado Común Latinoamericano que según Raúl Prebisch²⁷ era indispensable para lograr la industrialización y la tecnificación de la agricultura.

De acuerdo a ello y como lo expone Bielchovsky (en Ramos 2013a:49) la propuesta de la integración "contenía la idea de iniciar un proceso de diversificación de las exportaciones por esfuerzo propio (...) y, lo que es más importante, el mercado común latinoamericano tendría la virtud de ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales exigentes en materia de escala, facilitando la profundización del proceso sustitutivo", como puede leerse la integración hacía parte de una estrategia más amplia para atender a los problemas de desarrollo de los países latinoamericanos.

²⁴ Con la celebración del "Congreso Anfitriónico de Panamá" en junio de 1826, Simón Bolívar, hacía su primer planteo histórico de integración; como no es el objetivo de esta tesis el estudio de la historia de la integración latinoamericana, se invita a leer Crisorio (2000).

²⁵ Creada por la Resolución 106 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1948.

²⁶ Producto entre otras de la crisis del 30 y a como lo expresa Thorp (2000:21-22) "La segunda guerra mundial había propulsado sensiblemente la industria latinoamericana y el papel del Estado, ambas en parte debido, irónicamente, a los Estados Unidos, que necesitaba asegurar la provisión de materias primas y bienes estratégicos como hierro y acero de América Latina, incentivando con este fin a las empresas estatales y propiciando la colaboración entre los sectores público y privado". De esta manera se dejaba atrás el antiguo modelo de desarrollo agro-exportador.

²⁷ Primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL, quien defendía la idea de que los países latinoamericanos debían dejar de ser solo productores de materias primas y pasar al impulso de la industrialización.

Por otra parte, cabe mencionar también que estas primeras tesis cepalinas sobre la integración tradujeron el cuestionamiento a las formas de inserción internacional que venían ejecutando los países de la región, por lo que las mismas se constituyeron en el medio (o propuesta) a través del cual los Estados incentivaran su vinculación a nivel externo, como bien lo expresa Ramos (2013a:47) "en relación con los desarrollos teóricos, cabe mencionar que las ideas cepalinas sustentaron los esfuerzos integracionistas de América Latina desde principios de los años 50 hasta finales de la década de los 80, dando forma a lo que podríamos denominar como un auténtico "modelo de integración": una construcción analítica que definía las características que debían adoptar los procesos de integración latinoamericanos, prescribía el modo o los mecanismos adecuados para llevarla a cabo y justificaba las razones que motivaban la necesidad de integrarse".

En esta dirección, enmarcados o inspirados en los postulados cepalinos se pondrán en marcha algunos procesos de integración latinoamericana. Sin embargo es necesario evidenciar que si bien dichos proyectos se inspiraron en el modelo cepalino, estos no adoptaron muchos de los principios instrumentados por el mismo²⁸. De esta manera para 1960 surgirá la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), con la que se pretendía la creación de una zona de libre comercio con miras al avance hacia un mercado común. Si bien en los primeros años este proceso presentó resultados positivos, como el aumento del comercio regional, no logró los objetivos esperados, ya que como lo expresan Bouzas y Fanelli (2001:135), "el elevado proteccionismo de los mercados nacionales, la aplicación del principio de nación más favorecida a las negociaciones intrarregionales que generó la distribución desigual en los costos y beneficios del intercambio, y la resistencia de los países más grandes (Argentina, México y Brasil) a profundizar la integración más allá de su carácter comercial", produjo el estancamiento del proceso.

Empero en 1980, se creará la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que puede decirse era la continuación de la ALALC sobre las base de un nuevo enfoque. Los mecanismos aquí adoptados eran más flexibles que los propuestos por su antecesora y ejemplo de ello fue el no establecimiento de un plazo fijo para el logro del área del libre comercio, contrario a las 12 años fijados por la ALALC; el principio de nación más favorecida se aplicó para concesiones entre miembros, más no entre miembros y no miembros y las negociaciones entre los países no

²⁸ A los efectos leer Ramos (2013a).

procuraban abarcar todo el universo arancelario; además que la ALADI no se limitaba a las cuestiones meramente comerciales, sino que buscaba avanzar hacia la formulación de políticas comunes²⁹. Pese a ello, la ALADI no presentó importantes progresos, ya que su creación coincidió con la crisis de la deuda de 1982 que causó considerables perturbaciones macroeconómicas. Aun así, este proceso fue de gran importancia para el afianzamiento de las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil, y lo que posteriormente se conocería como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ya que estos países harían uso de los instrumentos fijados bajo el marco de la ALADI, para el direccionamiento de los flujos de comercio entre ellos.

2.1-El Camino hacia el MERCOSUR

En 1985 los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney anuncian que sus gobiernos se encontraban en conversaciones para el desarrollo de un programa de integración bilateral. Dicho anuncio se da bajo el marco de la inauguración del segundo puente que ligaba ambos países: el puente Tancredo Neves entre Foz do Iguazú y Puerto Iguazú. Así, con la Declaración de Iguazú, se llega al acuerdo de crear una Comisión Mixta de Cooperación e Integración Regional compuesta por funcionarios y representantes privados de ambos países, cuyo objetivo era la formulación de propuestas en aras de avanzar hacia la puesta en marcha del proyecto integracionista; con lo que para julio de 1986, las tareas de la Comisión culminaron en la firma del Acta para la Integración argentino-brasileña que lanzó el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE).

El objetivo del PICE era estimular el crecimiento equilibrado del comercio bilateral estableciendo mecanismos para fomentar la complementación intrasectorial de diversos sectores de ambos países con énfasis en los bienes de capital. Para alcanzar este objetivo, se propuso un enfoque sectorial concentrado en áreas donde se obtuviesen resultados concretos en el corto plazo. De esta forma, el programa se caracterizó por el gradualismo y la flexibilidad de los mecanismos de liberalización adoptados, que apuntaban a permitir la reestructuración productiva con el menor costo posible. Este gradualismo se reflejó en la inexistencia de plazos para cumplir los objetivos; en efecto, el mecanismo de los protocolos sectoriales permitiría ir concretando acuerdos parciales y avanzar sobre la base de listas positivas de concesiones. En cuanto a la flexibilidad, esta tomaba forma en la existencia de mecanismos que permitían revertir concesiones o implementar medidas

-

²⁹ Ya fueran estas macroeconómicas o industriales para generar una mayor complementación de las estructuras productivas (Bouzas y Fanelli, 2001).

compensatorias cuando se registraran efectos no deseados (Bouzas y Fanelli, 2001). Bajo este esquema se firmaron 24 protocolos sectoriales, 17 el primer año, tres el segundo, y uno en 1989³⁰ (Porta, 1991 en Mariano Álvarez, 2011).

Vale la pena mencionar, partiendo de los postulados de Bouzas y Fanelli (2001), que el PICE y los protocolos sectoriales contribuyeron en varios aspectos con el proceso de integración, por nombrar algunos: el comercio bilateral se duplicó, pasando de 1.1 mil millones de dólares en 1985 a 2.1 mil millones en 1990, dándose un crecimiento más acelerado que el producido con el resto del mundo. Por su parte, Brasil pasó de abastecer un promedio de 13.9% de las importaciones argentinas en 1981-85 a proveer el 17.7% en 1990. Asimismo, el mercado de Brasil duplicó su relevancia como destino de las exportaciones argentinas subiendo de un promedio de 6% en 1981-85 a 11.6% en 1990.

Empero, comenzaron a surgir importantes desequilibrios macroeconómicos, lo que de la mano del cambio de gobierno de turno, significó la relegación del proceso de integración a un segundo plano. No obstante, los presidentes Alfonsín y Sarney dieron un paso de afianzamiento del proceso mediante la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD) en 1988³¹. Con el TICD, se estableció un plazo de 10 años para la creación de una zona de libre comercio, para ello se decidió proseguir con la metodología aplicada en los protocolos sectoriales de 1986 otorgando una mayor importancia a la coordinación de políticas macroeconómicas. Sin embargo, las condiciones económicas y políticas del momento llevaron al tratado a un acto enteramente simbólico, donde la procura por su permanencia estaba dada en objetivos a mediano plazo (Bouzas y Fanelli, 2001).

Vale la pena destacar que en comparación al TICD, el éxito del PICE, radicó en que el mismo se orientó hacia una perspectiva más abarcativa que lo enteramente comercial, lo que hizo que los demás países de la región quisieran adherirse al acuerdo argentino-brasileño. Este hecho, nos habilita para hacer algunas apreciaciones importantes en cuanto al interés de cada socio en hacer parte del MERCOSUR, lo que da cuenta de una cuestión ineludible del momento, que fue precisamente el restablecimiento de la democracia en los gobiernos de la región.

³⁰ Los protocolos más importantes se dieron en temas de bienes de capital; trigo; expansión del comercio; biotecnología; emergencias nucleares y radiológicas; aeronáutica; siderurgia; cooperación nuclear; industria automotriz e industria de la alimentación (García, 1992).

³¹ Vale demarcar siguiendo a Ramos (2013a) que tanto el PICE como el TICD respondieron a la lógica cepalina de integración, significando la industrialización como pilar del desarrollo, el intervencionismo estatal, el potenciamiento de la capacidad de negociación de los Estados a nivel internacional, entre otras. Sobre todo si es comparado con la nueva lógica en la que se enmarcará el Tratado de Asunción que dará origen al MERCOSUR.

Según lo expresan Bouzas y Fanelli (2001), para Argentina la relevancia dada a los temas de seguridad interna, la tensión de los conflictos fronterizos con Chile y la pérdida de la Guerra de Malvinas, contribuyeron a mudar la hipótesis de conflicto militar que el país pensaba podía presentarse con Brasil; por su parte, el país brasilero consideraba que su acercamiento con sus vecinos, especialmente con Argentina, conduciría a diluir desconfianzas alrededor de alguna pretensión hegemónica. Lo cierto es que el desenvolvimiento de las relaciones bilaterales entre estos países, lo encara fundamentalmente el restablecimiento de la democracia en sus gobiernos, que plasmó un contexto de condiciones más favorables para las posibilidades de cooperación e intercambio³².

Desde un punto de vista político, para Argentina el aumento de los flujos de comercio y la creciente interdependencia con Brasil, constituían los medios para eliminar las presunciones de conflicto con vecinos que legitimaban gobiernos dictatoriales; a la vez que para Brasil, cuyo foco estaba puesto en su posicionamiento internacional, la relación con su vecina Argentina, significaba el trampolín para trazar relaciones con el resto de países de América Latina.

A este "primer MERCOSUR", pactado entre Raúl Alfonsín y José Sarney van a adherir posteriormente Uruguay y Paraguay, quienes deciden participar por diversas razones, básicamente de tipo comercial y como lo acabamos de mencionar de transición hacia la democracia. Así, por un lado, la presencia de Uruguay en el MERCOSUR, quien formaliza su ingreso a la integración el 6 de abril de 1988 tras la firma del Acta de Alvorada³³, se generó por el temor del país a que Argentina y Brasil perdieran su interés en el CAUCE de 1974 y el PEC de 1975³⁴, acuerdos que desde un punto de vista puramente cuantitativo beneficiaban más a Uruguay que a cada uno de sus socios por separado.

³² En este sentido, algunos años más tarde en la Primera Reunión de Presidentes de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (1991), los Diputados declararían: "Que sólo puede existir el MERCOSUR en Democracias como estilo de vida en sus países integrantes": I Reunión Parlamentaria de las Comisiones de Relaciones Exteriores de las Cámaras de Diputados de países del MERCOSUR, (7 y 8 de mayo 1991) (Ramos y Rivas, 2006). Lo que se ratificará posteriormente en el Protocolo de Ushuaia de 1998 cuyo art.1 explicita "La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo".

³³ En el Acta se plasmó que "La participación del Uruguay se instrumentará de acuerdo con los grados y modalidades que las tres partes convendrán en cada caso, teniendo en cuenta las condiciones particulares del Uruguay y los instrumentos bilaterales vigentes con ambos países".

³⁴ Como lo argumentan Marmora y Messner (1991), el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) de 1974 y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) en 1975, fueron acuerdos que jugaron un papel decisivo en materia comercial para Uruguay.

En el caso de Paraguay (quien integra al bloque a partir de 1989, después de la primera celebración de elecciones democráticas en el país) su llegada al MERCOSUR respondió básicamente a una decisión política³⁵. Como lo argumentan Borda y Masi (2002), después del país encontrarse durante muchos años de aislamiento como parte de la política exterior del régimen autoritario y posteriormente por imposición externa, el proceso de integración mercosureño se concibió como el medio más adecuado para mejorar su inserción exterior, lo que le generaría una mayor presencia en los foros regionales e internacionales. El sector empresarial paraguayo, después de ser consultado por el gobierno, expuso que la integración económica con Argentina y Brasil era un hecho materializado por efectos del contrabando, argumentando que esta se daba de "fronteras hacia adentro"; por ende, si con el MERCOSUR se lograba una apertura comercial de "fronteras hacia fuera", las perdidas serian minimizadas y las ganancias se incrementarían.

De esta forma, bajo la instauración de un nuevo modelo de desarrollo económico sustentado en las ideas neoliberales, que se traducían en una mayor apertura económica, liberalización, desregularizaciones, privatizaciones, entre otros (las cuales encontraron un terreno propicio para su incubación gracias a los recambios presidenciales del momento, sobre todo en lo que al Cono Sur respecta), y el asentamiento de la democracia, se firma el 6 de julio de 1990 el "Acta de Buenos Aires" por los nuevos mandatarios de Argentina y Brasil, Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello respectivamente, donde se proponía el establecimiento de un Mercado Común que debía estar conformado el 31 de diciembre de1994³⁶.

Es así, como para marzo de 1991 los gobiernos de la Argentina, Brasil, Paraguay³⁷ y Uruguay firman el **Tratado de Asunción (TA)** con el que se establece el MERCOSUR, un proceso de integración regional erigido bajo el asentamiento del llamado "regionalismo abierto"³⁸, que

-

³⁵ Donde la integración apareció como un factor importante para evitar un retroceso en el proceso de transición a la democracia, ya que el primer gobierno de la transición con Rodríguez Pedotti (1989-1993) consideraba que la legitimidad internacional era clave para sostener la democracia.

³⁶ Esto se plasmó en el Acuerdo de Complementación Económica N° 14 (ACE14), suscrito en el marco de la ALADI en diciembre de 1990.

³⁷ Cabe resaltar que Paraguay fue el primero en ratificar el Tratado de Asunción (Ley N° 9 del 15 de julio de 1991).

³⁸ Con la exacerbación del modelo de desarrollo estadocéntrico y las nuevas lógicas mercantilistas que se asentaban con la llegada del neoliberalismo, el antiguo modelo cepalino o "viejo regionalismo" no encontró espacio en las nuevas formas de relacionamiento comercial que se asentarían a principios de década, por lo que hacia mediados de los 90 la CEPAL elaborará un nuevo documento en el que definiría la nueva lógica integracionista que se estaba dando en el momento traducida precisamente en lo que el mismo denominaría regionalismo abierto: "un proceso de creciente independencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la

privilegiará exclusivamente la esfera económica. Así, dicho Tratado plasma en su seno lo acordado con el Acta de Buenos Aires, como fue la creación de un mercado común previsto en un periodo de cuatro años que incluiría la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; la adopción de una política comercial externa común; la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de la legislación en áreas pertinentes. Igualmente, el Tratado estableció un mecanismo de desgravación arancelaria, un régimen general de origen y un mecanismo de salvaguardas transitorio; a la vez que de manera adicional, fijó un plazo para la adopción de un sistema de solución de controversias que tomó forma con el posterior Protocolo de Brasilia en 1991. De acuerdo a su desarrollo institucional, el Tratado de Asunción, crea una estructura institucional transitoria, prevista para un período de cuatro años hasta el 31 de diciembre de 1994, que después vendrá a ser complementada por el Protocolo de Ouro Preto (POP), como se verá a continuación.

3.- Desarrollo Institucional del MERCOSUR

Después de haber efectuado una revisión general de los antecedentes inmediatos al proceso de integración; entramos a desarrollar uno de los temas claves para el presente trabajo, la institucionalidad del MERCOSUR. Para el tratamiento de dicha temática y como lo mencionamos anteriormente, se tomaran 3 periodos de estudio: "Primera y Segunda Transición" (1991-1998); "la Crisis del MERCOSUR" (1999-2002); y "El Nuevo Mercosur" (2003-2012). El análisis de dichos periodos se efectuará de manera analítico-descriptiva con el fin de abarcar ciertas cuestiones que son claves para identificar el posicionamiento y el nivel de participación que la estructura institucional concede a los diferentes actores dentro de la integración. Es necesario aclarar, que se ha destinado un capítulo específico al estudio del tránsito de la Comisión Parlamentaria Conjunta hacia el Parlasur en el periodo de 2006-2012.

3.1- Primera y Segunda Transición (1991-1998)

El periodo comprendido entre la firma del Tratado de Asunción (TA) y la entrada en vigor de la Unión Aduanera incompleta, es a lo que el propio TA denominó como el "periodo de transición", el cual se esperaba estuviese concluido al 31 de diciembre de 1994 con la conformación de un

competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente" (CEPAL, 1994:8).

Mercado Común. Pese a ello, y como bien lo expone Ramos (2010), los objetivos propuestos en el tratado no fueron cumplidos, lo que llevó al bloque a avanzar en un objetivo de menor alcance, la Unión Aduanera³⁹.

El TA diseñó una estructura de instituciones sumamente incipiente, donde se establecía la creación de dos órganos de carácter enteramente intergubernamental encargados de la administración y ejecución del Tratado. De esta forma, se crean el Consejo del Mercado Común (CMC)⁴⁰, un órgano político facultado para la toma de decisiones dentro del proceso; y un órgano ejecutivo, el Grupo de Mercado Común (GMC)⁴¹que constaba de una secretaría administrativa⁴² y bajo el cual se crearon 10 Subgrupos de Trabado (SGT)⁴³, a los que posteriormente les fueron introducidas modificaciones que terminaron en la eliminación, complementación y creación de nuevos Subgrupos. En lo concerniente a la toma de decisiones dentro del proceso, en el art.16 del TA, se plasmó que "Durante el período de transición las decisiones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes".

Como se observa, la ingeniería institucional de esta etapa no solo fue insuficiente, sino que además, sentó las bases de lo que sería la esencia intergubernamental del modelo de integración. Así puede decirse casi no consideraron el ámbito parlamentario, el cual quedó contenido en solo un artículo en las Disposiciones Generales del Tratado de Asunción, el art.24 que estableció "Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado".

³⁹ Sin que esto implicara que se abandonara la idea inicial de conformar el mercado común que a la fecha sigue siendo el objetivo a alcanzar.

⁴⁰ El TA, estableció que este órgano estaría integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes; y que se reuniría las veces que estimase oportuno, por lo menos una vez al año lo haría con la participación de los Presidentes de los Estados Partes. A su vez su presidencia será rotativa entre los Estados Partes y ejercida en orden alfabético por períodos de seis meses.

⁴¹ Con poder de iniciativa para "velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros; y fijar el programa de trabajo que asegurase el avance hacia la constitución del Mercado Común" (TA, art. 13).

⁴² Encargada básicamente de guardar los documentos y de comunicar sus actividades.

⁴³ Subgrupo 1: Asuntos Comerciales Subgrupo 2: Asuntos Aduaneros Subgrupo 3: Normas Técnicas Subgrupo 4: Políticas Fiscal y Monetaria Relacionadas con el Comercio Subgrupo 5: Transporte Terrestre Subgrupo 6: Transporte Marítimo Subgrupo 7: Política Industrial y Tecnológica Subgrupo 8: Política Agrícola Subgrupo 9: Política Energética Subgrupo 10: Coordinación de Políticas Macroeconómicas (Anexo V del TA).

De esta "**primera transición**" pueden señalarse varios elementos, entre ellos, dada la incipiente formación institucional establecida con el TA que no respondía a las demandas que iban apareciendo en la integración, surge la necesidad de la creación de nuevas instituciones: Foros Técnico- Negociadores; Reuniones Especializadas; los Grupos Ad Hoc, Comités y Comisiones, entre otros (Bouzas y Soltz, 2002). Cabe resaltar que dicha suma institucional, no provino de un desarrollo normativo que clarificase su funcionamiento, como tampoco su ubicación en la estructura, por el contrario, las mismas respondieron a la necesidad coyuntural del momento, donde las competencias otorgadas fueron dadas en relación con las demandas que surgían de manera particular⁴⁴.

Así mismo para esta época y con un enfoque prioritario, el bloque se concentró en el desarrollo de su funcionamiento institucional definiendo su propio ordenamiento jurídico. No menos importante fue también que el MERCOSUR comienza a sentar su patrón de inserción externo como bloque y a establecer las relaciones con los diferentes actores del sistema internacional, para lo cual se trabaja en la coordinación de una posición común en los foros económicos mundiales y en la fijación de criterios en las negociaciones con terceros.

Una vez aprobado el Tratado de Asunción por los Congresos Nacionales de los Estados Parte, el MERCOSUR, inició su camino hacia la reforma institucional y adoptaría el Protocolo de Ouro Preto (POP) en 1994. A la adopción del POP es a lo que se ha denominado "segunda transición" (1995 a 1998), ya que con este Protocolo se define la estructura institucional básica del bloque (que aún se mantiene). Es de mencionar que las atribuciones otorgadas por este a los distintos órganos, no eran definitivas pues podían ser objeto de revisión y modificación. Con el POP no varía mucho el cuerpo de instituciones, este propone tres órganos con poder de decisión: el CMC, el GMC y una nueva incorporación, la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM); dos instituciones cuya facultad reposa en la elaboración de recomendaciones a ser elevados a los órganos decisorios, la CPC y el FCES; y por último una Secretaria Administrativa del MERCOSUR (SAM), que dejaba de ser parte del GMC, para ser un órgano independiente y con presupuesto propio dentro del proceso.

⁴⁴ Ejemplo de ello fueron los Grupo y Comisiones Ad Hoc, creados básicamente para el tratamiento de temas donde los Estados no habían podido llegar a un consenso como era el caso del sector azucarero y automotriz; o cuando surgían problemáticas que no habían sido abordadas, lo que se constituyó en un mecanismo informal para resolver problemas, que no siempre daba los resultados esperados.

Por lo tanto, el CMC se reafirma como el "órgano superior del MERCOSUR" en la conducción política de la integración y la toma de decisiones para el cumplimiento de los objetivos establecidos por el TA. Entre los cambios propuestos, se estableció que las reuniones con la presencia de los presidentes del bloque, debían realizarse por lo menos una vez por semestre; y que el CMC debe pronunciarse mediante decisiones obligatorias para los Estados Partes. De la misma manera se especifican sus funciones y atribuciones⁴⁵. Con el GMC, pasa lo mismo, se confirma su calidad de "órgano ejecutivo" de la integración; se conserva su composición inicial definida por el TA; y se determinan sus funciones y atribuciones⁴⁶, haciendo de este órgano en la jerarquía decisional del MERCOSUR, el segundo más importante después del CMC.

Una de las incorporaciones más llamativas en la estructura institucional del nuevo periodo, fue la CCM⁴⁷, que es el órgano encargado de asistir al GMC, y le "compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países" (Protocolo de Ouro Preto, art. 16).

También se crea el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), que según su definición en el art. 28 del POP es "un órgano de representación de los sectores económicos y sociales", cuyo objetivo es generar un espacio de discusión para el logro de consensos entre los actores sociales de cada Estado parte (Ramos, 2010). Se institucionaliza la CPC, a la que se le encomienda como principal atribución "acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR" (POP, Art.25); y se le confiere mayores atribuciones a la SAM pasando de ser una instancia de apoyo al GMC, a ser un órgano operativo de todo el bloque, responsable de la prestación de servicios a las demás instituciones. Con el POP también se definieron las fuentes legales del proceso de integración, refinando con ellas el mecanismo de solución de controversias propuesto por el Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias (PBSC), de esta forma se precisó el alcance de las disputas que podían ser sometidas a consideración del órgano; y se creó un nuevo

⁴⁵ Ver Protocolo de Ouro Preto, Art.8.

⁴⁶ Ver Protocolo de Ouro Preto, Art. 14.

⁴⁷ Este órgano se crea con la Decisión CMC13/1993, y es completada por la Decisión CMC 09/1994. Está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por Estado parte y es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Se reúne por lo menos una vez al mes o cuando lo solicitan o bien el GMC o cualquiera de los Estados parte (Protocolo de Ouro Preto, art.17).

mecanismo para formular reclamaciones ante la Comisión de Comercio (CCM) (Bouzas y Soltz, 2002).

Para finales de los 90, con la Decisión CMC 18/1998, se creó el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), encargado básicamente de la coordinación de la agenda política del MERCOSUR y las cuestiones de interés político con otros países e instituciones internacionales.

De esta "segunda transición" pueden destacarse en términos generales 4 grandes rasgos. En primer lugar, *el marcado intergubernamentalismo de la integración*, que de la mano de los postulados de Grandi y Bizzozero (1997), ha colocado el control del proceso en manos de unos pocos actores. Este primer punto lo desarrollaremos con cierto grado de profundidad dado el interés de esta tesis en reconocer cual es la posición que tienen los actores sociales y su grado de injerencia dentro de la integración.

Según estos autores, para el análisis del entramado de actores, es necesario tener en cuenta lo que ellos han denominado como los "círculos de influencia" en los distintos Estados partes y su capacidad de trascender el nivel nacional. De esta forma, los autores diferencian entre una manifestación en el nivel nacional y otra en el nivel subregional. En lo que respecta al nivel nacional, argumentan, "la capacidad de influencia de los actores está condicionada por factores políticos, institucionales, económicos, sociales y también culturales de cada Estado. La capacidad de trascender al nivel MERCOSUR (subregional) está condicionada por el esquema institucional del proceso de integración y por los antecedentes de organización y sistemas de acción de estos actores" (Grandi y Bizzozero, 1997:38-39 las cursivas son nuestras).

Asimilando esta conceptualización al nuevo cuerpo institucional adoptado con el Protocolo de Ouro-Preto, se encuentra que los actores en el MERCOSUR pueden ubicarse en tres círculos de influencia que tienen representación tanto a nivel nacional como subregional. En el primer círculo de influencia, encontramos, a nivel nacional, las dirigencias gubernamentales, la tecnoburocracia ministerial y los grupos empresariales. A nivel subregional, estas dirigencias gubernamentales bajo el marco del POP, se traducen en el Consejo de Mercado Común, el Grupo Mercado Común, y la Comisión de Comercio, que como lo expresan los autores, son los que integran el núcleo decisorio. En cambio, la tecnoburocracia negociadora, representa a los subgrupos de trabajo del GMC (Comisiones, Comités, Grupos Ad Hoc) y a los Comités Técnicos de la CCM; órganos que si bien no tienen poder de decisión, cuenta con capacidad de influencia según su grado de cercanía con el núcleo decisorio. Por su parte, los grupos

empresariales, son los que denotan los intereses de carácter privado dentro del proceso de integración

El segundo círculo de influencia, a nivel nacional, está conformado por el Parlamento; los partidos políticos; las centrales sindicales y las asociaciones que representan a los pequeños y medianos empresarios; y las regiones centrales. En el ámbito subregional, los Parlamentos o Congresos nacionales se expresaron en la Comisión Parlamentaria Conjunta, que después va a convertirse en el Parlamento del MERCOSUR (Parlasur); en cuanto a los partidos políticos, estos no cuentan con redes interpartidarias a nivel subregional, sin embargo como lo expresa Ramos (2014) y se analizará en el cuarto capítulo, los mismos tienen participación en el MERCOSUR a través de 2 canales formales: el partido de gobierno, y los legisladores que representan al partido tanto a nivel nacional como subregional. Por su parte las asociaciones que representan a las PyMes y centrales sindicales, a nivel subregional, operan bajo el Foro Consultivo Económico-Social (FCES).

Por último, el tercer círculo de influencia lo integran en el nivel nacional, las organizaciones sociales en general; las Fuerzas Armadas; las entidades subnacionales más alejadas de la zona de frontera o del centro de poder decisorio (provincias, instancias estatales, regiones, municipios); las universidades; las élites culturales; y los colegios profesionales. Estos actores, también tienen representación a nivel subregional expresada en organizaciones sociales; foros regionales de colegios profesionales; redes universitarias y de educación.

De esta manera puede verse claramente la concentración del poder de decisión en el núcleo duro de la integración conformado por los tres órganos ejecutivos del MERCOSUR: CMC, GMC y CCM (delineando así el intergubernamentalismo base del proceso). Asimismo queda claro que los actores que operan a través de instituciones dependientes de estos órganos de decisión (Grupos y Comisiones Ad Hoc; Comités Técnicos, etc.) son los que a su vez ejercen mayor grado de injerencia dentro de la integración; lo que ha relegado a los actores sociales a tener un rol pasivo dentro de la misma. Pese a ello, se encuentra que estos actores sociales pueden tener una mayor injerencia a través de ciertos mecanismos que serán analizados más adelante.

En segundo lugar, *la consolidación de las instituciones vigentes dentro de la estructura del MERCOSUR*, donde a pesar de la marcada orientación del bloque a la suma institucional que no deja de ser una constante también para estos años⁴⁸, se observa una maduración del bloque en

-

⁴⁸ Aunque se reduce notablemente en comparación con el periodo de "primera transición".

cuanto a la definición y orientación de su cuerpo institucional, lo que se verifica en el avance del tratamiento de aspectos centrales en cuanto a la articulación del proceso que antes no habían formado parte de la agenda, como la firma del Acuerdo de Sede con la República del Uruguay para la instalación de la SAM⁴⁹, la adopción del Reglamento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias⁵⁰, el nombramiento de los primeros Directores de la Secretaría⁵¹, y la aceptación de los Reglamentos Internos tanto de la CCM como del FCES⁵² (Ramos, 2010).

En tercer lugar, empieza a producirse *la participación de los países asociados en las reuniones del MERCOSUR*. Se firman los dos primeros Acuerdos de Complementación Económica con Chile y Bolivia (ACE N°35 y ACE N°34⁵³ respectivamente); se inician las negociaciones con la Unión Europea; se firma un Proyecto de Entendimiento de Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones con Canadá y se acuerda un Protocolo de Intenciones con la UNESCO y un Memorándum de Entendimiento con el BID. Igualmente se firman acuerdos de financiación específicos con la UE, que involucran a la CPC y a los SGT.

3.2- La Crisis del MERCOSUR (1999-2002)

Un momento decisivo en la vida del bloque lo significó el período transcurrido entre 1999 y 2002 que trajo consigo las crisis económicas de los dos socios mayores del bloque, Argentina y Brasil. Crisis entre las cuales se asentó el programa de "Relanzamiento del MERCOSUR", que aunque cargado de buena voluntad, no duró mucho en ser catalogado por los mismos Estados, como utópico e idealista, sobre todo teniendo presente las circunstancias por las que atravesaba el proceso.

Las crisis transitadas comienzan con la devaluación del real en Brasil en enero de 1999⁵⁴, la que desató de inmediato una caída alarmante en las exportaciones del cuadro de países de la región y produjo una situación preocupante para el futuro comercial del bloque. Bajo esta coyuntura los Estados miembros en la necesidad de mediatizar un poco la fuerte dependencia hacia el mercado de Brasil, comienzan a diversificar el destino de sus exportaciones en cuanto también intentaban negociar medidas compensatorias para mitigar las pérdidas comerciales.

⁵¹ Decisión CMC 12/1996 y 23/1998.

⁴⁹ Decisiones CMC 04/1996 y 22/1998.

⁵⁰ Decisión CMC 18/1998.

⁵² Resolución GMC 61/1996 y Decisiones CMC 02/1998 y 68/1996.

⁵³ Pasa a ser reemplazado por el ACE Nº 36 firmado en Montevideo en 1997.

⁵⁴ Para profundizar sobre el tema, léase: Sainz y Calcagno (1999).

Un aspecto destacable de la crisis fue el imperante unilateralismo ejercido por los miembros del bloque, que afectaba cada vez más la credibilidad de la integración tanto a nivel intra como extra zona. Así en vez de generarse respuestas conjuntas a la crisis, lo que se dio entre los miembros fue la adopción de medidas que perjudicaban al otro, como tal fue el caso de la aplicación por parte del gobierno argentino de un régimen de salvaguardas para frenar la entrada de las importaciones textiles de Brasil, China y Pakistán, ante lo que el gobierno brasileño respondió con la suspensión de todas las negociaciones en el área del MERCOSUR⁵⁵ (Caetano, 2011). Ante esta situación, los escasos poderes de acción que presentaban los socios menores, Uruguay y Paraguay frente a la resolución de la crisis, no lograban generar que los socios mayores convergieran en una respuesta a la misma, lo que hizo que se resaltaran aún más las asimetrías entre los países miembros, no solo en términos económicos sino también en su injerencia efectiva dentro del proceso.

Bajo este marco de inestabilidad económica es impulsado a mediados del 2000 por la Presidencia Pro Tempore, en ese entonces encabezada por Argentina, el programa de Relanzamiento del MERCOSUR. Este Programa fue producto de arduas negociaciones entre los países socios que dieron como resultado una serie de Decisiones formalizadas en la XVIII Reunión del CMC el 20 de junio del año mencionado. El Programa contemplaba las cuestiones más sensibles de la integración, como bien lo expresaron Bouzas y Soltz (2002:5), "la Agenda de Relanzamiento pareció más un inventario de asuntos pendientes que un compromiso efectivo para resolverlos". Para el 2001, cumplidos 10 años del Tratado de Asunción, ya se había desatado en Argentina la que sería una de las peores crisis de su historia y que afectaría fuertemente al bloque gracias al fracaso del "Plan de Convertibilidad". Así el escenario regional quedó sumido entre las tensiones de Argentina y Brasil; las reclamaciones de Paraguay y Uruguay por medidas compensatorias que paliaran los desbalances económicos emanados de las crisis de los dos socios mayores; la suspensión de negociaciones; la adopción de medidas unilaterales; las continuas amenazas de los presidentes por terminar con el proceso de integración, entre otros horizontes no muy favorables para el bloque (Caetano, 2011).

Por el lado institucional, como era de esperarse, el escenario no fue muy diferente; al contrario, la estructura de instituciones demostró no estar preparada para enfrentar situaciones críticas.

_

⁵⁵ Dado este contexto, si bien Argentina revoca de manera parcial la medida de restricción adoptada contra la entrada de los productos de importación de los socios del MERCOSUR, haciendo que se restablecieran las negociaciones en la zona; el panorama no dejaba de ser desolador y de marcar las fuertes fragilidades del Mercado Común del Sur.

Empero, por estos años van a surgir nuevas instituciones creadas con el fin de gestar soluciones. Así, siguiendo a Ramos (2010), como respuesta a la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas, se crea tras la Decisión 06/1999 del CMC, el "Grupo de Alto Nivel para la Coordinación de Políticas Macroeconómicas" integrado por funcionarios jerárquicos de las administraciones nacionales para la negociaciones de los asuntos políticos y económicos más complejos. Otra de las respuestas a la crisis la constituyó el nuevo Grupo Ad Hoc de Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial designado para "examinar la coyuntura económica de los Estados Partes, y la evaluación de los flujos de comercio intra y extra zona" (Decisión CMC 07/1999). Con el Programa de Relanzamiento del MERCOSUR, se produce una reestructuración integral de las instituciones dependientes del GMC y la CCM (este es un periodo donde vuelve la multiplicación institucional, lo que hace que se complejice la estructura vigente).

Haciendo un balance general de este periodo se observan varias cuestiones, la primera de ellas el déficit institucional, no traducido este en la falta de instituciones, sino en la inoperancia de las mismas y su inefectividad para responder a las necesidades de la integración. En segundo lugar, se va a evidenciar aún más el desfasaje normativo en cuanto a las decisiones adoptadas a nivel MERCOSUR y su respectiva equivalencia a nivel doméstico (más del 50% sin internalizar⁵⁶) lo que dejaba sin mucho marco operativo a las decisiones mercosureñas; por lo que se pone de manifiesto la necesidad de replantear las relaciones interinstitucionales de la CPC y avanzar en la redefinición de sus funciones. De esta manera quedó sobre la mesa la apertura de ámbitos para nuevos actores⁵⁷, básicamente para los actores sociales, que si bien hallaron un espacio dentro del proceso que pudieron llevar a institucionalizar, el mismo no encontraba una mayor relevancia pues la toma de decisiones seguía concentrada en los órganos ejecutivos de la integración. Se pudo llegar a pensar, que con el Relanzamiento del MERCOSUR, la esfera social encontraría un espacio de decisión, pero lo que encontró fue el consuelo de la institucionalidad de su representación, no más que eso.

En tercer y último lugar, la crisis no solo revelaba la eminente fragilidad en términos económicos y comerciales del bloque, sino también del modelo de integración como tal. Un modelo que los actores habían erigido sobre la base del "regionalismo abierto", cuya lógica les hacía transitar

.

⁵⁶ Caetano (2011) y Ramos (2010).

⁵⁷ Durante estos años van a tener representación institucional las entidades gubernamentales subnacionales, a través de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias, y las cooperativas, con una Reunión Especializada homónima. Igualmente los trabajadores van a ver afianzada su participación con la creación de la Comisión Sociolaboral (Ramos, 2010).

sobre una agenda enfocada enteramente al ámbito económico-comercial haciendo del mercado el agente conductor del proceso y dejando de lado con ello otras áreas fundamentales de la integración. Así la hegemonía de la visión neoliberal, permeaba también el ámbito institucional, ya que el mismo propugnaba por una baja institucionalidad, subsumiendo al proceso en la creación de instituciones intergubernamentales, sin la promesa de caminar hacia la construcción de instituciones comunitarias (el tan diluido camino de la supranacionalidad).

3.3- El Nuevo MERCOSUR (2003-2012)

Como lo han expresado algunos autores (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008) en los inicios del siglo XXI América Latina fue permeada por el avance de gobiernos progresistas que se instauraron con fuerza en la mayoría de los países de la región, lo que generó una considerable ruptura con la década del 90 cuya gobernanza estuvo en su mayoría dada por los regímenes de derecha. Así con la ascensión de estos gobiernos principalmente en el cono sur, se inyectó un nuevo viraje a la integración del MERCOSUR, privilegiándose a la esfera política y social por encima de la económica-comercial predilecta en la década anterior.

Cabe destacar que esta nueva orientación que tomó el MERCOSUR hacia un enfoque más social, fue producto de la resistencia que estos nuevos gobiernos dieron hacia el modelo económico sustentado por las políticas de liberalización económica o como también se les llamo de "modernización económica" que provocaron grandes crisis y desequilibrios en la región. Con ello, el inicio de este nuevo tiempo que ostentaba los primeros años del 2000, se tradujo en el impulso de tres cuestiones centrales: el fortalecimiento de las democracias, el rol activo del Estado, y la profundización de la integración regional.

De esta manera, la última cuestión tomó forma con los presidentes, Luis Ignacio Lula Da Silva (2002) en Brasil y su homólogo Néstor Kirchner (2003) en Argentina, quienes entendieron que la integración no podía estar dada o no podía concebirse solo en términos económicos, sino que la misma necesitaba ser encarada desde los pueblos y para los pueblos, de modo tal que la esfera social entrase a ser uno de los pilares fundamentales en el proceso.

Por el lado de los dos socios minoritarios del bloque, Paraguay y Uruguay, inicialmente se observó una actitud defensiva y proclive no a la profundización de los nexos con los vecinos, sino al afianzamiento de las relaciones con Estados Unidos, como tal fue el caso de Uruguay que con Jorge Batlle aun a la cabeza de la presidencia, propendía por el ALCA. Sin embargo, este

panorama va a cambiar hacia el 2004 cuando asume el poder Tabaré Vázquez, quien al igual que los presidentes de Argentina y Brasil, adopta una visión más keynesiana de la economía y enfatiza un discurso latinoamericanista por la integración. Para el caso de Paraguay, si bien el país se encontraba con fuertes problemáticas a nivel político y también en cuanto a su afianzamiento democrático; el mismo da voces alentadoras por la cohesión de la integración, y ejemplo de ello, fue la presentación en la XXIV Cumbre del MERCOSUR en junio de 2003, de la propuesta en relación con el "tratamiento de asimetrías", donde se enfatizó claramente en la necesidad de un cambio en el modelo económico y su remplazo por otro de industrialización, así como también se plasmó que la inserción internacional del país estaría dada desde el MERCOSUR (Caetano, 2011).

Como puede leerse, el nuevo periodo transcurría con la recuperación de la crisis de los dos socios mayoritarios del bloque, y el reimpulso de sus economías, lo que allanó el terreno entre Argentina y Brasil para el reinicio del bilateralismo, que esta vez estaría sostenido en la bandera integracionista del nuevo MERCOSUR. Por lo que con documentos como el Consenso de Buenos Aires el 16 de octubre de 2003, el Acta de Copacabana el 17 de marzo de 2004, y el Plan de Trabajo 2004-2006, se concretaba un nuevo proyecto político regional enmarcado en el que académicos como Da Motta Veiga y Ríos (2008) y Sanahuja (2012 y 2008) denominaron como "regionalismo posneoliberal". Éste desplaza el acervo en la adopción de las políticas neoliberales imperantes (dado con el modelo de regionalismo abierto de los 90) y precisa un papel estratégico y proactivo del Estado, un énfasis en políticas públicas dirigidas a la reintegración social; un renovado enfoque productivista, y una destacada propuesta convergente en materia de política exterior enfatizada en la voluntad común de profundizar el proceso de integración regional, como bien quedó expreso en el Consenso de Buenos Aires (2003).

Con un agenda de corte más político y social en la integración y cumplidos 10 años del Protocolo de Ouro-Preto, el año 2004 llegó cargado de iniciativas para profundizar y afianzar el proceso, a lo que la idea reformista de la institucionalidad del bloque, se constituía en una meta a alcanzar en la próxima Cumbre que se celebraría en este año, la Cumbre de Ouro Preto. Dicha idea de reformar la institucionalidad vigente se conduciría tras la elaboración de la propuesta de creación

_

⁵⁸ Concepto que debe ser utilizado con mucha sutileza pues no indica un legible entendimiento de la coyuntura que viven hoy los países, y que ostenta lo que podríamos decir una mezcla en la reivindicación del modelo estadocentrico privilegiado en la década del 50 con una agenda comercial que claramente conserva rasgos propios del neoliberalismo. Para ser más claros el modelo por el que transita hoy en día América Latina todavía no denota un concepto con significado definido, o por lo menos no claro.

del que sería el Protocolo de Ouro Preto II, al que incluso, antes de ser llevado a la Cumbre se le había firmado su acta de defunción, producto de la fuerte oposición que encontró de parte del bando anti- MERCOSUR (que se pensó se había "diluido" entre el discurso por más integración), y de las nuevos conflictos que comenzaban a asomar entre Argentina y Brasil⁵⁹. Con este horizonte se empezaba a derrumbar el que se creía era un panorama prointegracionista de base sólida sobre el que se podía avanzar; y el resultado de lo ocurrido en la tan esperada Cumbre de Ouro Preto, se sintetiza en lo que Felix Peña (2004) argumentó: "Después de Ouro Preto, el MERCOSUR sigue en pie. Sus principales problemas también. No hubo la fiesta esperada. Tampoco la muerte anunciada".

Centrando nuestra mirada a nivel institucional van a surgir al comienzo de este periodo dos nuevas instituciones: *la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)*, creada con la Decisión CMC 11/2003 como órgano dependiente del CMC y encargada de asistir a este último en todas las actividades que le sean requeridas, así como también representar al MERCOSUR en las negociaciones con terceros países u organismos internacionales, entre otras funciones; ⁶⁰ y el *Tribunal Permanente de Revisión (TPR)* que se constituye en un "recurso de revisión", cuando se hayan agotado las instancias previas establecidas en el Protocolo de Olivos (PO) para la solución de controversias, incluido el laudo de un Tribunal Arbitral Ad Hoc⁶¹.

En consecuencia con el reconocimiento de los problemas de la integración y en veras al impulso del "nuevo MERCOSUR"; luego de esta Cumbre de Ouro Preto, se van a crear nuevas instituciones entre las más importantes, el Parlamento del MERCOSUR (institución que será analizada en el segundo capítulo) y se van a formalizar institucionalmente algunos programas destinados a hacer frente a las asimetrías estructurales existentes. Así con la Decisión CMC 45/04, se crea el *Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)* "destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y

_

⁵⁹ Dichos conflictos respondían a los desniveles en el intercambio comercial y las modalidades de negociación unilateral frente a terceros países

⁶⁰ Para ver las competencias del órgano consúltese la Decisión CMC 11/2003, art. 4.

⁶¹ Cabe aclarar según lo expresa el artículo 23 del PO, los Estados pueden acordar abiertamente someterse o no al TPR como única instancia para la solución del conflicto. En caso de ser así, éste tendrá las mismas competencias que un Tribunal Arbitral Ad Hoc, y los laudos que emita serán obligatorios para los Estados partes en la controversia a partir de la recepción de la respectiva notificación y tendrán fuerza de cosa juzgada.

promover la cohesión social". Asimismo, se determinó que el FOCEM estuviera integrado con aportes anuales de los Estados Partes, efectuados en cuotas semestrales no reembolsables⁶².

En la misma lógica, para este periodo se crearon también dos nuevos fondos: *el Fondo Especial para Controversias*, ⁶³ destinado a solventar los gastos de los integrantes de los Tribunales del MERCOSUR; y *el Fondo de Financiamiento del Sector Educacional del MERCOSUR*, ⁶⁴con el objetivo de financiar proyectos de educación que contribuyan a fortalecer el proceso de integración. Además de estos tres fondos, van a surgir también dos nuevas instituciones y un nuevo programa de fortalecimiento social: *El Centro Mercosur de Promoción del Estado de Derecho* ⁶⁵, para "analizar y afianzar el desarrollo de Estado (sic), la gobernabilidad democrática y todos los aspectos vinculados a los procesos de integración regional con especial énfasis en el MERCOSUR"; el *Instituto Social del MERCOSUR*, una instancia regional técnica de investigación en el campo de las políticas sociales ⁶⁶; y el *Programa Somos MERCOSUR*, iniciativa lanzada por Uruguay en el marco de su Presidencia Pro Tempore, con el fin de articular la agenda de los gobiernos y la sociedad civil mediante un programa de acciones sociales, políticas y culturales.

Por otra parte y como era de esperarse, el común denominador de todos los periodos (la suma institucional) vuelve a darse también para estos años, se van a crear nuevas Reuniones, Comités, Grupos y Comisiones Ad Hoc, bajo la órbita de los órganos con poder de decisión en el MERCOSUR (CMC, GMC, CCM)⁶⁷.

Haciendo un balance general hasta el año 2006 (año en el que el MERCOSUR se moverá fuertemente entre la balanza de su profundización o su flexibilización) si bien la estructura no dista mucho de la adoptada en 1994, salvo por la creación de algunas nuevas instituciones (el Parlasur, el FOCEM, la CRPM, el TPR, y el sector de asesoría técnica de la SAM), podemos hablar de una avance en distintas materias, que por lo menos hasta ese momento no habían

_

⁶² "El monto total anual del aporte de los Estados Partes al FOCEM será de cien millones de dólares y será integrado conforme a los siguientes porcentajes, que han sido establecidos teniendo en cuenta la media histórica del PBI del MERCOSUR: Argentina: 27%, Brasil: 70%, Paraguay: 1%, Uruguay: 2%" (Decisión CMC 45/2004). También planteó la manera como se utilizaría el Fondo: 48% a los proyectos presentados por Paraguay, 32% a los proyectos de Uruguay, 10% para los proyectos de Argentina y el mismo porcentaje para Brasil.

⁶³ Este Fondo se crea con la Decisión CMC 17/2004.

⁶⁴ Creado a través de la Decisión 33/2004.

⁶⁵ Art. 1 de la Decisión CMC 24/2004 con la que se crea el organismo.

⁶⁶ Que nace en el ámbito de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMDAS) con la Decisión 03/2007.

⁶⁷ Para ahondar más sobre el tema consúltese: Ramos (2010).

logrado ser abarcadas, como era precisamente el tratamiento de las asimetrías de los países del bloque, donde el FOCEM, representó un gran paso.

De la misma manera el nacimiento de estas instituciones significó el reconocimiento de áreas y actores importantes dentro del proceso que habían estado rezagados de la estructura institucional, como es el caso del Parlasur, que por su parte no solo simbolizó la dimensión parlamentaria del proceso sino que además ratificó el compromiso de los nuevos mandatarios con el MERCOSUR. No menos importante la mejora en cuanto a los mecanismos de solución de controversias que con el TPR se materializaba una opción regional de tratamiento y respuesta a las problemáticas entre los socios, más allá de las claras falencias y desafíos en su consolidación.

Un aspecto a destacar va ser que para estos años el MERCOSUR ampliado va a comenzar a tomar forma con el *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela* el 4 de julio de 2006, donde el país se constituye como miembro pleno. Sin embargo la formalización del Estado venezolano al bloque, va a producirse solo en el 2012⁶⁸, producto de la demora en la ratificación de la normativa en el Parlamento de Brasil que duro casi tres años (15 de diciembre de 2009), así como también en el Congreso paraguayo, el cual estuvo bloqueando la entrada del país durante todo este tiempo. Como puede verse la internalización de las normas se va a constituir en uno de los problemas fundamentales del bloque hasta el día de hoy.

3.3.1- De la Profundización o Flexibilización

El 2006 fue un año particular para la integración, por un lado la coincidencia ideológica entre los Presidentes del bloque colocaba al proceso en el deseo de su profundización y le hacía andar por senderos que habían sido poco o nada explorados por los gobiernos anteriores, como eran los avances en el temario social. Pero por otro lado, y como se produce en todo proceso integracionista; cuando se está caminando sobre un nuevo proyecto de construcción como era el

_

⁶⁸ Tras la crisis política de Paraguay en 2012, en la que el presidente electo Fernando Lugo fue destituido por "mal desempeño de sus funciones" según los argumentos del Senado para su enjuiciamiento político; los gobiernos del MERCOSUR después de expresar repudio ante esta acción , la cual consideraron ilegitima y algunos de ellos la catalogaron de golpe de estado parlamentario, decidieron por unanimidad suspender al país del bloque de conformidad con el Protocolo de Ushuaia en el que se establece como condición para pertenecer al MERCOSUR la plena vigencia de las instituciones democráticas. A estos efectos, en la XLIII Cumbre del bloque celebrada en la ciudad de Mendoza- Argentina, además de dar tratamiento a la situación de Paraguay, también se logró concretar la entrada de Venezuela como miembro pleno. A pesar de que para muchos, esto significó una jugada política audaz de los gobiernos del MERCOSUR para saltar las trabas y el bloqueo del Parlamento paraguayo a la incorporación de Venezuela, no es sino hasta el 2013 que este Parlamento aprueba la entrada de este último y se terminan los escollos en referencia a los estatutos de la integración para la adhesión de los nuevos miembros.

MERCOSUR de este periodo, las divergencias y problemáticas entre los miembros no representaban un asunto superado, por el contrario comenzaban a agudizarse sobre todo en el aspecto económico.

Es así como el año en mención terminaba con un punto neurálgico sobre el tablero que fue la campaña de algunos países, entre sus más fuertes impulsadores Uruguay, de la idea de flexibilizar el proceso en aras de que sus miembros, principalmente sus socios menores, pudieran celebrar tratados preferenciales por fuera de la región con terceros países. Los argumentos para este hecho respondieron básicamente a las dificultades en la concreción de posturas comunes frente a la negociación con terceros países de la extra-zona y en foros multilaterales (como las divergencias entre Argentina y Brasil en la última ronda de negociaciones de Doha o la poca articulación entre los socios en los escenarios multilaterales). De esta forma el sello de estos nuevos años estaría dado en términos de flexibilización vs. profundización de la integración, posturas que daban cuenta tanto de los logros alcanzados hasta allí, como también de los conflictos latentes que no solo seguían sin ser resueltos, sino que además amenazaban la continuidad del bloque en términos de su nuevo direccionamiento.

En este orden un momento importante para el bloque lo significó la crisis económica internacional de 2008, que afectó considerablemente a los países latinoamericanos. Empero y para sorpresa de los analistas, la región se encontró mejor preparada para enfrentar la crisis de lo que señalaban los catastróficos diagnósticos, incluso el continente en si presentó menos afectaciones que por ejemplo la zona europea, que fue en gran manera golpeada.

Como lo expresa Caetano (2011), es posible argumentar que el impacto de la crisis desembocó en la centralidad de los procesos de integración regional para los países latinoamericanos, quienes convergieron bajo este marco en la necesidad de construir y fortalecer la agenda de la región, dotándola de temas indispensables como la infraestructura, la energía, la innovación en ciencia y tecnología, la adopción de posicionamientos comunes en los foros multilaterales, entre otras temáticas prioritarias tendientes el fortalecimiento de la integración. Esto hizo que en su momento la idea de flexibilizar se atenuara, con lo que para el bienio 2008-2010, sin dejar de reconocer las problemáticas que enfrentaba el bloque, se logró retomar el curso de la profundización que se expresó muy bien en la consolidación de la nueva agenda.

Centrando nuestra mirada en el eje institucional del bloque, este periodo concentró el surgimiento de instituciones con un carácter orientado al cohesionamiento de la integración productiva, lo que

resultaba obvio sobre todo con el entendimiento generalizado de los gobiernos de dar una repuesta regional a la crisis. De esta forma, la suma institucional estaría dada en términos de la proliferación de Grupos y Comités Ad-Hoc, con un claro corte productivista.

En relación a ello, se creó un *Grupo Ad Hoc* en diciembre de 2007⁶⁹ dependiente del GMC que tenía por objeto la elaboración del *Programa de Integración Productiva*, el cual estaría enfocado a fortalecer la complementariedad productiva de las empresas del MERCOSUR, principalmente de las PyMes, y profundizar el proceso de integración incrementando la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes⁷⁰.

Igualmente, con la Decisión CMC 41/2008, se establece el *Fondo MERCOSUR de Garantías* para Micro, *Pequeñas y Medianas Empresas*, destinado a garantizar operaciones de crédito contratadas por las PyMes con sede en el territorio de los Estados Partes que estén vinculadas a actividades de integración productiva. En la misma dirección, se estableció a través de la Decisión CMC 45/2008, el Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR "con la finalidad de financiar programas y proyectos de estímulo a la agricultura familiar y permitir una amplia participación de los actores sociales en actividades vinculadas al tema" En congruencia con este corte más productivista es de mencionar también, la aprobación del Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el período (2008-2012)⁷².

Por su parte el ámbito social continuaba siendo una prioridad para los gobiernos, por lo que van a nacer el *Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF)*⁷³, para capacitar al cuerpo de funcionarios públicos en los temas de la integración; el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH); la aprobación del *Plan de Acción para un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR*⁷⁴, el cual estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR⁷⁵; y la *Unidad de Participación Social* (*UPS*); ⁷⁶ establecida con el fin de consolidar y profundizar la participación de organizaciones y movimientos sociales de la región en el bloque; cuyo funcionamiento formal se da partir de 2013.

_

⁶⁹ Decisión CMC 52/2007.

⁷⁰ Decisión CMC 12/2008.

⁷¹ Decisión CMC 45/2008.

⁷² Decisión CMC 03/2008.

⁷³ Decisión CMC 04/2007.

⁷⁴ Aprobado tras la Decisión CMC 64/2010.

⁷⁵ El cual debe estar íntegramente implementado en el 30° aniversario del proceso de integración.

⁷⁶ Decisión CMC 65/2010.

En síntesis, con este periodo se puede evidenciar legiblemente el camino que desde el MERCOSUR se estuvo privilegiando en cuanto a la ruta a seguir con la integración. El hecho de la creación de las mencionadas instituciones, refleja que las problemáticas del MERCOSUR estaban siendo encaradas con más integración de tipo social, donde se aprecia un fuerte compromiso, por lo menos desde sus sectores oficiales (con algunos matices) en la profundización del proceso. Sin embargo, la balanza entre flexibilización vs profundización continua sobre la mesa presentando periodos de mayor inclinación hacia uno u otro lado de la misma, lo que puede decirse se debe en gran manera a que contrariamente al avance en el sector social, el ámbito económico en los últimos años ha exhibido serias etapas de estancamiento y desaceleración.

Sin dejar de lado el interés propio de este escrito, en términos institucionales haciendo un balance general, es menester replicar lo dicho a lo largo de nuestro estudio y es precisamente la inflación institucional como base descriptiva de la estructura de instituciones del bloque. El resumen de estos años de existencia del MERCOSUR, lo esbozan muy bien las palabras de Caetano (2011:65 las cursivas son nuestras), quien argumenta: "en suma, luego de 20 años de una historia cambiante y azarosa, el MERCOSUR vuelve a encontrarse con una coyuntura propicia. En efecto, las fortalezas exhibidas frente a la crisis global, la renovada consideración del MERCOSUR (con el emergente Brasil en el liderazgo) en el concierto internacional y el avance de una agenda de profundización dentro del bloque, resultan evidencia suficiente del signo positivo que rodea la conmemoración de estas dos décadas del proceso de integración. Sin embargo, como en otras coyunturas anteriores, la voluntad política de los gobiernos parece tener la última palabra. Con la experiencia acumulada de una historia que ha sabido de coyunturas tan disímiles y con instituciones creadas a menudo en forma aluvional y desordenada, el MERCOSUR puede encontrar en la conmemoración de sus 20 años un nuevo motivo para confirmar su proyecto".

4.- Conclusiones

Como pudo leerse a lo largo de este capítulo, con la ruptura de las antiguas diagramaciones económicas basadas en un Estado fuerte e interventor y de un modelo de desarrollo interno sustentado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones, el nacimiento del MERCOSUR se produjo bajo la fijación de un nuevo modelo de apertura económica traducido en

el impulso al libre cambio, privatizaciones, desregularizaciones, entre otros componentes de la que venía a imponerse como matriz de desarrollo. De esta forma, el viejo regionalismo a través del cual los países latinoamericanos buscaban insertarse a nivel internacional, vino a ser reemplazado por el nuevo regionalismo o regionalismo abierto.

En esta dirección, el que la creación del MERCOSUR estuviese dada sobre el avance de las políticas neoliberales, no solo determinó el enfoque excluyentemente económico que tuvo el proceso hasta bien entrada la década del 2000, sino que también configuró la naturaleza de sus instituciones, que como se observó, definen la esencia intergubernamental de la integración que sigue siendo la base de conducción del bloque.

En relación al marcado intergubernamentalismo del proceso, es necesario destacar la disparidad en la importancia y en el posicionamiento que tienen los diferentes actores dentro de la integración, donde notoriamente el poder de decisión se encuentra concentrado en los órganos interejecutivistas del MERCOSUR, lo que ha generado que el direccionamiento del bloque esté en manos de las burocracias o de los actores dependientes del ejecutivo, básicamente las cancillerías.

De esta manera el sector social carece de un Parlamento con poder de decisión, que si bien existe, no emite normas de carácter vinculante (como se analizará más adelante), sin mencionar el entramado de actores sociales que ejercen un rol pasivo o mediatizado en el MERCOSUR; lo que se constituye en toda una paradoja ya que siendo el ámbito social hoy por hoy el pilar fundamental de la integración, es a su vez el sector que ostenta el déficit democrático del proceso. Por otra parte un aspecto fundamental en la vida de la integración, lo va a marcar la ruptura que se produce en la década del 2000 en relación al régimen neoliberal de los años 90, que va a significar la llegada de los nuevos liderazgos progresistas en la región encabezados, para el caso del bloque, por Lula y Kirchner, con los cuales el "nuevo MERCOSUR" tomó forma sobre ciertas cuestiones a mencionar. Por un lado, la voluntad expresa hacia el avance de una integración más profunda ya no limitada a los asuntos económicos, sino extendida a nuevos ámbitos donde el político y el social entrarían a converger con el eje económico en la conducción del proceso. Por otro lado, la adopción del MERCOSUR como estrategia de inserción internacional por parte de los gobiernos del bloque, así se rompía el común denominador de los países latinoamericanos en materia de política exterior en cuanto a tener una mirada vertical hacia Estados Unidos o la Unión Europea, como únicos socios de relacionamiento externo.

De la mano con este punto viene otro de los asuntos a subrayar, y es el fuerte rechazo hacia el modelo económico neoliberal por parte de los nuevos gobiernos, lo que hace que se geste una nueva visión en la proyección de la economía, donde el Estado vuelve a tener un fuerte protagonismo, se impulsa la industrialización como modelo económico de desarrollo, y donde la mirada internacional se hace horizontal, es decir, hacia los vecinos de la región.

No obstante, también se apreció que si bien se han registrado importantes avances en la esfera social del MERCOSUR, en su ámbito económico el panorama ha sido otro, a lo que si se suman las cada vez más frecuentes tensiones entre sus miembros, producto entre otras de las acciones unilaterales de los mismos y la falta de respuestas eficaces en la reducción de las asimetrías, han hecho que aún bajo estos gobiernos del mismo signo (convergentes con la integración), el MERCOSUR venga moviéndose en los últimos años, sobre la balanza profundización vs. flexibilización, donde aún algunas fuerzas oficialistas se han puesto del lado de esta última.

CAPITULO II

De la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) al Parlamento del MERCOSUR (2006-2012)

1.-Introducción

Después de haber efectuado una revisión de la estructura institucional en la que quedaron definidas sus características principales, como la suma institucional y el intergubernamentalismo, entre otros aspectos; el presente capítulo aborda el estudio de la dimensión parlamentaria a través del órgano parlamentario, el Parlasur. A tales efectos se hará una revisión general de lo que entendemos por dimensión parlamentaria, observando ésta en su más amplio sentido de lógica nacional, para después asimilarla al ámbito regional. Seguidamente se plantearán dos de los que consideramos han sido los más importantes obstáculos que los Poderes Legislativos han tenido que sortear para tener una mayor influencia dentro del MERCOSUR: el diseño estructural de los Tratados Fundacionales (TA y POP), y el desequilibrio en las relaciones Ejecutivo-Legislativo; para después analizar lo que significó el tránsito de la Comisión Parlamentaria Conjunta al Parlamento del MERCOSUR. Por último se examinará el funcionamiento que ha tenido el Parlasur en el periodo 2006-2012, con el objetivo de dar cuenta de las formas en que el ámbito parlamentario puede intervenir o influenciar el proceso de integración o, en otros términos, identificar cuál es su influencia real.

2.- La dimensión parlamentaria de la integración

Como se expuso en el primer capítulo, la configuración del MERCOSUR bajo el marco del regionalismo abierto, delineó el privilegio de la dimensión económica como forma de interrelacionamiento entre los Estados. Pese a ello, la posterior crisis del modelo neoliberal, dejó clara la necesidad de replantear este modelo de integración negativa⁷⁷ imperante hasta finales de los años 90, por la ampliación hacia nuevas dimensiones.

Si bien con el eminente cambio en el ciclo político latinoamericano, con la llegada de las fuerzas de izquierda que han puesto a la esfera social como el motor de la reconstrucción y continuidad de sus formas de asociación (Drummond, 2009; Cateano, 2011; Miola, 2011) la participación

⁷⁷ Entendida esta como la eliminación de las barreras a la movilidad de bienes, servicios y factores productivos, sin avanzar hacia la aplicación de políticas comunes.

popular en dichos procesos, específicamente en el MERCOSUR, sigue siendo a la fecha uno de los grandes desafíos a ser resueltos.

Con ello, la demanda de reconfiguración y solidez institucional (fuerte déficit del MERCOSUR), refleja claramente la necesidad del ejercicio de la "representación política"⁷⁸, donde los parlamentos deben "asumir un rol fundamental en cuanto espacios para el ejercicio mediado de la soberanía popular, la búsqueda pacífica del consenso y para la legitimación del proceso político". (Vazquez, 2003: 1).

A este respecto, el poder legislativo será considerado en esta tesis de acuerdo a la definición planteada por Caetano y Perina (2000:14), quienes expresan que "es la institución que congrega los representantes de los intereses más diversos y cercanos de la ciudadanía; es la institución que analiza, formula, o rechaza las leyes o políticas públicas que guían o gobiernan la sociedad (...); y es la institución que fiscaliza y equilibra particularmente el poder de la rama ejecutiva".

A partir de esta definición, resulta necesario aclarar que el desarrollo de la institución legislativa bajo la vertiente del régimen presidencialista que caracterizan hoy los países latinoamericanos, es el pilar fundamental de la democracia representativa⁷⁹. A tales efectos, la misma engloba en su seno conceptos como soberanía popular, participación indirecta y representación política, equilibrio de podres, entre otros, que determinan y consolidan su evolución como institución.

Pese a ello, diversos académicos⁸⁰, han coincidido en argumentar que dichos conceptos han entrado en crisis y han colocado a los Parlamentos en una situación de afectación que ha desembocado entre otras consecuencias, en su pérdida de legitimidad a nivel social; ya que como lo expresan Caetano y Perina (2000), la fraccionalización de los partidos políticos, los bloqueos entre los actores del sistema político, la insuficiencia organizacional y debilidad institucional de los Congresos, entre otras variables, han generado la denominada "crisis de representación política".81.

Centrando un poco nuestra mirada en la debilidad institucional de los ámbitos Legislativos, es menester mencionar que la misma está directamente ligada a su relación con el Poder Ejecutivo,

⁷⁸ Comprendida esta desde la concepción que considera a las asambleas parlamentarias elegidas periódicamente como la expresión de la representación donde los parlamentarios son los representantes elegidos por los ciudadanos (Pereira Insaurralde, 2006).

⁷⁹Entendida ésta a partir de los postulados de Sartori (1992) en la que el pueblo no gobierna, pero elige a los representantes que los gobernarán.

Davila (1998), Carvajal (1994), Caetano y Perina (2000), entre otros.

⁸¹ Según la definición de Pereira Insaurralde (2006:21) como "la percepción de ruptura entre el representado (el pueblo) y su representante (el gobernante)".

donde las diagramaciones constitucionales de los regímenes presidenciales⁸² han conferido un evidente privilegio a la rama Ejecutiva (dotando a la figura presidencial de amplias capacidades) en detrimento del Poder Legislativo. De ahí que este último no pueda responder eficientemente a una de sus funciones principales como es la de equilibrar y balancear al Poder Ejecutivo⁸³ (Caetano y Perina, 2000).

En esta dirección, y considerando la dimensión parlamentaria en la integración, es posible argumentar que uno de los instrumentos para proteger la democracia lo constituyen precisamente los Parlamentos, ya que es a través de ellos en su carácter de representación popular, que los ciudadanos pueden expresar su posición o generar su vinculación con los procesos de integración regional. Así, en palabras de Vacchino (1989), los Parlamentos son la principal expresión institucional de la dimensión política de la integración; sin ellos los procesos regionales carecen de legitimidad en su aspecto político-social.

En la misma línea Pereira Insaurralde (2006:41 las cursivas son nuestras) afirma "el rol de los Parlamentos en los procesos de integración se encuentra íntimamente ligado al cometido que ellos tienen, el cual significa asumir la representatividad a través de sus legisladores de la sociedad civil". De acuerdo a ello, los procesos de integración deben generar las vías para la efectiva representación parlamentaria que canalice y unifique las prácticas que se suceden en ellos.

Empero, el panorama de la *dimensión parlamentaria de la integración*, no escapa de las problemáticas que enfrentan los Parlamentos nacionales, por el contrario, los Parlamentos regionales se ven obligados a sortear sino los mismos, si más fuertes obstáculos para lograr tener una participación eficaz dentro de las construcciones regionales, sobre todo si se entiende que los procesos de integración regional son conducidos enteramente por los Poderes Ejecutivos de los Estados que los componen (en el caso del MERCOSUR).

_

⁸² Al analizar los regímenes presidenciales resulta necesario considerar como lo presenta Carpizo (2006), que el presidencialismo en América Latina está inspirado en el sistema presidencial norteamericano, si bien cada país latinoamericano fue adhiriendo o suprimiendo determinadas características. Es así como algunos países estructuraron presidentes muy fuertes pero controlados por el Parlamento; y otros por el contrario, estructuraron al legislativo en el centro de poder. De esta manera, el autor plantea, que en los países latinoamericanos se le ha concedido a los presidentes amplias facultades legislativas y extensas atribuciones para el establecimiento de estados de emergencia, de sitio o de necesidad y para actuar en dichas circunstancias, haciendo que estos casos que se suponen son de excepción, se convirtieran en el cotidiano de la injerencia del ejecutivo, más exactamente de los presidentes.

⁸³ Es importante aclarar que la relación Ejecutivo-Legislativo, difiere ampliamente de acuerdo a cada país y que responde a diferentes elementos, como las mayorías parlamentarias del oficialismo, si existe o no disciplina partidaria, la fragmentación partidaria; entre otras cuestiones.

Siguiendo esta lógica y retomando los postulados de Grandi y Bizzozero (1997), los procesos de integración delinean claros espacios de concentración de la toma de decisiones, que son ostentados por los actores que dependen de la rama Ejecutiva, así los jugadores que se encuentren más cercanos al radio que se gesta alrededor de ellos, son los que van a tener una mayor posibilidad de influir decisivamente dentro de la integración. A estos efectos, la configuración institucional esbozada por la normativa del MERCOSUR (el TA y el POP en particular) ubicó a los poderes legislativos a un grado de distancia muy lejano del núcleo decisorio, lo que les convirtió en actores de segundo nivel⁸⁴, con una influencia mínima, reducida o subordinada dentro de la integración.

Cuando hablamos del rol subordinado de los actores legislativos, cabe diferenciar entre el papel que cumplen los Congresos Nacionales a nivel de la integración, y el que desempeña el órgano Parlamentario del MERCOSUR (el Parlasur a partir del 2005). De esta manera a nivel de la participación de los Congresos Nacionales, dicha subordinación es legitimada en la configuración constitucional de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en los Estados parte, donde las mismas otorgan a los Poderes Ejecutivos claras prerrogativas o atribuciones en detrimento de los Poderes Legislativos; a lo que además consagra que las cuestiones en materia de relaciones internacionales son competencia de los Ejecutivos, así la función parlamentaria se traduce en una función básicamente reactiva de las iniciativas de la rama Ejecutiva. Pese a ello, los Legislativos pueden ejercer una importante influencia dentro de la integración acompañando o bloqueando la normativa de los órganos ejecutivos en materia de integración (Mustapic y Llanos, 2000).

Por su parte, la lógica de subordinación en el órgano parlamentario de la integración, está legitimada en el diseño intergubernamentalista de los Tratados constitutivos del proceso, que como ya dijimos, concentraron el poder de decisión en los órganos que representan a los Poderes Ejecutivos.

De esta manera y con el objetivo de lograr una mayor claridad de la participación de la dimensión parlamentaria del MERCOSUR, a continuación estudiaremos los obstáculos que han tenido y tienen que enfrentar los Legislativos para ejercer una mayor representación dentro del bloque. Adoptamos las variables planteadas por Caetano y Pérez Anton (1998): el diseño estructural de

-

⁸⁴ Actores que por su grado de lejanía con el núcleo decisorio ejercen una menor influencia o participación dentro de la integración.

los Tratados Fundacionales (TA y POP), y el desequilibrio en las relaciones Ejecutivo-Legislativos.

3.- Los obstáculos del legislativo en la integración

3.1-De los Tratados Fundacionales

Los obstáculos gestados en el diseño institucional otorgado por los marcos normativos del TA y el POP que han tenido que sortear los legislativos en el proceso, se observarán en primera instancia a través de la CPC como órgano antecesor al Parlasur, asumiendo que es bajo su marco que los Tratados van a configurar la primera vinculación del legislativo con la integración, y entendiendo también que esos mismos obstáculos primaron en la influencia que tiene hoy el Parlamento del MERCOSUR dentro del proceso.

Si recordamos que la construcción del espacio regional, se da bajo un marco de consenso entre el agotamiento de los modelos de desarrollo estadocentricos y la adopción de un nuevo modelo de apertura económica, se comprende que para ese entonces la integración fuese concebida como un instrumento comercial que sirviese para incentivar el desarrollo económico nacional y el mecanismo a través del cual los Estados tuviesen una mayor capacidad de negociación en el ámbito internacional. Desde esta perspectiva, no resulta impensado que la adopción de la estructura institucional se haya dado sobre la base de un fuerte intergubernamentalismo que plasmó un núcleo decisorio concentrado en los Ejecutivos como conductores de la integración.

Este hecho se legitimó en el Tratado de Asunción, donde el ámbito parlamentario de la integración quedó contenido en el último párrafo (como ya mencionamos en el capítulo anterior) específicamente en las disposiciones generales del TA, donde la CPC fue entendida como una Comisión "facilitadora" para los requerimientos que pudiesen presentar los Ejecutivos⁸⁵.

Se aprecia que este Tratado, estaba subordinando los Poderes Legislativos a los Poderes Ejecutivos (Caetano y Perina, 2000); así con órganos como el CMC, el GMC, y la CCM, encargados de la producción de normativas del bloque, la CPC⁸⁶, estaba cumpliendo un rol de acompañamiento en el que hacía honor a la esencia de su nombre "Comisión"; lo que se

⁸⁶ Cabe destacar que la primera vez que los legisladores del bloque expresan la necesidad de participar en el proceso de integración, es anterior a la ratificación del Tratado de Asunción, en el marco de una reunión que se llevó a cabo en Asunción del Paraguay, en mayo de 1991.

⁸⁵ Básicamente facilitadora de la tramitación legislativa entre la integración y los ámbitos nacionales.

acomodaba perfectamente a los intereses y al rumbo que estaban dando los Estados a la integración.

En concordancia con Ramos (2014), es de resaltar que antes del POP, la CPC no va a tener un rol definido dentro del bloque, a lo que su posterior institucionalización se debió a la voluntad de un número no muy grande de legisladores que se propusieron definirla como un órgano de la estructura institucional, para de esta manera lograr una mayor participación y capacidad de influencia. Pese a ello, en sus primeros años la CPC no va a registrar una repercusión importante dentro del bloque, lo que no quiere decir que durante el periodo de transición (1991-1994), la misma no haya tenido avances en su actuación⁸⁷.

El panorama no va a ser muy diferente con el POP en 1994, si bien es cierto que con el mismo se reconoció a la CPC como una institución de la estructura del bloque, esta no fue dotada de carácter decisorio, lo que limitó su margen de acción al no poder incidir decisivamente en las negociaciones del proceso. Así, como atribución más destacable conferida con el POP a la CPC, se encuentra "el aceleramiento de los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR"; así como "coadyuvar en la armonización de legislaciones" (Artículo 25 del POP).

Sin embargo el que la CPC entrara a formar parte de la estructura institucional, iba a representar un paso adelante, sobre todo porque con el POP, la CPC adquirió legitimidad jurídica dentro de la integración, y se la reconoció como el órgano de representación parlamentaria de los Estados Parte.

Con este nuevo carácter, el énfasis del funcionamiento de la CPC, va a estar concentrado en generar el entendimiento a los Poderes Ejecutivos de la necesidad de la construcción de un Parlamento regional, aspiración esta que dejó clara desde su propia creación, y que posteriormente será el mayor triunfo de la CPC⁸⁸.

Focalizando nuestra mirada en los obstáculos estructurales contenidos tanto en el TA como en el POP, para una participación efectiva de los Legislativos a nivel de la integración se encuentra el hecho de que la Comisión tuviese un carácter consultivo y deliberativo, y que sus funciones

⁸⁸ Este hecho se evidencia en el art 3 de su reglamento que decía que la CPC iba "desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del MERCOSUR".

⁸⁷ A pesar de sus limitadas atribuciones, la CPC, en este tiempo abordó problemáticas del bloque teniendo una actuación considerable como órgano propositivo, que no solo incentivó al debate sobre temáticas que no habían sido tratadas o se les había dado un trato marginal; sino también sirvió de plataforma para efectuar propuestas no limitadas al ámbito económico, sino extendidas al plano político y social.

legislativas (recomendaciones, disposiciones, dictámenes, declaraciones, entre otros), no fuesen vinculantes, lo que hizo que la misma se concibiera como un canal de comunicación entre el bloque y los respectivos Congresos nacionales, y no como un órgano parlamentario.

Por otro lado, el que en el art. 26 del POP se estableciese que "la Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá Recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común" demarcó el claro desequilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; produciendo con ello que la CPC fuese un actor de segundo nivel dentro de la integración.

Otro de los lineamientos trazados en el POP que restringió la acción del legislativo a través de la CPC, fue que al ser sus decisiones tomadas por consenso de las delegaciones de todos los Estados parte⁸⁹, el cual tenía que ser expresado por el voto de la mayoría de sus integrantes, generó fuertes lógicas de pertenencia nacional que no dieron espacio a la posibilidad de conformación de grupos políticos o familias partidarias de las diferentes ideologías de los partidos que allí estaban representados, por lo que los intereses nacionales se superpusieron sobre los regionales.

Es importante señalar como lo expresa Ramos (2014), que el modelo institucional del proceso regional, acarreó algunas discusiones en los parlamentos nacionales en relación a la aprobación del TA y el POP, en cuanto al rol marginal que los Poderes Legislativos iban a tener en el MERCOSUR, pese a esto, la aprobación de los mismos se dio con unanimidad del cuerpo legislativo (con excepción del caso uruguayo), lo que hizo que fuesen ellos mismos los que aceptaran su sentencia de aislamiento en la toma de decisiones del proceso.

Como hemos podido apreciar hasta aquí, la configuración que dieron estos marcos normativos fundacionales a la integración otorgó a los Poderes Legislativos un claro rol de subordinación a los Poderes Ejecutivos.

3.2- Los desequilibrios en las relaciones Ejecutivo-Legislativo

Como bien lo exponen Luzuriaga y Romero (2007) los Poderes Legislativos tienen facultades de supervisión, control y fiscalización en el ámbito de las relaciones exteriores, en cambio los Ejecutivos son quienes diseñan y llevan a cabo la política exterior de los Estados, y los que deciden la conducción de la integración, por lo que los Parlamentos en el acotamiento de su accionar cumplen una función meramente reactiva en este campo.

59

⁸⁹ La CPC estaba integrada por 64 legisladores de ambas Cámaras, 16 por cada Estado parte, con igual número de suplentes y en carácter de delegados nacionales en base a sus procedimientos internos (Art.2 CPC/RES. 02/1997).

Este rol de los Poderes legislativos en los ámbitos de política externa, enfáticamente en los proceso de integración regional, ha ocasionado que los mismos presenten un fuerte déficit democrático. No obstante, cabe evidenciar, que los Parlamentos han logrado generar en determinadas y específicas ocasiones una función decisoria en la integración ⁹⁰.

Pese a ello y como se ha visto a los largo de los años de existencia del bloque, los Legislativos tampoco han hecho mucho uso de sus atribuciones en la arena de las relaciones internacionales, más bien han delegado este campo a la rama Ejecutiva, para centrar el foco de su atención en las problemáticas de nivel doméstico por lo que la integración no se ha constituido en una prioridad de los Legislativos.

El desequilibrio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo es diferente en cada uno de los países del MERCOSUR. Para el caso de Argentina, su régimen "hiperpresidencialista" traducido en las amplias atribuciones constitucionales del Presidente, las debilidades del federalismo, y el "personalismo" característico de su sistema de partidos, han generado el posicionamiento de la rama Ejecutiva en detrimento de las otras ramas, ocasionando con ello un Legislativo disminuido en sus funciones (Mustapic y Llanos, 2000). Así, la Constitución Nacional de 1994 en su art.99 (inc.11) concede al Poder Ejecutivo la conducción de la política exterior, quien: "concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules". De esta manera, el rol del Congreso se ejerce en torno a sus poderes reactivos: "Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede" (Art. 75, inc. 22)⁹².

-

⁹⁰ Para el caso del MERCOSUR, esto se reflejó en las paradigmáticas negociaciones en torno a incluir al sector azucarero en la lista de desgravaciones arancelarias, donde la decisiva intervención del Congreso argentino, de bloquear y rechazar dicha iniciativa, para proteger los sectores internos que iban a verse afectados por una eventual apertura del comercio del azúcar, dejó claro que los Parlamentos pueden incidir fuertemente en las decisiones del Ejecutivo en materia de integración desde el ámbito interno, aprobando o no las iniciativas presentadas por este. Otro ejemplo lo significó el bloqueo que dieron los Congresos brasileño y paraguayo a la entrada de Venezuela como miembro pleno.

⁹¹ Término acuñado por Carlos Santiago Nino (1992) para definir la exacerbada concentración de poder que el régimen argentino concede a los Presidentes.

⁹² Debe mencionarse igualmente que en materia de integración la Constitución establece "Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes" (Capítulo 75, art. 24).

Sin embargo, aunque constitucionalmente el Ejecutivo este dotado de fuertes atribuciones, en ocasiones, carece de apoyo del Legislativo, y puede encontrar problemas para aprobar sus iniciativas. Cabe destacar de todas formas que el Ejecutivo goza generalmente de mayorías en el Parlamento (Mustapic y Llanos, 2000), lo que ha hecho que en lo que refiere a la integración, las políticas provenientes de dicha rama no hayan encontrado mayor resistencia.

Para el caso de Brasil, en tanto, es claro que su esquema constitucional consagra la reserva de amplias facultades legislativas al Poder Ejecutivo, por ejemplo, le compete al mismo la exclusividad de la iniciativa legislativa en la organización administrativa y judicial, la materia tributaria y presupuestaria, los servicios públicos y el personal de la Administración de los Territorios (Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988, Sección III art. 61 Inciso II). En lo que respecta al área internacional, el manejo de las relaciones internacionales es materia enteramente vinculante del Ejecutivo, así en el art. 84 incisos VII y VIII de la Constitución Brasileña, compete a este Poder "mantener relaciones con los Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a referendo del Congreso Nacional" (traducción propia). En cuanto al Congreso, la Constitución establece que es de competencia exclusiva de este "resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen encargos o compromisos gravosos para el patrimonio nacional" (Artículo 49, inciso I, Constitución Nacional de Brasil, Traducción propia). Como puede observarse estos amplios poderes de la rama Ejecutiva en los diferentes ámbitos constitucionales, restringen y entorpecen en gran medida las funciones del Legislativo. No obstante, y contrario al caso argentino, el Ejecutivo de Brasil gracias a la fuerte fragmentación partidaria dentro del Parlamento, se ve en la continua necesidad de negociación, lo que le ha obligado a gobernar en coalición, debido a que no alcanza a conformar una mayoría legislativa que apruebe sus iniciativas (Monteiro Soares y Fleischer, 2000), por lo que la injerencia parlamentaria se hace mucho más amplia y relevante en este país⁹³.

_

⁹³ Lo que ha hecho que en Brasil se geste un "presidencialismo de coalición", donde el Ejecutivo para garantizar la aprobación de sus leyes se ve en la necesidad de otorgar a las bancadas parlamentarias cargos en el mismo ejecutivo (ministerios, secretarias, entre otros). Esta transacción o intercambio político que viene dándose desde los años 80, no va a ser logrado por el ex- presidente Collor de Mello, lo que le costó su continuidad en el gobierno, como bien se atendió con el impeachment del año 92 realizado al dirigente, que más allá de las acusaciones de corrupción sobre el mismo, respondió a su incapacidad para ejercer una dinámica de gobierno con el legislativo en términos de coalición, y que es a lo que a la fecha afronta Dilma Rousseff quien después de haberse asegurado un amplio apoyo parlamentario tras las realización de alianzas con diferentes fuerzas políticas del país (lo que se gestó desde el gobierno de Lula en el caso del PT) perderá dichos aliados parlamentarios (entre los más importantes el PMDB) que sostenían el ejercicio de su gobernabilidad, teniendo que enfrentar al igual que Collor un juicio político en su contra.

En lo que respecta al *Paraguay*, aunque no difiere de manera radical con Argentina y Brasil, sí presenta algunas distinciones. Así se caracteriza por un régimen de "presidencialismo atenuado" (Mateo y Vial, 2000), que se traduce en la centralidad que tiene el Poder Legislativo del país y en las funciones de coadministrador que la Constitución (1992) otorga a esta rama⁹⁴.

En materia de relaciones exteriores al igual que en los otros países el Ejecutivo es el encargado del "manejo de las relaciones exteriores de la República. En caso de agresión externa, y previa autorización del Congreso, declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz; negociar y firmar tratados internacionales" (Constitución Nacional de la República del Paraguay, art. 238). Así las funciones del Congreso en esta materia son reactivas: "aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo" (Constitución Nacional de la República del Paraguay, art. 202). Como se aprecia aunque el Congreso puede ocupar una posición considerable en el delineamiento constitucional de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, el campo internacional recae enteramente en el Ejecutivo⁹⁵.

Finalmente, como lo argumentan Pareja, Pérez y Cossi (2000: 168) "la acción de gobierno en el *Uruguay* está dada por la interrelación permanente entre el Ejecutivo y el Legislativo, donde la Asamblea General (Congreso) ha sido un espacio determinante para la negociación política y el surgimiento de nuevos líderes partidarios". En este sentido y como lo expresa Ramos (2013a: 303) "Uruguay cuenta con un régimen presidencial con una separación de poderes efectiva, que mantiene mejor que otros un relativo equilibrio entre los poderes, y le sigue reservando al Parlamento un sitio relevante como cuerpo de representación, órgano de control y coparticipe en los proceso de gobierno" lo que nos permite sostener que en Uruguay al igual que para el caso paraguayo también se observa un régimen de "presidencialismo atenuado".

Focalizando nuestra mirada en el área de las relaciones exteriores, las atribuciones que posee la rama Legislativa se encuentran explicitadas en el Articulo 85 inc.7 de la Constitución que expresa

_

⁹⁴ Al respecto y siendo consecuentes con la historia de autoritarismo que vivió el país durante la mayor parte de su existencia, la constitución de 1992 viene a instalar como lo mencionan Mateo y Vial (2000:143) "la igualdad jurídicopolítica y la interdependencia funcional de los poderes del Estado" de la que carecía antes o la que no se había plasmado en la antigua constitución de 1967 (que entre otras fue redactada durante el régimen stronista). Al respecto las nuevas funciones de coadministrador del Congreso Nacional se tradujeron en la designación de las fuerzas armadas, la potestad de enmienda constitucional que para el Paraguay corresponde solo al Congreso; y en materia de RRII cuya atribución no dista a la de los otros países, presta acuerdo para la designación de los embajadores y ministros plenipotenciarios en el exterior (Sección V art. 224 inc. 3)

⁹⁵ Vale destacar que en materia de política exterior la Constitución plasma en su art.145 que se "admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural".

que a la Asamblea General corresponde "decretar la guerra y aprobar o reprobar por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras" a lo que el Poder Ejecutivo puede "concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo" (art.168 inc.20).

Como puede observarse, las prerrogativas en el ámbito de las relaciones internacionales que tiene el Legislativo uruguayo son similares a los casos anteriores, que se corresponde precisamente con su función reactiva. Empero en la Asamblea General del país se estableció como práctica la posibilidad -como lo mencionan Pareja, Pérez Antón y Cossi (2000: 184) -de agregar "artículos aditivos al texto de aprobación en relación con impactos del Tratado en el país" lo que nos sugiere una diferencia importante con los otros países y lo que nos señalaría que Uruguay en este sentido sería el miembro que presentaría un mayor campo de acción de su rama legislativa en materia internacional y que evidentemente es el país donde puede haber un mayor equilibrio entre las distintas ramas de poder.

Haciendo un balance general de las relaciones Ejecutivo-Legislativo enmarcadas a nivel constitucional de los socios del MERCOSUR, se aprecia un desequilibrio entre las ramas del poder que apunta claramente al privilegio de la rama Ejecutiva, sobre todo si se puntualiza en los regímenes políticos de los dos socios mayoritarios (Argentina y Brasil). Si nos referimos exclusivamente al campo de las relaciones internacionales, los Legislativos poseen solo capacidades reactivas (con una sutil excepción para el caso uruguayo); pese a ello y aunque la letra coincida en gran manera con la práctica, no se desecha el hecho de que a nivel microinstitucional y de negociación partidaria el Congreso puede interferir más ampliamente y a nivel decisional, más allá de lo que se presupone en la norma.

Es imperioso argumentar que estas debilidades de los Legislativos a nivel de la integración, han hecho que el funcionamiento del proceso este concentrado en un amplio sentido en la interacción presidencial, ya que como bien lo presenta Malamud (2010) en el MERCOSUR los presidentes de los Estados miembros concentran el poder suficiente para imponer y sortear el veto de otros actores tanto dentro del gabinete como dentro del Congreso. A lo que cabe decir que muchas de

63

-

⁹⁶ Lo que se dio en el caso del MERCOSUR según lo argumenta Ramos (2013a) en la discusión sobre el Código Aduanero en 1995.

las soluciones en las negociaciones de temáticas conflictivas, han estado dadas en el dialogo interpresidencial o en lo que este autor ha denominado como "diplomacia presidencial" ⁹⁷.

Por otro parte lo que si podemos sostener con toda seguridad acerca de la importancia de los legislativos, son las palabras de Caetano y Perina (2000: 34 las cursivas son nuestras) quienes plantean que "en la región Mercosur, las instituciones legislativas han sido con frecuencia creciente foros idóneos para el diálogo, el debate, la negociación, la concertación y la construcción de consensos sobre algunas de las más trascendentales decisiones de reformas socioeconómicas y políticas, tanto a nivel constitucional como legislativo".

4.-Hacia el Parlasur (2003-2006)

Planteados de manera general algunos de los obstáculos que han tenido que enfrentar los legislativos en torno a la configuración del ejercicio de su influencia dentro del bloque, nos enfocamos en el análisis de lo que significó el tránsito de la CPC a la conformación del Parlamento del MERCOSUR, para de esta manera identificar si con la creación del Parlasur, se logró modificar el posicionamiento que se le ha otorgado a la dimensión parlamentaria dentro de la integración, o si por el contrario no se registró cambio alguno en relación a esta cuestión. El abordaje de esta temática se hará de manera analítico-descriptiva.

Como se señaló en el apartado anterior, el Parlamento del MERCOSUR (al menos en parte) fue fruto del intenso trabajo realizado por los legisladores que formaban parte de la CPC⁹⁸, quienes comprometidos con la idea de institucionalizar la representación parlamentaria del MERCOSUR, lograron que para mediados de la década del 2000 sus esfuerzos pudieran ser materializados.

Sin embargo, la tarea no fue nada fácil, sobre todo durante los años 90, donde la CPC presentó un buen número de iniciativas, todas ellas sin repercusión alguna, dado el desinterés de los Ejecutivos en avanzar o en dar un mayor espacio al legislativo en el proceso, lo que hizo que el impulso de la creación del Parlasur fuese perdiendo fuerza.

No obstante, para 1999 se reanuda la idea. Un año más tarde, bajo el contexto de la Agenda de Relanzamiento del Mercosur, los Parlamentarios de la CPC, prepararon un documento, la "Declaración de Santa Fe", para ser entregado a los presidentes de los Estados del bloque en la

⁹⁸ Que posteriormente va estar acompañada de la voluntad de los Ejecutivos sin la cual hubiese sido imposible la creación del órgano.

⁹⁷ Tal mecanismo es entendido como el recurso para dirigir las negociaciones entre los presidentes nacionales siempre que una decisión crucial ha de ser tomada o un conflicto crítico solventado (Malamud, 2010).

Cumbre de Buenos Aires, donde reconocían los impases generados tras la adopción de las políticas neoliberales, así como también la necesidad de avanzar hacia el fortalecimiento de las instituciones básicas del MERCOSUR, donde lógicamente el Parlamento era el objetivo a alcanzar. Pese a ello, y debido a las crisis económicas que por esos años estaban viviendo los países, las agendas internas iban a sobreponerse sobre la regional⁹⁹.

En el mismo año se adoptó la Disposición CPC 35/2000 referida a la Agenda para la Institucionalización del Parlamento del MERCOSUR, en cuyo anexo se presentaron dos propuestas de cronograma que serían desarrolladas en 3 etapas: I "Voluntad Política", II "Mecanismos de transición", y III "Creación de un órgano supranacional" (el Parlamento del MERCOSUR para el año 2009, que constituía el plan más ambicioso de la CPC)¹⁰⁰. De esta manera la primera propuesta consistía en la creación de un "Grupo Ad Hoc Intergubernamental", encargado de definir una estrategia política respecto a la futura estructura del MERCOSUR como persona supranacional (sic); y la segunda en la creación de un Grupo Técnico Especializado de la CPC, al que se le encomendó en el desarrollo de la primera etapa (Voluntad Política), el estudio de un proyecto de recomendación al CMC para crear la agenda del Grupo Ad Hoc Intergubernamental¹⁰¹.

Dos años más tarde, y en vista a la propuesta de reforma del Protocolo de Ouro Preto (en aras de funcionalizar la institucionalidad del bloque) la CPC adopta la Disposición CPC 14/2002, donde establece las pautas que desde la CPC se debían llevar cabo para promover la reforma del POP en la búsqueda de la institucionalización del Parlasur.

Para los años 2002-2003, el panorama que hasta ese entonces había sido desolador, da un giro significativo donde lo que en su momento pareció ser utópico (sobre todo en los años 90), va a comenzar a tomar forma con la nueva etapa de redefiniciones en la que entraba el bloque. Esta nueva etapa fue posible, como ya dijimos, gracias al ascenso de nuevos liderazgos políticos que encontraron en las crisis vividas de los últimos años la oportunidad para resignificar la identidad regional anterior, como bien fue el caso de Lula Da Silva en Brasil (2002) y Néstor Kirchner en Argentina (2003), que volcarían en el Consenso de Buenos Aires¹⁰², lineamientos desarrollistas

⁻

⁹⁹ Bajo este marco de relanzamiento la CPC, realizó Seminarios y Jornadas de debates que contaron con diferentes personalidades del mundo político y académico en procura de la instalación del Parlasur.

Disposición CPC 35/2000. Anexo 2, Propuesta 1, Articulo 1.

¹⁰¹ Disposición CPC 35/2000. Anexo 2, Propuesta 2, Articulo2.

¹⁰² Documento que era la hoja ruta de lo que en la jerga del MERCOSUR, se conocería más tarde como el MERCOSUR social.

con claros enfoques sociales y de profundización en la integración. En este contexto la propuesta de creación del Parlasur encontró la voluntad política de la que por tanto tiempo adoleció para avanzar hacia su instalación.

Igualmente para este tiempo se va a tomar conciencia de la importancia de que la normativa adoptada a nivel regional, no estaba siendo incorporada en los ordenamientos jurídicos de los Estado, o por lo menos no en tiempos equivalentes desde su aprobación por el CMC, lo que va generar que la CPC cobre más relevancia para los Ejecutivos en la necesidad de dar solución a esta problemática, lo que ciertamente abría vía para la futura instalación del Parlamento¹⁰³.

En el año 2003 el CMC también aprueba el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006 en el que se dedicó un ítem al MERCOSUR institucional que estableció "considerar en el año 2004, la propuesta que elabore la CPC relativa al establecimiento del Parlamento MERCOSUR 104" (Anexo 3, punto 3.1, MERCOSUR institucional, del Programa de Trabajo 2004-2006).

Finalmente con la Decisión 49/2004¹⁰⁵ del CMC, se aprueba la creación del "Parlamento del MERCOSUR" como órgano representativo de los pueblos de los Estados Partes del MERCOSUR.

En este orden se investía a la CPCM, de comisión preparatoria, para realizar todas las acciones que fueran necesarias para su instalación, que debería estar listo al 31 de diciembre de 2006. Igualmente la CPCM tendría que elaborar un informe de actividades, y su propio proyecto de Protocolo Constitutivo. Para el 2005 el CMC aprobó tras la Decisión 23/2005, el PCPM, que fue ratificado por los legislativos nacionales de los países del bloque para el año 2006.

_

Con la intención de agilizar el proceso de internalización de las normas, se produjo un Acuerdo Interinstitucional firmado por el órgano decisorio del proceso, el CMC y la CPCM el 6 de octubre de 2003, que estipuló la creación del Mecanismo de Consulta CMC-CPCM, donde el primero se comprometía a consultar a la CPCM acerca de los asuntos que requerían incorporación legislativa en los Estados Partes; y a su vez, esta última se comprometía a agilizar (a través de sus Secciones Nacionales) la incorporación de la normativa consultada, en especial, aquella cuya aprobación por el CMC fuera producto de un consenso con la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC/ACTA 03/2003. Debe señalarse que este Acuerdo se da bajo el marco del gobierno Eduardo Duhalde (todavía Néstor Kirchner no había accedido al poder).

¹⁰⁴ A tales efectos la CPC estableció el Grupo sobre el Parlamento del Mercosur (GPM), para elaborar una propuesta consensuada del Protocolo del Parlamento del MERCOSUR. Se presentaron dos propuestas de proyectos para el PCPM, una por parte de Argentina y otra por parte de Brasil, dichas propuestas, se vieron obstaculizadas en su momento por uno de sus miembros, Uruguay, que era contrario a la creación del PM. Este horizonte va a cambiar con la llegada de Tabaré Vázquez al poder. Para una revisión más profunda de las propuestas de los dos socios mayoritarios ver Anexo IV del Acta MERCOSUR/CPC/ACTA 03/2003.

Previo a esta Decisión, se había adoptado la Declaración de Puerto de Iguazú en la cual se expresaba la necesidad de dotar al bloque de una nueva institucionalidad a fin de crear una "nueva conciencia regional".

4.1-El Protocolo Constitutivo del Parlasur

Después de la CPC ser investida de comisión preparatoria y de encomendársele la elaboración de un Protocolo Constitutivo del que sería el Parlamento del MERCOSUR, la misma designa un Grupo de Alto Nivel (GTAN) que estaría encargado de acompañar el proceso a través de la realización de un Proyecto de Protocolo, las temáticas sobre las cuales el GTAN¹⁰⁶ debía orientar su trabajo respondieron a 5 aspectos: 1.competencias y atribuciones; 2. proporcionalidad y número de parlamentarios; 3. forma de elección de los parlamentarios; 4. mecanismo de toma de decisiones; y 5. duración del mandato de los parlamentarios, según quedo establecido en el Anexo I de la Disposición CPC 07/2005.

El GTAN se reunió en varias ocasiones durante el primer semestre del 2005 para agilizar la redacción del proyecto, a lo que en simultáneo se reunían también los Parlamentarios de la CPC con el objetivo de generar una interacción entre ambos grupos y producir acuerdos políticos que fueran dando forma a este proyecto. Para el mes de mayo es presentado el proyecto del Protocolo, lo que dio paso para el fuerte debate político que esta primera matriz produciría.

Sin ánimo de profundizar en esas discusiones, cabe resaltar que la mayoría de ellas giraron alrededor de la fórmula de representación parlamentaria dentro del órgano, donde Brasil y Paraguay serían los protagonistas de tales disputas¹⁰⁷ (Pereira Insaurralde, 2006)

Finalmente tras varias y prolongadas reuniones, en noviembre de 2005 se presenta ante el CMC el Proyecto final. Este último, que había sido consensuado entre las iniciativas presentadas por cada una de las delegaciones de los Estados partes y las presentadas por el GTAN, no va a ser el que resulta aprobado, porque cuando la CPC lo eleva al CMC, este lo revisa y le modifica varias cosas, entre ellas una prerrogativa de que la normativa antes de ser aprobada debía pasar primero por el Parlasur, como otras potestades que habían sido impulsadas en la propuesta consensuada

_

¹⁰⁶Estaba integrado por académicos altamente calificados designados por las Secciones Nacionales de la CPC y por técnicos de otros órganos del MERCOSUR, como Gerardo Caetano, Oscar Casal, Deisy Ventura, Feliz Peña, entre otros (Disposición CPC 07/2005/Anexo I).

¹⁰⁷Donde Brasil defendía la idea de la representación proporcional calificada de los Estados miembros con toma de decisiones por mayoría; mientras Paraguay defendía la posición de que la participación fuese paritaria y que las decisiones se tomaran por consenso como sucedía en la CPC. Para ahondar más sobre el tema véase: Pereira Insaurralde (2006).

de la CPC¹⁰⁸. De esta manera lo que queda de la propuesta del que sería el Parlamento del MERCOSUR, es lo que algunos académicos denominaron: "CPC Plus"¹⁰⁹.

4.2- ¿Más de lo Mismo?

El Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur que fue aprobado, no va a presentar mayores diferencias con la CPC en términos de competencias. Sin embargo, es de subrayar que el Parlasur ya no iba ser el órgano de representación legislativa de los Estados Partes, sino que ahora iba a ser el órgano de representación de los pueblos del MERCOSUR como bien quedo estipulado en el art.1. En consecuencia, resulta necesario realizar un análisis de las nuevas atribuciones que con el Protocolo se le estaban otorgando al ámbito parlamentario del MERCOSUR, para de esta manera poder identificar cuáles son las diferencias y los logros alcanzados en relación con su antecesora la CPC. A partir de allí, y en la comprensión que ahora deja de ser una comisión para ser un "Parlamento" es necesario considerar si verdaderamente el mismo cumple con los requisitos que definen a este tipo de instituciones.

La adopción del PCPM, significó un gran avance sobre todo en la instalación y el reconocimiento del ámbito parlamentario, y que además en su nueva denominación de Parlamento¹¹⁰ se le otorgue una condición de órgano independiente y autónomo, simboliza un gran paso en comparación a su condición anterior y también para la integración en su conjunto, ya que con la instalación del Parlamento se estaba dando vía a legitimar (por lo menos institucionalmente) la representación del ámbito social, que por tanto tiempo estuvo relegado a un segundo plano.

Es de significar también en su aspecto constitutivo, que el mismo "estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto" (Art.1 PCPM), para lo cual se establecieron dos etapas de transición: una del 2006 al 2010 donde se elegirían 18 parlamentarios por cada estado parte en calidad de delgados nacionales; y otra del 2011 al 2014 donde debía producirse la elección directa (este aspecto será analizado más adelante); y que es uno de los logros más importante, si se comprende que el Parlasur será la única institución del bloque que cuente con una representación democrática directa (Álvarez, 2008).

¹⁰⁸ Es necesario evidenciar que al leer la presentación de las diferentes propuestas de Proyecto de Protocolo Constitutivo del PM que fue consensuado en la CPC, ninguno de las iniciativas contempló el que el Parlasur fuese un órgano decisorio dentro del proceso al igual que el CMC, el GMC y la CCM.

Porcelli (2014), entre otros.

¹¹⁰ Será un parlamento unicameral.

Vale la pena evidenciar, que al momento de escribir la presente tesis, Argentina además de Paraguay (primer país en elegir por voto directo a sus representantes) ya eligió a sus Parlamentarios para el MERCOSUR.

En materia de competencias, si bien las mismas no van a distar mucho de las que tenía la CPC, sí pueden observarse nuevos cambios y prerrogativas que de ser bien entendidas y bien utilizadas por los parlamentarios podrán potenciar tanto la funcionalidad del bloque, como ser la hoja de ruta para alcanzar una posición más influyente en su estructura¹¹². De esta manera dichas competencias¹¹³ pueden ser agrupadas en: 1. Políticas y de Preservación Democrática; 2. Legislativas y de Equilibrio institucional; 3. De Representación; y 4. De control y Presupuesto.

En relación al primer grupo, el Protocolo consagró que al Parlamento le corresponderá "velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes" (Art. 4, inc.2); así como también "elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes" (Art. 4, Inc.3), lo que constituyó otra de las novedades en relación a la CPC, y que ha sido a la fecha un claro detonante para la visualización del Parlamento del MERCOSUR, ya que dicho informe es realizado a través de su Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos a través de la cual se ha realizado un importante número de audiencias públicas¹¹⁴ en todos los Estados miembros, haciendo que se genere un vínculo directo entre los ciudadanos y el Parlasur. Esta comisión a su vez se potencia como un puente para fortalecer los lazos con las dependencias de los órganos decisorios, sobre todo en la que podría posteriormente ser una actuación conjunta con el Instituto de DDHH del MERCOSUR¹¹⁵.

En cuanto al segundo grupo, el PCPM, siguió conservando la atribución antes concedida a la CPC de "emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración" (PCPM Art. 4, Inc.11); pero algo nuevo va a ser la facultad de "proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento" (PCPM Art.4

campesino, radios comunitarias, entre otros, que expusieron su situación ante los asesinatos de varios campesinos en el país.

¹¹² Esto no quiere decir que dichas competencias sean las más óptimas para el funcionamiento del Parlasur, sobre todo porque las mismas van a ser acompañadas de filtros y mediaciones por parte de los órganos decisorios; pero si pueden constituir (de ser bien utilizadas) un primer paso para el afianzamiento del Parlamento en su camino para adquirir carácter vinculante en sus decisiones.

¹¹³ Resulta necesario aclarar que no serán nombradas en este escrito todas las competencias de las que fue dotado el PM por cuestiones de espacio. Serán tomadas básicamente las más novedosas en relación con las que tenía la CPC 114 Por nombrar solo una, la segunda Audiencia Pública de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento del MERCOSUR, realizada en Asunción del Paraguay, y que contó con la participación de los sectores indígena,

¹¹⁵ De esta manera adherimos a las palabras del Presidente del Parlasur Rubén Martínez Huelmo (2012-2014) en la celebración de la segunda audiencia pública de la Comisión de DDHH del Parlasur "no hay otro parlamento de la integración que tenga esta regulación y que encomiende a través de un protocolo constitutivo, a todos los países y delegaciones, elaborar y publicar un estado de situación de los Derechos Humanos, que debe ser aprovechado por las sociedad civil y los Estados y construir más democracia y más Derechos Humanos".

Inc.13) así como también, "elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Partes" (PCPM Art. 4, Inc.14) no obstante dichas competencias no van a tener carácter vinculante, y si bien puede ser como se dijo anteriormente un medio para fortalecer tanto los vínculos con los órganos decisorios como al Parlasur dentro de la estructura institucional y como institución legislativa, los legisladores no han hecho un mayor uso de esta atribución, ya que a la fecha solo se han presentado 8 proyectos y 2 anteproyectos de norma¹¹⁶.

Otra de las atribuciones concedidas bajo ese marco y que también es novedosa es el denominado "procedimiento de dictamen consultivo" donde el órgano decisorio envía Proyectos de Normas al Parlasur que requieran ser internalizados por las jurisdicciones internas, y este último debe dar un dictamen sobre los mismos en un plazo no mayor a 90 días; a lo cual si el dictamen es aceptado por el órgano decisorio tendrá un tratamiento preferencial por los parlamentos nacionales que deben ratificar la norma en un plazo de 180 días, empero el órgano decisorio no está obligado aceptar el dictamen, a lo cual una atribución que bien podría ser determinante para el Parlasur, termina convirtiéndose en una prerrogativa más sin carácter efectivo de aplicación (PCPM Art.4 Inc.12).

En relación al tercer grupo, el Parlamento "realizará reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social (FCES)" (PCPM Art. 4, inc.8), y podrá "organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos" (PCPM Art. 4, inc.9). En la práctica dichas reuniones ya se venían dando con la CPC¹¹⁸, por lo que no constituye algo nuevo, pero si es una función determinante para la legitimidad del Parlasur. Por el contrario algo que si va a ser novedoso es que el Parlamento puede "recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados Partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR" (PCPM Art.4 Inc.10). Esta es una función muy importante que concede al Parlasur ese carácter de intermediación entre la sociedad y los órganos decisorios, lo que hace que el ciudadano tenga la posibilidad de exigir a

¹¹⁶ 1 en 2007, 5 en el 2009, y 2 en el 2010. 2 anteproyectos de norma en el 2009.

¹¹⁷ Se han producido 4 dictámenes: 2 en 2013 y 2 en 2014.

Como el ciclo de audiencias públicas impulsado por la delegación argentina de la CPC denominado Parlamento MERCOSUR: la voz de los ciudadanos en la integración.

las altas esferas del proceso respuesta a sus demandas de manera legítima a través de su órgano de representación¹¹⁹.

Por último y en referencia al cuarto grupo, el Protocolo concedió también al Parlamento la atribución de efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR establecidos en el Protocolo de Ouro Preto sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. "Los pedidos de informes deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días" (PCPM Art.4 Inc.11). Atribución esta que ya tenía la CPC, pero con el plus de que ahora el Parlasur no tiene que pasar el filtro del GMC, sino que puede elevar directamente las peticiones al CMC, además del establecimiento de los 180 días como plazo de respuesta, algo con lo que tampoco contaba la CPC; lo que obliga al CMC a tratar los pedidos del Parlasur¹²⁰.

Igualmente, el Parlamento recibe un programa de trabajo de la Presidencia Pro Tempore del Mercosur al inicio de cada semestre, al igual que recibe un informe final sobre las actividades realizadas (PCPM Art.4 Inc.6 y 7). Sin embargo, y como le expresa Álvarez (2008), el PM no tiene potestades sobre el nombramiento o remoción de los miembros de los órganos decisorios del bloque, ni tampoco injerencia en la elaboración de dicho programa de trabajo.

Por su parte, el PM, "recibe en el primer semestre de cada año un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR del año anterior, a la vez que elabora y aprueba su propio presupuesto" (PCPM Art.4 Inc.19)¹²¹. Es evidente que las atribuciones en esta materia son casi inexistentes, ya que el Parlasur no decide sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaria, sino que solamente es notificado de los gastos del periodo.

Como puede leerse hasta ahora, las nuevas prerrogativas que se concedieron al ámbito parlamentario de la integración, no son lejanas de su antecesora la CPC, lo que hace en realidad que la esencia del creado Parlamento sea la misma que la de su antecesora, con una diferencia más de conceptos que de contenido. Esto nos lleva a la inevitable pregunta de si el Parlasur es

¹¹⁹ Como bien lo argumenta la Parlamentaria del Parlasur por la delegación argentina, Julia Perie (2015) "este mandato del Parlasur de enunciación amplia, puede constituirse en un ámbito valioso para su intervención en asuntos de distinta importancia, como la protección de derechos humanos, la preservación del régimen democrático en los Estados Partes (también es parte de su mandato), y más concretamente la ampliación de las fronteras comerciales en el bloque, a partir de reclamos de productores, exportadores, y otros actores de la vida económica y comercial de los países del bloque".

¹²⁰ A la fecha se han realizado tres pedidos de informes: 1 en 2009; 1 en 2008, y 1 en 2014.

¹²¹ El PARLASUR es financiado con aportes de los Estados parte en función del PBI. la Decisión 62/10 definió que el PARLASUR es financiado un 44% por Brasil, 24% por Argentina y 16% por Paraguay y Uruguay respectivamente. Con la adhesión de Venezuela estos porcentajes se reducen de manera considerable.

¿más de lo mismo? Si se estudian sus competencias en comparación con la que debe ser la funcionalidad de un Parlamento que según Vázquez (2003) se manifiesta principalmente a través de cuatro competencias: legislativa, de control y presupuestarias, representativa, y de legitimidad; al igual que agrupamos las atribuciones del Parlasur en categorías similares a las denominadas por esta autora, es evidente que si bien en el plano normativo hay una equivalencia de las mismas a las de una Parlamento Nacional, existe una gran diferencia con estas últimas, debido precisamente a su falta de carácter vinculante. Así, aunque cumpla funciones legislativas, las mismas no poseen un ámbito de aplicación directa, sino que están en su mayoría subordinadas a los órganos con capacidad de decisión dentro del proceso, como bien sucede con la facultad de presentar Proyectos y Anteproyectos de Norma.

Por otro lado y como ya se expresó, en cuanto a su función de representación este es un evidente logro, que debe ser visto desde dos ángulos, el primero de ellos, si bien los Parlamentarios en su mayoría no han sido electos directamente en calidad de Parlamentarios del MERCOSUR, los mismos si ejercen una función de representación desde su ámbito nacional donde si fueron elegidos democráticamente, lo que hace que sí se cumpla una función de representación en calidad de delgados nacionales al órgano regional¹²². Desde otro ángulo y en la misma dirección que el anterior, la falta de elecciones ciudadanas al Parlasur ha hecho que los legisladores no puedan ejercer a cabalidad dicha función de representación¹²³, por lo que el déficit democrático todavía sigue siendo una problemática del proceso a ser resuelta. Empero este déficit avizora una pronta solución bajo la obligación establecida en el PCPM de que se deben elegir los "mercodiputados"; el problema en este punto está en cuando verdaderamente se producirá esta elección, ya que los Estados han estado dilatándola.

Asimismo y continuando con la lógica de la polivalencia funcional de los Parlamentos, en lo que refiere a las funciones de control y presupuesto, como se ha demostrado a lo largo de este capítulo, el Parlamento no tiene en realidad una función de control, sobre todo comprendiéndose que en la practica el mismo depende del CMC, donde a pesar de poder emitir dictámenes o realizar pedidos de informes, entre otras, al no ser éstas vinculantes, sus acciones no generan mayor eco dentro del bloque y son poco o nada tenidas en cuenta.

¹²² Lo que les otorga una legitimidad indirecta.

¹²³ Sobre todo por su doble representación, donde lógicamente privilegian los ámbitos nacionales.

Pese a ello, la creación del Parlamento es un importante paso adelante para el fortalecimiento del bloque, ya que es el brazo legítimo de la representación social y se constituye en la institución fundamental para la construcción de un proceso de integración como el que se ha venido gestando desde la llegada de los gobiernos progresistas al poder, de remarcado enfoque social y de procura por una integración desde los pueblos y para los pueblos, y no solamente de los Estados. A esto se suman también muchas iniciativas y acciones que se han llevado a cabo desde los años de funcionamiento de este órgano, donde se puede ver su importancia como foro político, como se verá a continuación.

5.- Funcionamiento del Parlasur (2007-2012)

Después de haber efectuado una revisión del tránsito de la CPC al Parlasur, resulta necesario generar una mirada global de cómo ha sido el funcionamiento del órgano, con el ánimo de identificar las acciones y omisiones generadas por el mismo en relación al fortalecimiento de la integración al año 2012, periodo en el que culmina nuestra investigación. De la misma forma, se pondrá especial énfasis en la cuestión de la representación a través de la exigencia del PCPM de la realización de elecciones democráticas.

El establecimiento efectivo del Parlasur se da el 7 de mayo de 2007¹²⁴, con su primera sesión inaugural en Uruguay, como el órgano representativo de los pueblos de los Estados Partes, autónomo e independiente. Cabe argumentar que sus comienzos no van a ser nada fáciles, sobre todo si nos referimos a una tensión en particular: la denuncia ante la Suprema Corte del Uruguay de un grupo de ciudadanos dentro los que se encontraban miembros del ala herrerista del Partido Nacional, que argumentaban que la creación del Parlasur atentaba directamente contra el orden constitucional de su país por dos cuestiones: la primera de ellas, por la atribución concedida al Parlamento en su Art.4 inc.12 donde se establece que los Congresos Nacionales deben dar un tratamiento preferencial a las normas del Mercosur. A este respecto los Legisladores uruguayos decían que esto era inconstitucional ya que su Carta Magna no contempla un trato diferenciado para los acuerdos o tratados internacionales¹²⁵. La segunda cuestión refería a la legitimidad de la convocatoria a elecciones para el órgano, que por no estar contemplada en el marco normativo

⁻

¹²⁴ Se constituye el 14 de diciembre de 2006 en la ciudad de Brasilia.

¹²⁵ Al contrario las leyes guardan primacía sobre los tratados internacionales.

podía afectar la representación de los parlamentarios¹²⁶ (Porcelli, 2014). De esta manera se evidenciaba que el camino no iba a ser nada fácil para esta nueva institución.

En los primeros años, el Parlasur se va a dedicar a definir asuntos referidos a su funcionamiento tales como el diseño y aprobación de su reglamento interno, entre otras cuestiones técnicas. Asimismo va a realizar sus primeras sesiones ¹²⁷, va a emitir declaraciones (entre ellas, su apoyo a Argentina por la reivindicación de las Malvinas ¹²⁸), va a aprobar su agenda política en la que se insertaron diversidad de temas ¹²⁹, a resaltar, su relacionamiento con el CMC.

Un aspecto a destacar va a ser el "Acuerdo Interinstitucional" entre el Parlasur y el Foro Económico y Social (FCES), que daba comienzo al cumplimiento del Art.4 Inc.8 del PCPM, en el que se comprometían a efectuar reuniones y consultas mutuas cada 6 meses ¹³¹. De la misma manera, el Parlasur va efectuar su primer pedido de informe de conformidad al Art. 4 Inc.4, así recibe la visita del Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANEMPLE).

Por su parte el año 2008 llegó cargado de una nutrida agenda para el Parlasur: sus comisiones van a comenzar a presentar una actividad más activa, se va a emitir un buen número de actos normativos¹³², y va a ser electo Presidente en Paraguay, Fernando Lugo, lo que marcó un viraje para el dinamismo del país en torno al MERCOSUR, ya que para este año, tambien se va a producir la primera elección directa de Parlamentarios al MERCOSUR (este aspecto sumado a la cuestión de la representación del Parlasur lo retomaremos más adelante).

Es preciso resaltar igualmente que entre el 2008 y el 2010, como bien lo expone Porcelli (2014), el Parlasur va tener un fuerte rol en la vinculación con otras agendas del MERCOSUR, entre las que destaca: la participación en la agenda de agricultura familiar; la relación con la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM), en la que cumple un fuerte papel al

¹²⁶ Finalmente esto se resolvió para el año de 2008 con la sentencia 664/2008 de la Corte, en la cual declara por unanimidad que el pedido de dictar inconstitucional la pertenencia del país al Parlasur, es improcedente en cuanto a las formas y que no se contrapone con el texto de la constitución del país (Porcelli, 2014).

¹²⁷ Para el 2007 el Parlasur va a realizar 9 Sesiones en las que va a emitir: 11 Disposiciones, 6 Declaraciones, 2 Recomendaciones y su primer Proyecto de Norma que va a ser presentado por la delegación brasileña en relación a pedir una prórroga para formular una propuesta relativa a la fórmula de representación ciudadana para la elección de los miembros del órgano.

¹²⁸ Tema que estará de continuo en la agenda del Parlasur en los próximos años.

¹²⁹ Entre ellos, la integración energética, el tratamiento de asimetrías, la coordinación macroeconómica y el Banco del Sur, entre otros temas.

¹³⁰ Realizado bajo el marco de la IV Sesión Ordinaria del Mercosur llevada a cabo los días 6 y 7 de agosto de 2007.

¹³¹ Acta PM 06/2007.

¹³² El Parlamento va a realizar 12 Sesiones en las que va a emitir: 33 Disposiciones, 28 Declaraciones y 13 Recomendaciones (sin mencionar las propuestas de actos, solicitud de licencias, y otros actos normativos).

proponer en el 2009 su segundo Proyecto de Norma¹³³ tendiente a la adopción del Estatuto de las Cooperativas del MERCOSUR; y su contribución con el fortalecimiento del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), ya que el Parlasur desde sus inicios creo una comisión para el tratamiento de los asuntos sensibles a ser financiados por el FOCEM, además de las varias iniciativas de los legisladores del órgano para aprobar proyectos cuyo financiamiento estuviese dado por este Fondo¹³⁴.

5.1- De la Representación

Un aspecto álgido en el funcionamiento del Parlasur lo va a significar la cuestión de la representación. Como bien se estipuló en el Art.1 del PCPM, "el Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del presente Protocolo". Como ya mencionamos se establecieron dos etapas de transición para la elección directa: una primera etapa (2006-2010), donde la composición sería paritaria con 18 legisladores por cada uno de los Estados Parte, delegados por los respectivos Congresos Nacionales de los países del bloque; y una segunda (2011-2014) donde debía darse la elección directa pero no simultánea de los parlamentarios tras la definición de un criterio de representación ciudadana.

En las disposiciones transitorias del PCPM, se estableció que la primera elección directa de los Parlasureños debe darse de acuerdo a la agenda electoral nacional de cada Estado Parte, y después según lo previsto en el Art.6 Inc.4 de este Protocolo se designaría el "Día del Mercosur Ciudadano" donde se llevarían en simultaneo las elecciones al organismo en todos los Estados Partes¹³⁵.

Recordando las disputas que se dieron en el seno de la CPC para la elección del criterio de representación y la toma de decisiones dentro del bloque a ser implementado con el PCPM, donde Brasil pujaba por la implementación de una representación proporcional con toma de decisiones por mayoría; y Paraguay hacía lo propio defendiendo continuar con una representación paritaria con toma de decisiones por consenso¹³⁶, iban a volver a estar presentes

¹³³ Para el año 2009, el Parlasur se va a reunir 11 veces y va a aprobar 29 Disposiciones, 26 Recomendaciones, 14 Declaraciones, 5 Proyectos de Norma y 2 Anteproyectos de Norma.

Para profundizar sobre el tema véase Porcelli (2014).

¹³⁵ Este día debía estar fijado al 2012, pero no se cumplió el plazo.

¹³⁶ Lo que finalmente se resolvió con lo establecido en el PCPM (previo acuerdo) de que en la primera transición el Parlamento estría integrado de forma paritaria por parlamentarios designados por cada uno de los Estados partes, y

dichas disputas en la designación del número de los Parlamentarios de cara a la segunda etapa de transición donde debía producirse la elección directa.

A este respecto el piso lo va a marcar Paraguay tras la elección en 2008 de sus mercodiputados, haciendo que los demás países para la designación de bancas a ocupar por cada Estado, estuviesen condicionados a negociar sobre este número una representación proporcional que fuese atenuada¹³⁷. En base a ello, y siguiendo a Porcelli (2014), la primera iniciativa presentaba que el número de escaños a ocupar no podría ser menor a 150 en razón de 1/1,5 millones de habitantes (como punto medio entre este número y la población de los países socios), a la estimación de dicho número se sumaba también el razonamiento en cuanto a los costos de tener un amplio número de legisladores.

En todo caso no va a ser sino hasta el "Acuerdo Político" de 2009, que se define la proporcionalidad de la representación. Así se estableció de acuerdo a la población de cada Estado parte al 2009, que el Parlamento debía estar integrado por 18 parlamentarios para Uruguay y Paraguay, 43 para Argentina y 75 para Brasil 139. Esta composición regiría en la tercera etapa de transición (cuando se realizaran elecciones) debido a que como parte de este acuerdo se fijó que para la segunda etapa de transición (2011-2014) Argentina y Brasil contarían con 26 y 37 legisladores respectivamente. Vale la pena señalar que esta asignación, no obedeció a un criterio matemático, sino a la voluntad política de los parlamentarios de los socios mayores, para destrabar la negociación iniciada un año antes. Finalmente este acuerdo fue aprobado después de un año de negociaciones entre el Parlamento regional y el CMC el 18 de octubre de 2010 con la Decisión CMC 28/2010.

A pesar de haberse producido este acuerdo, los países del bloque incumplen el plazo para la elección y no eligen a los Parlamentarios al órgano, por lo que para sortear este incumplimiento proponen con la Recomendación 16/2010 del Parlasur, la unificación de las dos etapas de

luego para la segunda etapa de transición por representación proporcional que se daría con las elecciones. Así los Parlasureños tendría un mandato de 4 años y las decisiones serían tomadas por mayoría simple, absoluta, especial o calificada (PCPM Art. 15 Inc.1).

¹³⁷ Ya que producto de las asimetrías de territorio y población entre los Estados miembros del bloque, Brasil iba a quedar con mayoría en el Parlasur.

¹³⁸ Denominado "Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes" cuya aprobación se da en la XVII Sesión Plenaria del Parlamento del MERCOSUR, el 28 de Abril de 2009, conforme a la propuesta presentada AE/VI SO/2007/N°47.

139 Por un criterio de representación poblacional decreciente. Se aclara que Venezuela como miembro pleno (aunque

faltaba la ratificación de su adhesión por el Congreso de Paraguay) también contaría con Parlamentarios al Parlasur donde le correspondían 33 bancas.

transición en una sola etapa que iría del 2006 al 2014. En este punto es necesario detenerse, ya que dicha recomendación no va a ser ratificada por el CMC sino un año después con la Decisión 18/2011, lo que produjo un cese de sesiones en el órgano, ya que por incumplimiento del plazo acordado y sin la aprobación de esta recomendación no se encontró el marco jurídico que habilitara a los legisladores a sesionar, salvo los Parlamentarios paraguayos que por haber sido democráticamente electos estaban legitimados para dar curso normal a sus funciones dentro del órgano. Ese año entonces el Parlasur no funcionó.

El horizonte no mejoró para el año 2012 en el que se produce el golpe de estado por el que fue depuesto de sus funciones el Presidente Lugo, lo que provocó que en la Cumbre del MERCOSUR llevada a cabo en Mendoza-Argentina, se suspendiera a Paraguay hasta tanto no se restableciera el orden democrático dentro del país ¹⁴⁰.

Sin embargo el que era Presidente del Parlasur por ese tiempo, el paraguayo Ignacio Mendoza Unzaín, convoca a sesiones varias veces (aun después de estar sancionados por los órganos decisorios del bloque) pero las mismas no van a tener quórum debido a que los parlamentarios de los otros países, básicamente las fuerzas progresistas, no van a concurrir.

Como se evidencia la puesta en marcha del Parlasur no ha sido nada fácil. Después de tener que lidiar con los diversos obstáculos que han impedido un buen funcionamiento del órgano (particularmente en los años 2011 y 2012 donde se produce el cese de sesiones) se ha producido un fuerte descreimiento en la importancia de éste dentro del bloque en gran parte por los sectores de la oposición y el mundo académico e intelectual. Así para este tiempo las apuestas para la consolidación del bloque van a ser negativas, sobre todo por la falta de compromiso de los Estados parte en generar el cumplimiento de los plazos acordados para la elección directa. No obstante y como un paso hacia el fortalecimiento de la principal función del Parlasur que es la de representar a sus pueblos, se subraya la posibilidad de la formación de las familias de partidos dentro del Parlasur, como parte de la competencia consagrada en el Capítulo 3 Art. 1 del Reglamento "los Parlamentarios y Parlamentarias podrán constituirse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas", lo que constituye un gran avance en aras del afianzamiento de la actuación política-partidaria en clave regional y no nacional. Este punto lo trataremos a profundidad en el capítulo V.

¹⁴⁰ En cumplimento de la Cláusula Democrática adoptada con el Protocolo de Ushuaia.

6.-Conclusiones

Después de haber efectuado un exhaustivo análisis de la dimensión parlamentaria de la integración, se ponen de manifiesto varias cuestiones que han sido determinantes para la ubicación que hoy ocupa el ámbito legislativo en el espacio integracionista. A tales efectos y como bien se planteó estos determinantes responden al diseño estructural contenido en los Tratados Fundacionales del bloque y al desequilibrio de la relaciones entre las ramas Ejecutiva y Legislativa (a nivel nacional).

En esta dirección, las acciones de los Legislativos se han direccionado en una legible función reactiva de las iniciativas de los Ejecutivos (con las particularidades de cada caso) lo que se entiende al estar el manejo de las relaciones exteriores concentrado en la rama Ejecutiva. No obstante resulta necesario aclarar que los Legislativos por si mismos tampoco han generado un impulso en aras de tener un mayor posicionamiento dentro de la integración que por un lado, es producto del privilegio del ámbito nacional donde encuentra su mayor capacidad de acción, y por otro, a que un buen número de legisladores (que varía de Estado a Estado) acompañan el hecho de que en los Ejecutivos sea donde descanse el temario de las relaciones internacionales y por tanto sea este el único en decidir sobre este ámbito.

Por su parte, cabe señalar que los legislativos a pesar de estas dificultades que imponen los diseños normativos tanto a nivel nacional como regional, pueden actuar de una manera decisiva en el proceso cuando hacen uso de sus competencias reactivas, aprobando o rechazando las propuestas de los Ejecutivos. Pese a ello, a nivel MERCOSUR, estas capacidades reactivas han sido más utilizadas en aras del acompañamiento al Ejecutivo, que para sentar una posición legislativa determinante dentro del proceso.

En esta línea lo que ha sido el tránsito de la CPC al hoy Parlamento del MERCOSUR, ha demostrado claramente el carácter limitado de la actuación parlamentaria dentro de la integración, que desde un principio se concibió para que cumpliera una función mucho más técnica y de acompañamiento que legislativa. Empero y hablando específicamente del rol que desempeñó la CPC en la integración, si bien esta no presentó una mayor repercusión dentro del bloque por lo menos en lo que refiere a su capacidad funcional y de conducción, si va a ejercer un claro rol propositivo trayendo asuntos a la mesa que antes no habían sido tratadas o no se les había dado importancia.

De la misma forma, es menester mencionar el gran esfuerzo y compromiso que tuvo la CPC en mira a la institucionalidad de su funcionamiento, lo que posteriormente se convertirá en su plausible triunfo con la instalación del Parlasur. Si bien para muchos académicos, este último puede concebirse como una CPC Plus, la creación del Parlamento en sí mismo se constituyó en un fuerte avance no solo a nivel de la estructura institucional donde se abrió espacio al entendimiento de la dimensión parlamentaria, sino también en tanto es un eminente logro en el reconocimiento y legitimación del ámbito social de la integración, ya que es el Parlasur el único órgano de representación social que es (será) elegido democráticamente.

Concordamos en que los desafíos del Paralsur (para ser realmente entendido como el órgano parlamentario de la integración) son muchos y que sus falencias son en gran manera amplias, sobre todo si se hace hincapié en que el mismo no es un órgano con poder de decisión dentro del bloque lo que hace que sus decisiones carezcan de carácter vinculante. A este respecto cabe señalar también que el Parlasur sigue siendo a la fecha un órgano enteramente deliberativo y consultivo.

Como se planteó durante la realización de este capítulo, las competencias que adquirió el Parlasur con su Protocolo Constitutivo, pueden ser el trazo de la ruta favorable para la consolidación de su funcionamiento, posicionamiento, e influencia dentro del bloque, si son bien utilizadas por los legisladores que integren la institución, ya que el Parlasur pasó de ser el órgano de representación de los Estados Partes, a ser el órgano de representación de los pueblos. Por otro lado adquiere mayores funciones legislativas al poder proponer proyectos y anteproyectos de norma que si bien no son de obligatorio cumplimiento por parte del CMC, sí representan el medio por el cual el Parlamento no solo puede incentivar su función legislativa, sino que además puede fortalecer los vínculos de relacionamiento con el órgano decisorio al estar enfocado en el tratamiento de los temarios sociales y de representación que escapen o se diluyan entre la inmensidad de actividades concentradas en estas instancias con poder de decisión.

No menos importante va a ser también la facultad otorgada del denominado "dictamen consultivo" y el que Parlasur reciba las demandas de particulares y pueda canalizarlas hacia el CMC, lo que significa un gran paso para el órgano en su calidad representativa de intermediación entre los pueblos y los Estados (en este caso con los órganos ejecutivos de la integración) lo que le abre igualmente un importante espacio para el tratamiento de diversos temas que han estado divididos en diferentes instituciones.

En esta dirección, uno de los aspectos significativos lo constituye la posibilidad de la creación de grupos políticos dentro del Parlasur lo que facilita que los parlamentarios puedan agruparse en torno a sus filiaciones político-ideológicas, fracturando la lógica nacionalista que ha primado desde la CPC.

Si bien pueden observarse muchas ventanas de oportunidad para potencializar el ámbito parlamentario de la integración, las distintas circunstancias que ha tenido que enfrentar el Parlamento como sus propias falencias a la hora de hacer uso de sus competencias, el hecho nada alentador de que más del 50% de la normativa del MERCOSUR se encuentre sin internalizar, la continua dilatación de las elecciones directas por los Estados parte que sigue incentivando el déficit democrático dentro del mismo, entre otras cuestiones, ha hecho que el panorama al 2012 no sea muy promisorio.

Para terminar debe decirse entonces que el que el Parlasur alcance un mejor posicionamiento dentro del bloque (a la fecha limitado y subordinado) así como su consolidación como verdadera instancia parlamentaria representativa de los intereses de los pueblos mercosureños, dependerá en gran manera de la voluntad política de las altas esferas de los países del bloque en crear los espacios propicios para su fortalecimiento, como bien lo resulta ser la elección directa. En este sentido, de que el Parlasur elija y no continúe prorrogando los plazos establecidos dentro del Protocolo dependerá que éste se pueda potenciar y que su limitada condición actual sea transformada.

CAPITULO III

Organizaciones Político-Partidarias y Pertenencias Nacionales

1.-Introducción

Habiendo analizado el ámbito parlamentario de la integración, y entendiendo que nuestra tesis articula el estudio de dicho ámbito y la "dimensión político-partidaria" del proceso de integración, en el presente capítulo se examinarán los partidos políticos de los países miembros fundantes del MERCOSUR¹⁴¹ bajo el marco propio de sus contextos nacionales. En esta dirección se dará cuenta de los rasgos distintivos de su creación y organización, a la vez que se enfatizará los grupos que componen sus estructuras internas, con el fin de identificar como las pertenencias nacionales de las organizaciones político-partidarias influyen o determinan la posición de las mismas en relación al MERCOSUR (aspecto que se desarrollará en el siguiente capítulo).

A los efectos, resulta necesario aclarar que dado los dispares desarrollos en torno a cada sistema político, el tratamiento o grado de profundidad concedido a los 4 casos de estudio seleccionados en nuestra investigación no es uniforme, sino que difiere según las particularidades de cada uno de ellos y los rasgos que para el interés de este estudio fueron necesarios priorizar.

De la misma manera y en función de la compleja estructura interna de los partidos políticos considerados en este trabajo, nosotros acordamos con Sartori (2000: 95) quien al analizar el funcionamiento de los partidos políticos determina que "en sí y por sí mismo el partido es un sistema político en miniatura. Tiene una estructura de autoridad (...) Tiene un proceso representativo, un sistema electoral y subprocesos para reclutar dirigentes, definir objetivos y resolver conflictos internos del sistema". En este sentido y al igual que el autor, nosotros nos centramos en el partido "como sistema cuyas partes son las subunidades del partido" (Sartori, 2000:96), a lo que es necesario mencionar que dichas subunidades serán asimiladas bajo la denominación de fracciones, un término adoptado aquí en un sentido genérico¹⁴².

¹⁴¹ El Frente para la Victoria (FPV) y el Partido Unión Cívica Radical (UCR) por Argentina; el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) por Brasil; la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) por Paraguay; y el Frente Amplio (FA) y el Partido Nacional (PN) por Uruguay.

Que en concordancia a Sartori (2000: 101) refiere al conjunto de subunidades dentro del partido, y que el autor diferencia de facción (grupo específico de poder con cierto nivel de cohesión y disciplina) y de tendencia (conjunto establecido de aptitudes). En esta dirección cabe específicar que durante el desarrollo de este escrito se apelará a

2.- El caso Argentino

A partir de 1983, luego de la última dictadura, el sistema de partidos argentino alcanzó niveles de competencia centrípeta, donde se puso de relieve la escasa distancia ideológica entre las distintas fuerzas políticas y la ausencia de partidos antisistema (Abal Medina, 2010)¹⁴³. A su vez, y como una de las características centrales del sistema partidario, se constata la aparición de terceras fuerzas a nivel nacional¹⁴⁴, con lo que para 1994 año de la última reforma constitucional del país, el sistema de partidos argentino exhibía un "pluralismo moderado"¹⁴⁵.

Para finales de los años 90 "la crisis de representación" de los partidos políticos, que en el caso particular de la Argentina se manifestó claramente en el 2001, abrió un amplio espacio de oportunidades para la reconfiguración de un nuevo sistema político-partidario en el país. De esta manera las fragmentaciones intrapartidarias de los dos partidos tradicionales (la UCR y el PJ), desembocaron en la formación de nuevos agrupamientos enmarcados bajo diversas lógicas identitarias de pertenencia. A partir de allí, la característica principal del sistema de partidos será la de "pluripartidismo exacerbado" 146.

En el caso del **Partido Justicialista** (**PJ**) su fragmentación interna se expresó como lo expone Cavarozzi (2006) en una clara "crisis sucesoria" primero con el "menemismo", luego con el "duhaldismo" y finalmente con el "Kirchnerismo". De esta manera la fractura del peronismo se materializó en la formación de tres frentes electorales en ocasión de las elecciones a sucederse en

diferentes términos para referirnos a dichas subunidades que no demarcan ninguna connotación más que la que aquí definimos fracción.

¹⁴³ Es necesario evidenciar que la formación del sistema político argentino se caracterizó por el carácter "movimentista" de sus principales organizaciones partidarias, la UCR y el PJ, donde estas se reconocían a sí mismas como las únicas opciones legítimas en la arena política nacional, lo que llevó a buena parte del mundo académico en aquel tiempo a definir al sistema político argentino por la inexistencia de un sistema de partidos (De Riz, 1986; Mc Guire, 1995) o en los términos de Cavarozzi y Casullo (2002) la existencia de "partidos sin sistema". Empero hay quienes defienden la idea de que las características de los partidos políticos en aquella época (entre ellas la negación constante de la existencia de adversarios; y la subsistencia de los mismos durante los periodos de fractura democrática) demuestran la existencia del sistema de partidos y su consagración como institución más consolidada del sistema político en general (Abal Medina y Suarez Cao, 2002).

¹⁴⁴ Del denominado por Salas Oroño (2012) "bipartidismo imperfecto" se pasará a la formación de terceros partidos, siendo por aquel entonces el más representativo de ellos, el Frente Grande que para las presidenciales de 1995 forma con algunas fuerzas peronistas contrarias a la conducción del gobierno menemista de estos años y las tradicionales fuerzas socialistas, el Frente País Solidario (FREPASO) que relega por primera en la historia a un tercer lugar a la UCR.

¹⁴⁵ Salas Oroño (2012) argumenta que este pluralismo moderado contempló la emergencia de terceros partidos con capacidad de chantaje o de coalición más fuertes que aquellos surgidos a comienzos de la democratización, a la vez que produjo una reformulación y metamorfosis del clivaje peronismo-antiperonismo reinante en aquel entonces.

¹⁴⁶ Se denomina pluripartidismo exacerbado a los sistemas políticos con un excesivo número de partidos en todos los niveles de gobierno. A los efectos y como lo presenta Abal Medina (2010), para el 2009 la Argentina alcanzó un total de 656 partidos con personería jurídica.

el 2003: el Frente por la Lealtad (FPL) de Carlos Saúl Menem; el Frente para la Victoria (FPV) que consagró la candidatura de Néstor Kirchner, y el Frente Movimiento Popular (FMP) de Adolfo Rodríguez Saá.

2.1- Frente para la Victoria (FPV)

Como se planteó anteriormente el Frente para la Victoria es una de las fuerzas derivadas de la fragmentación interna que experimentó el Partido Justicialista entrada la década del 2000. A estos efectos, cabe mencionar que los orígenes del PJ se remontan directamente al denominado por Sidicaro (2011) "Partido-Estado" creado en 1946 por Juan Domingo Perón¹⁴⁷, líder en torno del cual se articuló todo el movimiento político¹⁴⁸. Sin el ánimo de profundizar en el desarrollo del PJ por no ser el objeto directo de nuestra investigación¹⁴⁹, cabe decir que su nacimiento estuvo indisolublemente vinculado a la incorporación de nuevos actores a la vida política hasta ese entonces excluidos de la misma: "la clase baja y obrera". En este orden, uno de los rasgos característicos que ha sustentado la existencia del partido, y que entre otras ha sido uno de los focos de discusión más amplio entre los estudiosos del peronismo, es precisamente la heterogeneidad política¹⁵⁰ de este movimiento de masas, en el que han convivido las más diversas expresiones ideológicas.

Para la llegada de la democracia al país en los años 80, el peronismo se encontró en condición de partido opositor al gobierno¹⁵¹ después de ser derrotado por Raúl Alfonsín candidato a presidente por la UCR. Esta derrota acentuó de manera significativa las divisiones dentro del partido, que entre otras se producían bajo un panorama de fuerte debilitamiento de su base sindical, y la falta de horizontes nacionales de las dirigencias del PJ a nivel provincial y municipal (Sidicaro, 2011). No obstante, para estos años y en lo concerniente al plano nacional, se formará entre 1984 y 1987

_

¹⁴⁷ Inicialmente el partido nace con el nombre de Partido Único de la Revolución Nacional (PURN), donde rápidamente se trasformará en el Partido Peronista (PP), para finalmente en la década del 70 recibir la denominación de Partido Justicialista.

¹⁴⁸ Lo que demarcó que desde sus inicios el partido careciera de autonomía y que la definición del mismo estuviese dada en términos del liderazgo y la subordinación al líder.

¹⁴⁹ Para un análisis más completo del mismo leer, Sidicaro(2002) y Novaro (2003).

¹⁵⁰ Es de evidenciar que aun después del golpe militar que significó el derrocamiento de Perón en 1955, el partido no solo siguió manteniendo el apoyo de su mayor base que eran para ese entonces los sindicatos, sino que además logró adherir a otros sectores, entre ellos, grupos de las clases medias y algunos sectores del empresariado. Vale mencionar también que para la década del 70 después de la muerte de Perón, esta heterogeneidad política se expresó oficialmente en las divergencias internas del peronismo.

¹⁵¹ Después de un largo periodo de casi 20 años en el que el peronismo estuvo proscripto, lo que le mantuvo alejado de la presidencia desde 1955 hasta 1973 año en que el General Perón regresara de su exilio y va a ejercer un corto gobierno de tan solo un año hasta su muerte.

una nueva corriente interna llamada "Movimiento Renovador" en cabeza de sus dos líderes principales Carlos Menem y Antonio Cafiero, que logrará la conducción del partido. Sin embargo la misma se disolverá cuando Menem resulte victorioso sobre Cafiero en las internas del PJ previas a la elección presidencial de 1989¹⁵². A partir de allí y habiendo obtenido la máxima dirigencia del ejecutivo, se impondrá el menemismo (Novaro, 2003).

Después de esta elección el partido atravesará una fuerte puja partidaria entre las fracciones menemistas¹⁵³ y las que rechazaban la nueva orientación política de derecha que Menem estaba dando al partido, lo que produjo una escisión del justicialismo (el Grupo de los Ocho)¹⁵⁴ que terminaría en la creación del Frente Grande y en la posterior formación del Frente País Solidario (FREPASO) a mediados de los 90. En esta dirección y después de la reelección de Menem el sector opositor al dirigente que se mantuvo dentro del partido se agrupó alrededor de Eduardo Duhalde quien además de haber sido su fórmula presidencial en las elecciones del 95, será también quien frustre sus intentos de una segunda reelección. De esta manera y producto de esta disputa interna, el PJ volverá a quedar por fuera del gobierno luego de la derrota de Duhalde en las elecciones de 1999 en favor de la Alianza entre el FREPASO y la UCR que ponía como nuevo mandatario de la Argentina a Fernando De la Rúa.

Después del estallido de la crisis del 2001, que en el plano político se manifestó en el exacerbado rechazo ciudadano al conjunto de las fuerzas partidarias hacia las cuales expresaba su profunda desconfianza, observada entre otras, en el conocido eslogan "que se vayan todos", se llegó a lo que en palabras de Bourdieu (en Sidicaro, 2011: 76) sería "la profundización de las tendencias a la descomposición de los partidos de alcance nacional". De esta manera el PJ experimentaría para las elecciones del 2003 su profunda fragmentación interna que se expresaría en tres diferentes ofertas electorales, dentro de las que aparecería el Frente para la Victoria (FPV).

-

¹⁵² En la cual Menem se presentará por el Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO) una coalición de la que participaron el Partido Justicialista (PJ), el Partido Intransigente (PI), Partido Comunista Revolucionario (PCR), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido Socialista Autentico (PSA).

¹⁵³ Que entre otras contaría con el apoyo de la Unión del Centro Democrático (UCEDE) y el Partido Demócrata Progresista (PDP), partidos a los cuales se les concedieron diferentes cargos en el ejecutivo durante la administración menemista.

¹⁵⁴ Un grupo de 8 Diputados peronistas que se escindieron del PJ por rechazar algunas de las políticas adoptadas por el gobierno Menem, entre ellas, los indultos a los jefes militares involucrados en las violaciones de los DDHH en la época de la dictadura.

El FPV se erige como una alianza de carácter electoral para sostener la fórmula presidencial de Néstor Kirchner y Daniel Scioli, que resultará victoriosa para el periodo 2003-2007¹⁵⁵, gracias al apoyo de Eduardo Duhalde¹⁵⁶ que para este tiempo había sido elegido presidente interino de la Argentina después que De la Rúa abandonara la presidencia en diciembre de 2001. Si bien el FPV se convertirá en el sector dominante del justicialismo, es necesario señalar que inicialmente su máximo líder, Néstor Kirchner, dejará en claro en los términos de Sidicaro (2011) su ubicación política superadora del peronismo, apelando así a una estrategia de crítica hacia el propio partido con el ánimo de la ampliación de la base electoral en los diversos sectores sociales, políticos y económicos de la sociedad, que ya fuera compartiendo o no una orientación peronista, encontrara en esta fuerza política una nueva propuesta de superación de los errores del peronismo, básicamente del ejercido durante la época de Menem, pero también un espacio donde pudieran confluir diversos intereses que se viesen representados en el gobierno.

De esta forma, y como lo presenta Sidicaro (2011: 86-87) el FPV se convertirá en el más elástico frente político aglutinando en su seno a "los organismos de defensa de derechos humanos que reclamaban el castigo a los militares responsables de los crímenes de la dictadura; las organizaciones sociales de protesta contra la desocupación y la exclusión social; los sectores del sindicalismo que pedían la preservación de la estructura de empleo y la recomposición de los niveles salariales; las representaciones de empresarios favorecidos por las medidas económicas adoptadas; los dirigentes de los partidos en crisis; y los partidos peronistas provinciales, con la excepción del de la provincia de San Luis, que bajo la conducción de Adolfo Rodríguez Saá mantuvo la actitud opositora".

Después de conseguir un fuerte apoyo social, y particularmente haber consolidado el apoyo de los partidos peronistas provinciales, Kirchner va a desligarse de Eduardo Duhalde quien resultará derrotado en las elecciones legislativas nacionales del 2005 por los candidatos del Kirchnerismo. Para las elecciones de 2007 Néstor articuló la llamada "concertación" la que adhirió una

-

¹⁵⁵ Luego que Menem decidiera retirase del balotage. Si bien el mismo había resultado vencedor por un estrecho margen en las elecciones de abril del 2003, era consciente de que los apoyos que necesitaría para imponerse en la segunda vuelta escapaban de su base electoral fundamentalmente asentada en el peronismo.

¹⁵⁶ En esta línea, es de resaltar que el que hasta ese entonces era Gobernador de la Provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner, no era una figura prominente del peronismo, por lo que su ascensión a la presidencia se debió básicamente al auspicio de Duhalde y del peronismo bonaerense dirigido por este.

¹⁵⁷ Que traducía lo que se conoció como la estrategia de la "transversalidad" que consistió en la adhesión de apoyos de las diferentes fuerzas políticas progresistas "sin suscribir acuerdos formales, las coincidencias en torno de determinadas reivindicaciones se combinaron en ciertos casos con nombramientos en cargos o responsabilidades en el gobierno nacional" (Sidicaro, 2011:87).

mayoritaria base peronista, dirigentes de la UCR e importantes sectores del Frente Grande y del Partido Socialista para lanzar la candidatura de su esposa Cristina Fernández de Kirchner que llevaría como fórmula a la vicepresidencia al radical Julio Cobos y que resultaría vencedora en primera vuelta con el 45% de los votos.

La nueva etapa del Kirchnerismo donde Néstor continuaba siendo el jefe del partido, pero su esposa ostentaba la cabeza del ejecutivo, marco un nuevo rumbo en los apoyos conseguidos hasta el momento, donde gran parte de los provenientes del peronismo provincial iban a declinar, lo que se debió principalmente al problema que enfrentó el gobierno con los empresarios rurales por el aumento de los impuestos al agro principalmente a la soja; lo que representaría para las legislativas del 2009 un evidente retroceso electoral del Kirchnerismo donde Néstor encabezó la derrotada lista a diputados nacionales.

Esta evidente pérdida de fuerza política del FPV tradujo para las posteriores elecciones del 2011 una nueva estrategia de reposicionamiento donde Néstor volvería a ser el candidato oficial. No obstante, su muerte no solo impidió que esto se pudiese llevar a cabo, sino que concentró en Cristina la suma de un vasto apoyo de los sectores que se mantenían fieles al movimiento y además de un nuevo entramado de actores que habían sido críticos de su gobierno, lo que le concedió una victoria rotunda con el 54% de los votos posicionando una vez más al FPV en la fuerza política más importante durante los años posteriores¹⁵⁸.

2.2- Unión Cívica Radical (UCR)

La UCR como uno de los partidos más antiguos de la Argentina junto al Partido Socialista, es el primero en acceder al gobierno de la nación tras elecciones democráticas ocupando tres periodos consecutivos en la máxima magistratura nacional, la presidencia de la Nación, lo que le instituyó en la fuerza política más importante hasta la década del 40, cuando su liderazgo se vio disputado y arrebatado por el peronismo. No obstante el partido accedió de nuevo al poder en los años 80

Vale mencionar que aun cuando el FPV encarna al sector mayoritario del justicialismo, existen también otras fuerzas políticas enmarcadas en la doctrina justicialista (pero contrarias al gobierno o más específicamente al Kirchnerismo) que se han presentado a elecciones por fuera del PJ bajo nuevas siglas que han surgido de las alianzas con diferentes sectores políticos, entre los cuales se encuentran los que conformaron el partido en su momento, así podemos mencionar el Frente Justicialista Unión y Libertad (FREJULI) que disputará en la contienda electoral del 2007 con la candidatura a presidente de Alberto Rodriguez Saá . Este último se presentará de nuevo a elecciones en el 2011 esta vez por la Alianza Compromiso Federal que enfrentará entre otros al ex-presidente interino Eduardo Duhalde que elevará su candidatura por el Frente Popular.

tras la candidatura de Raúl Alfonsín¹⁵⁹, quien logra un vasto apoyo popular del 52% que comenzará a descender hacia finales de la década, donde nuevamente el radicalismo ya con un fuerte debilitamiento político volverá a quedar por fuera de la conducción del gobierno.

A nivel de las principales fracciones dentro de la UCR, durante la década del 90, el sector dirigido por el Ex-Presidente Alfonsín se mantuvo como principal agrupamiento interno (denominado inicialmente como Movimiento de Renovación y Cambio). Pese a ello, el partido experimentó un importante internismo de los grupos de base local y nacional que disputaron la primacía del alfonsinismo. A finales de esa década, entre sus principales escisiones se encontraron el sector por entonces progresista de la Diputada Elisa Carrió¹⁶⁰y el sector de derecha liderado por Ricardo Lopez Murphy¹⁶¹ (Ramos, 2013a).

En este período, la debilitada UCR marcará un nuevo hecho político que se tradujo en que el gobierno ya no sería ostentado por un partido sino por una coalición, como bien sucedió con Fernando de la Rúa candidato radical quien accedió a la presidencia tras la alianza UCR-FREPASO; lo que se extendió para los posteriores periodos eleccionarios donde se resignó la posibilidad de lanzar una candidatura radical propia para presidente. Así en 2007, la UCR se alió con el Movimiento de Integración y Desarrollo que llevó a Roberto Lavagna 162 como candidato presidencial bajo la coalición electoral Una Nación Avanzada (UNA), y en el 2011 se alió con sectores disidentes del justicialismo formando la Unión para el Desarrollo Social (UDESO) que impulsó la candidatura de Ricardo Alfonsín (hijo del ex-presidente Raúl Alfonsín), resultando derrotada en ambos periodos (Ramos, 2013a) 163.

En cuanto a las fracturas internas del partido, para el 2006 la UCR presentaba una situación de debilidad a nivel nacional pero de fortaleza a nivel provincial, lo que llevó a que el partido estuviese atravesado por dos bandos, los "Radicales K"¹⁶⁴ que aglutinaban buena parte de la fuerza provincial, entre ellos Julio Cobos¹⁶⁵, Gustavo Posse¹⁶⁶, Miguel Saiz¹⁶⁷, entre otros, y

¹⁵⁹ Debe señalarse, que durante la proscripción del peronismo hubo dos gobiernos radicales que fueron derrocados por golpes de Estado: Frondizi (1958-62) y Arturo Illia (1964-66).

¹⁶⁰ Que formará la agrupación política ARI.

Quien creará el Partido RECREAR en el año 2002.

¹⁶² Ex ministro de economía de Néstor Kirchner.

¹⁶³ Vale mencionar que para el 2015, la UCR volverá al gobierno esta vez en alianza con el PRO y la Coalición Cívica.

¹⁶⁴ Aglutinados en el movimiento "Recuperación y Reconstrucción Radical para la Concertación".

¹⁶⁵ Gobernador de Mendoza para ese tiempo y posterior vicepresidente del Kirchnerismo

¹⁶⁶ Intendente de San Isidro.

¹⁶⁷ Gobernador de Rio Negro.

apoyaban una concertación con el Kirchnerismo, y por el otro, el sector encabezado por Ricardo Alfonsín que promovería la candidatura de Lavagna, los "Radicales L", en lo que fue la alianza ya mencionada y que terminaría por imponerse. Para el 2010 va a nacer el Movimiento de Renovación Nacional (MORENA), un grupo creado por Ricardo Alfonsín de orientación centro que le llevaría a elevar su candidatura al 2011 cuyas internas disputaría con Ernesto Sanz presidente en ese entonces de la Convención Nacional y de una orientación de centro derecha más conservadora, y con Julio Cobos¹⁶⁸. Estos dos últimos declinarían su candidatura quedando como candidato oficial Alfonsín por la UDESO.

3.- El caso Brasileño

Contrario al caso argentino, y como lo presenta Salas Oroño (2012:67) el sistema político brasilero (por lo menos en lo que va de 1980 a los primeros años del 2000) "no presentó una estructura bipartidista imperfecta sostenida en el tiempo o algún patrón de competencia reconocible durante décadas; incluso podría afirmarse la preponderancia de una interacción política sustentada en un conjunto de políticos sin partidos".

Así las elecciones del año 2002 que llevan a Luiz Inácio Lula Da Silva del Partido de los Trabajadores (PT) a ejercer la presidencia del país, significaron a la inversa de la Argentina, un momento de estabilización y reorganización del sistema de partidos; pasando de una amplia oferta política materializada en el denominado por Mainwaring (1993) "multipartidismo caótico" imperante hasta mediados de los 90 que se tradujo en Brasil en la "crisis de la representación partidaria" 169.

En estos años se consolidó entonces en términos de Echegaray (2006:27) " (una) tendencia a la modernización y estabilización del sistema político, manifestada en el fortalecimiento de un bipartidismo a escala nacional, el ocaso de las oligarquías estaduales, el equilibrio del voto entre los diferentes niveles de gobierno y la lógica centrista de los principales actores" De esta manera la competencia se estructuró en base a dos organizaciones partidarias, el Partido de los

88

Como se mencionó previamente, Julio Cobos formó parte del Kirchnerismo desde el cual ejerció la vicepresidencia del país desde el año 2007 y hasta el año 2011. Empero y como resultado de la Resolución 125 (de retenciones móviles al agro) la cual el dirigente votará en contra, saldrá definitivamente de dicha fuerza y comenzará su actuación como opositor en el seno del gobierno desde su partido Consenso Federal (ConFe). Finalmente volverá a la UCR en el 2010 luego de que el partido en el 2009 decidiera levantar la sanción contra el dirigente permitiendo de nuevo su afiliación una vez terminado su periodo como vicepresidente.

¹⁶⁹ Para conocer más sobre el tema ver, Salas Oroño (2012).

¹⁷⁰ Donde la influencia del PT fue determinante.

trabajadores (PT) y sus principales aliados¹⁷¹, y el Partido Socialdemócrata Brasileño (PSDB) junto al Partido del Frente Liberal (PFL).

3.1- Partido De Los Trabajadores (PT)

A finales de 1970 bajo un contexto de agudas crisis sociales manifestadas en el descontento de la población hacia el régimen dictatorial de la época, se dio el terreno propicio para el nacimiento del Partido de los Trabajadores (PT) cuyo proyecto político se organizó en función de la "Revolución Democrática" que se expresaba entre otras cosas en el surgimiento del propio PT como fuerza política constituida "desde abajo hacia arriba" o como lo manifestó Moisés (1986) "desde los de abajo". Con ello la base fundacional del PT la conformaron los líderes del "nuevo sindicalismo" con Lula como su creador quien provenía del sector de la metalurgia; los militantes de izquierda 173; y los intelectuales; constituyéndose y como se definiría a sí mismo en el *partido de las masas populares*.

Para la década del 90 el partido se institucionaliza definiendo sus áreas organizacionales y programáticas, a la vez que se consolida como actor social y político de reconocimiento en la arena política nacional brasileña ganando distintos espacios de gestión estadual y federal que le convirtió según Salas Oroño (2012:215) en "un primordial organizador de las discusiones y agendas públicas". No obstante el partido no escapó a las características del sistema que por ese entonces encaraban el asentamiento de las políticas neoliberales, por lo que experimentó un proceso de "moderación ideológica".

El PT gana las elecciones presidenciales del 2002 y accede formalmente al gobierno en el 2003 con Lula Da Silva como el presidente de los brasileños. Al respecto varios autores entre ellos, Sader (2009), Ramos y Vaschetto (2015), entre otros, afirman que el "nuevo PT" del gobierno Lula dista mucho del construido en los años 80, sobre todo por la continuidad en muchas de las

_

Partido Socialista Brasileño (PSB), Partido Comunista Brasileño (PCB), Partido Republicano Brasileño (PRB), Partido Liberal (PL) y en los años sucesivos del gobierno de Lula y Rousseff, uno de los más inestables aliados el PMDB (partido con una fuerte base electoral local, que siguiendo a Alcántara Sáez (1999) ha contado desde su creación con el mayor número de bancas en ambas Cámaras Legislativas, lo que le ha otorgado un importante poder de veto que hecho que sin el apoyo de esta fuerza, se pueda decir, resulte imposible gobernar el país).

¹⁷² Que abarcaba no solo la demanda por el restablecimiento del orden democrático en el país, sino además, la democratización del sistema político rompiendo con la lógica imperante hasta el momento de formación de las organizaciones partidarias por iniciativa del Estado o desde el Estado (Moisés, 1986).

¹⁷³ Donde los militantes de la izquierda católica, organizados en las Comunidades Eclesiales de Base, las CEBs, jugaron un papel fundamental en lo que significó la lucha contra la dictadura y la resistencia al modelo económico de la época, y en lo que vendría a ser la formación del PT.

políticas económicas implementadas en el gobierno de Cardoso, lo que despertó malestar en los sectores de la izquierda intrapartidaria.

En concordancia y enfatizando en la estructura interna del PT, es necesario evidenciar que la creación del mismo estuvo signada por la presencia de diferentes fuerzas políticas de corte revolucionario, entre ellas destacan los trotskistas aglutinados en el grupo Convergencia Socialista; el Ala Roja del Partido Comunista de Brasil; Acción Libertadora Nacional (ANL); Acción Popular Marxista Leninista (AP-ML), Partido Comunista Brasilero Revolucionario (PCBR); Movimiento de Emancipación del Proletariado (MEP), entre otros. Como puede apreciarse, la formación del PT lograba la convergencia de los diferentes sectores de la izquierda que no habían podido ser antes articulados en un mismo espacio (Secco, 2011).

No obstante y entrada la década del 80 va a nacer el agrupamiento llamado "Articulación" dirigido por los principales líderes sindicales, entre ellos Lula Da Silva, en contraposición a los sectores más radicales de izquierda (quienes entendían al partido como un frente de izquierda). De esta manera siendo el grupo mayoritario del PT y con el objetivo de unificar a los sindicatos y movimientos sociales dentro del partido, *Articulación* presentará en el V Encuentro Nacional de 1987 una resolución (que será aprobada) en la que proponía que los partidos que componían el PT se constituyeran en tendencias internas del partido y no en organizaciones con estructura partidaria propia 175

Para la década del 90 se producirá la división de Articulación ¹⁷⁶ y nacerá la tendencia *Hora de la Verdad*, posteriormente transformada en *Articulación de Izquierda (AE)* alrededor de los liderazgos de Valter Pomar, Rui Falcão ¹⁷⁷, Cândido Vacarezza, entre otros, que se impondrá como la tendencia mayoritaria dentro del PT, en el lapso de estos años, cuando se alía con la

90

-

¹⁷⁴ Denominada originalmente "Articulación de los 113" que nació del "Manifiesto de los 113" en 1983 cuando tras la derrota electoral de 1982, 113 dirigentes del PT firman un manifiesto para superar dicho impasse, que entre otras procuraba la separación de los grupos trotskistas del partido (logrando dicho cometido). En el documento se especificaba la necesidad de revitalizar los núcleos base del PT cuyo foco estaría orientado a los movimientos sociales.

¹⁷⁵ Así se estableció: "Em nenhum momento de sua construção o PT assumiu a condição de frente — de qualquer tipo — (...) É rigorosamente incompatível com o caráter do PT a existência, velada ou ostensiva, de partidos em seu interior, concorrentes do próprio PT (...)O reconhecimento de agrupamentos desse tipo — partidos dentro do PT — seria a aceitação do partido enquanto frente política, vale dizer, a própria negação do projeto histórico do PT (...)Entretanto, levando em consideração que existem no PT agrupamentos com estrutura de partido, o PT travará com eles debate político visando a sua dissolução e a completa integração de seus militantes na vida orgânica petista, podendo vir a setransformar em legítimas tendências do partido" (Resolución Sobre Tendencias, 1987: 1 y 2 las cursivas son nuestras).

¹⁷⁶ Esta división se sustentaba en la crítica de los que vendrían a ser los sectores disidentes, del "giro hacia la derecha" que presentaba la cúpula dirigencial de la tendencia en ese momento.

Ouien en 1994 vendrá a ser el Presidente de esta tendencia.

corriente Democracia Socialista (DS)¹⁷⁸ dando forma a la sigla "Opción de Izquierda". Tras esta alianza y el apoyo que recibe de otro conjunto de fuerzas agrupadas en la denominación "En la Lucha PT", el sector de la izquierda logra asumir la dirección de la Comisión Ejecutiva Nacional del partido.

Empero cabe advertir que la hegemonía de la izquierda dentro del PT no durará mucho sobre todo cuando a mediados de los 90, dirigentes de la AE vuelven a aliarse con "Articulación en la Lucha" (la otra tendencia de la división de la antigua "Articulación" agrupada alrededor de Lula, José Dirceu, entre otros) lo que le devuelve la conducción del partido una vez más a esta tendencia de corte más moderado¹⁷⁹.

La llegada de la década del 2000 significó para el partido no solo la consecución de la presidencia del país, sino también una de las peores crisis experimentada por el PT, que comienza con la escisión de uno de sus sectores en las figuras de Heloisa Helena y Plinio Sampaio, quienes formarán posteriormente el Partido Socialismo y Libertad (PSOL) en 2004. Sin embargo el auge de la crisis se dará en el 2005 cuando estalla el escándalo de corrupción del mensalão que involucró a los más altos dirigentes del partido entre ellos, José Dirceu, quien era para ese entonces el Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia y que terminaría siendo condenado por el Tribunal Supremo invalidándole la posibilidad de acceder a cargos públicos hasta el 2015.

Este hecho debilitó enormemente las filas militantes del PT en su conjunto, pero principalmente a la tendencia mayoritaria, *Articulación en la Lucha*, de donde provenían los dirigentes implicados en el escándalo, lo que llevó a que la misma cambiará de nombre y se renovara con el fin de recuperar la legitimidad perdida, así esta corriente pasará a conocerse con el nombre de "Construyendo Un Nuevo Brasil (CNB)" y alcanzará la presidencia del partido a través del Diputado Federal Ricardo Berzoini. Para el 2009 esta fracción vuelve a tomar fuerza dirigiendo 22 de los 27 Directorios Regionales del partido. En el 2010 Dilma Rousseff será la candidata a ocupar la presidencia por el PT, a lo que vale subrayar que la misma contó con el apoyo no solo del sector liderado por Lula sino del conjunto de las distintas tendencias internas del

¹⁷⁸ Formada por corrientes de origen trotskistas entre ellas: "Fuerza Socialista" y "El Trabajo" cuyo líder principal ha sido Markus Sukol.

¹⁷⁹ los diferentes grupos al interior del PT, la catalogaban como "corriente de derecha" lo que se sustentó en el veto de la campaña "Fuera Fernando Henrique Cardoso" emprendida por los sectores de la izquierda del partido y la Central Única de los Trabajadores (CUT).

¹⁸⁰ Para ahondar más en el tema ver Oliveira (2012).

partido¹⁸¹.Como puede observarse a pesar de la existencia de diversas articulaciones al interior del PT, los liderazgos en torno a la figura de Lula han sido los que han ocupado la mayoría partidaria a la largo de los distintos periodos.

Por otra parte, cabe decir que a pesar de que el PT ostenta la máxima magistratura nacional hasta la fecha, no cuenta con mayoría propia en el Congreso y su gobierno es conformado mediante coaliciones que en muchos casos han resultado ser fuertemente costosas para el partido.

3.2- Partido de la Social Democracia Brasileño (PSDB)

El Partido de la Social Democracia Brasileño (PSDB) es creado el 25 de junio de 1988 por un grupo de líderes disidentes del PMDB (partido dominante en ese período gracias a los respaldos electorales con los que contaba) que no compartían las acciones encaminadas desde el partido y principalmente las actuaciones que este tuvo durante la elaboración de la constituyente de 1988. Entre sus líderes fundadores se encontraba Franco Montoro (Gobernador del Estado de São Paulo), y los Senadores Fernando Henrique Cardoso y Mario Covas. El partido se articula en torno de la candidatura de este último a la presidencia en 1989 la cual perderá frente a su adversario Collor de Melo, en la que fue la primera elección directa después de los 20 años de dictadura en el país. Empero, siendo el PSDB un partido sin base en la mayoría de los estados de Brasil (solo São Pablo, Minas, Paraná y Ceará) la campaña de Covas sirvió para asentar al partido en todo el territorio nacional.

Tras la invitación de Itamar Franco quien asume como presidente en 1992 luego del impeachment a Collor de Melo; Fernando Henrique Cardoso jura en su gobierno como Ministro de Relaciones Exteriores y posteriormente como Ministro de Hacienda desde donde implementará el conocido "Plan Real" que le llevará a alcanzar la presidencia en 1994 con el 54,28% de los voto, siendo reelecto también en las presidenciales del 1998. Si bien el PSDB se definía como un partido de centro-izquierda, tras la alianza realizada con el derechista PFL y las políticas neoliberales adoptadas por Cardoso durante sus dos presidencias el partido entra a ubicarse en la centro-derecha de la escala ideológica.

Para la década del 2000 el PSDB se consolida como el principal opositor del gobierno del PT al perder las elecciones su candidato José Serra frente a Lula Da Silva, polarizando así la arena política del Brasil hasta la fecha. De acuerdo a Roma (2006:163) quien expone que el PSDB "es

-

¹⁸¹ Para entender más ampliamente las diversas tendencias que convergen al interior del PT, leer Secco (2011).

un partido basado en sus líderes" es necesario mencionar que los agrupamientos o tendencias dentro de esta fuerza más que condensarse en torno a diferentes siglas, se condensan alrededor de los principales liderazgos políticos.

Una de las mayores bases electorales del PSDB, ha estado reunida a lo largo de su historia en el estado de São Paulo de donde provienen tres de sus mayores exponentes políticos, el expresidente Cardoso, José Serra enmarcado en el ala progresista del partido y Geraldo Alckmin de un corte más conservador ubicado en la centro derecha. Después de las elecciones del 2002 se libró una fuerte disputa interna en el partido para la designación de su candidato presidencial resultando victorioso Zé Serra. De esta manera, el partido va a encolumnarse bajo la conducción de Serra después de ser elegido presidente nacional del mismo para el periodo 2003-2005.

Al respecto y aun cuando las máximas dirigencias hayan provenido del estado de São Paulo; Minhas Gerais representará otro de los estados que concentrará en cabeza de Aecio Neves uno de los mayores potenciales electorales del PSDB, desde donde el dirigente trasformará todo el escenario político mineiro desplazando a tucanos¹⁸² de peso como Pimenta Da Veiga y Eduardo Azedero, además de imponerse desde el 2003 al 2010 como gobernador de su estado, lo que le ha posicionado como uno de los vértices de poder del PSDB¹⁸³ (Ricci, 2006).

Para las elecciones generales del 2006 y bajo un panorama de tensión social después de la crisis del mensalão, el PSDB advirtió un clima favorable para la contienda por la presidencia que se justificaba en el desgaste que había sufrido el PT en ese tiempo. Por lo que la disputa interna no se dio a esperar, la misma que estaría protagonizada una vez más por José Serra que desde el 2004 ejercía la prefectura de São Paulo¹⁸⁴ y por Geraldo Alckmin que a la fecha ocupaba la cabeza del gobierno paulista¹⁸⁵, y que terminará a favor de este último cuando la mayoría de los apoyos del partido se volcaron hacia el gobernador, entre ellos su presidente Tasso Jereissati¹⁸⁶.

-

¹⁸² Se les llama "tucanos" ya que la marca del partido es un Tucán ave típica del país.

¹⁸³Vale resaltar que para las municipales del 2004 su liderazgo se vio afectado, donde el PSDB mineiro alcanzaría tan solo el 14% del total de los votos, lo que se explicó además y como lo argumenta Ricci (2006) a la falta de una estrategia de conformación de bases políticas regionales dentro de su estado. De esta manera el tucumano sufrió un revés que le llevó en ese momento a perder peso al interior del PSDB en favor de otras fuerzas en su interior como las nordestinas.

¹⁸⁴ Después de derrotar a Marta Suplicy candidata del PT en dicha contienda.

¹⁸⁵ Es de subrayar que el PSDB llegaba a la elección del 2006 con el manejo del presupuesto estadual más importante del país.

¹⁸⁶ En base a ello, cabe mencionar la maniobra de Alckmin cuando sale públicamente a recordar el compromiso que Serra tenia tanto con el partido como con la población de culminar el periodo de su prefeitura.

Para las elecciones del 2010, el PSDB se encontraba en una fuerte crisis interna que venía experimentando desde las pasadas elecciones, y que se agudizaría en torno a la elección del candidato para esta nueva disputa donde uno de los pesos fuertes lo ejercía el candidato Aecio Neves quien contó con amplios apoyos provenientes de diferentes sectores económicos y políticos del país. En la misma línea algunas de las bases internas del partido auguraban una posible dupla entre Aecio y Serra, lo que quería ser articulado por Fernando Henrique Cardoso que señalaba la importancia de llegar con una candidatura fuerte capaz de arrebatar al PT la cabeza del ejecutivo; no obstante Neves deja en claro que no iría como vice de Serra.

Después de tratar de aplazar las internas, el tucano paulista José Serra que hasta el momento no había confirmado si disputaría la candidatura, es elegido por la cúpula pesedebista como su candidato oficial cuando Aecio anuncia su retiro de la elección y se presenta a la contienda por una banca como Senador (la cual obtendrá). Finalmente Serra perderá por tercera vez la presidencia del Brasil, esta vez frente a la nueva candidata del PT Dilma Rousseff. A partir de allí, las fuerzas dentro del PSDB van a comenzar a inclinarse a favor del mineiro Neves, que si bien escapa a nuestro periodo de análisis, vale demarcar que obtendrá la presidencia del partido en el 2013 y será el candidato de las presidenciales del 2014.

4.- El caso Paraguayo

La historia política del Paraguay estuvo signada como bien lo expresa Soler (2009) por largos periodos autoritarios, inestabilidad política, prácticas clientelares muy arraigadas o en términos de Martínez Escobar (2012a:6) la formación de "comunidades de lealtad afectivas" que reflejaron la base sobre la que se erigió la estructura social del país; además de un particular clivaje partidario muy alejado de la convencional puja ideológica-programática, expresado en la lucha por los recursos del Estado para el aseguramiento de cuotas burocráticas en el mismo.

Empero y después de la dictadura stronista¹⁸⁷ el sistema político paraguayo podemos decir se estabilizó en lo que en base a Insaurralde (2014) sería un multipartidismo limitado con estructuras partidarias de fuerte arraigo como el PLRA; y hegemonizado por la ANR también conocida como "Partido Colorado". Sin embargo, es necesario argumentar también que el año 2008, significó un quiebre político en el país en 2 aspectos básicos: la llegada al gobierno de un presidente cuya candidatura se erige sobre la coalición de una fuerza tradicional de derecha el

. .

¹⁸⁷ Entre 1954-1989 sostenida sobre la triada: Alfredo Stroessner- Partido Colorado- Fuerzas Armadas.

PLRA y una amalgama de fuerzas de izquierda, en lo que dio a llamarse como "la Alianza Patriótica para el Cambio (APC)" dirigida por Fernando Lugo; y por supuesto la alternancia partidaria después de 61 años de hegemonía colorada en el poder. Si bien el gobierno de Lugo no logra terminar su mandato, si rompe con algunas de las bases tradicionales de la política de Paraguay.

4.1- Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)

El PLRA es el partido más antiguo del Paraguay y nace el 2 de junio de 1887, bajo la denominación de "Centro Democrático". Llega al poder en 1904 desde donde ejerce el gobierno de forma continuada hasta 1936¹⁸⁸. Hacia los primeros años de 1960 cuando Stroesner invita a participar en el Parlamento al Partido Liberal, el sector que decide hacerlo tendrá el reconocimiento por el régimen de gobierno de su nombre PL, en cuanto el sector disidente creará la sigla Partido Liberal Radical (PLR). Después de la reforma constitucional emprendida por Stroessner que establecía algunos plazos que delimitaban la duración de la dictadura, el PL y el PLR se sumaron y participaron de las elecciones.

Para los años 70 y tras una nueva reforma constitucional con el fin de que el dirigente siguiera en el poder, un sector del PLR abandonará el Parlamento y adoptará el nombre de Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) que es el que obtendrá el segundo lugar en las primeras elecciones democráticas, y como lo expone Ramos (2013a:128) será la "base a partir del cual se vuelven a unificar las distintas fracciones del liberalismo paraguayo".

Para el fin de la dictadura stronista dos serán las agrupaciones que se podían identificar dentro del PLRA: Cambio para la Liberación como la fracción mayoritaria dirigida por Domingo Laíno¹⁸⁹, y Movilización Popular Para el Cambio conducido por Miguel A. Saguier¹⁹⁰. Entrada la década del 2000 se da un recambio dirigencial en el PLRA en favor del sector encabezado por Julio César Franco (quien desplaza la conducción de Laíno), que le permitirá a este ser candidato a la vicepresidencia en las elecciones a sucederse en ese año en las que resultará victorioso,

¹⁸⁸ Debe demarcarse que después del golpe de Estado que depondrá al partido liberal del poder en 1936 y que posicionará como nuevo actor dominante a las fuerzas armadas, el país vivirá importantes periodos de inestabilidad política, entre los cuales se registrarán dos gobiernos más del partido liberal con Felix Paiva como presidente provisional (1937-1939) y con el militar José Félix Estigarribia (1939-1940). Para indagar más sobre la temática leer Caballero (1988).

¹⁸⁹ Con una tendencia de centro en la escala ideológica.

¹⁹⁰ De corte conservador.

ejerciendo dicho cargo solo hasta el 2002 cuando renuncia para presentarse como candidato a presidente en los comicios del 2003 y que perderá en favor de la ANR.

En el 2007 el PLRA con un conjunto de fuerzas de izquierda¹⁹¹ firman el acuerdo que dará vida a la "Alianza Patriótica para el Cambio (APC)" que llevará la dupla Fernando Lugo (presidente) y Federico Franco (vicepresidente) a arrebatar la presidencia del Paraguay en 2008¹⁹². Durante este tiempo los sectores mayoritarios del PLRA se agrupaban alrededor de las figuras políticas de Blas Llano¹⁹³, Federico Franco (hermano de Julio César Franco) que es el que ganará la interna y llevará al partido en alianza con Lugo, Mateo Balmelli, José "Pakova" Ledesma, Carlos Amarilla y a partir del 2011 Efraín Alegre. En el 2012 y tras la destitución de Fernando Lugo por el juicio político¹⁹⁴ en su contra, el cual el PLRA votará a favor¹⁹⁵, Federico Franco asume la presidencia del país que le devolverá después de más de 60 años al PLRA el máximo poder estatal, por lo menos hasta el 2013, cuando vuelve a ser ocupado por la ANR.

4.2- Asociación Nacional Republicana (ANR)

La ANR nace el 11 de septiembre de 1887 proclamándose defensora del liberalismo. A los efectos el partido se ha caracterizado durante toda su existencia por presentar importantes subdivisiones de carácter faccioso (Ramos, 2013), lo que ha hecho que al interior del mismo convivan grupos que ostentan distintos valores y orientaciones ideológicas que oscilan entre la derecha, el centro, la centro izquierda, en determinado momento en el autoritarismo¹⁹⁶, expresadas en diferentes periodos de acuerdo a las facciones mayoritarias en cada uno de ellos. Para finales de la década del 90 y después del difícil reacomodo a nivel interno que vivió el partido con la llegada de la democracia, la ANR experimentará una nueva fragmentación expresada en el nacimiento de la UNACE creada por Lino Oviedo¹⁹⁷, además de las ya

1

existentes: el Movimiento de Reconciliación Colorado (MRC) cuyo líder era Luis María Argaña;

Partido Revolucionario Febrerista (PRF), Partido País Solidario (PPS), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Frente Amplio (PFA), Partido Encuentro Nacional (PEN), Bloque Social y Popular (BSyP), Partido Popular Tekojoja, Partido del Movimiento al Socialismo y Partido Democrático Progresista.

¹⁹² A los efectos ver Insaurralde (2014) y Nickson (2008).

Quien resultará electo en el 2010 como presidente del PLRA bajo su fracción denominada Frente para la Victoria.
 Para indagar más sobre el tema léase Vallejos (2014).

¹⁹⁵ Al poco tiempo de haber asumido la presidencia el ex -obispo Fernando Lugo, las tensiones con el PLRA, particularmente con el sector "franquista" quien le brindo el apoyo para su candidatura no se dieron a esperar, lo que se debió entre otras al otorgamiento de ministerios por parte de Lugo a las facciones internas del PLRA contrarias a Franco (los "llanistas").

¹⁹⁶ Principalmente con la dictadura de Stroessner.

¹⁹⁷ Unión Nacional de Ciudadanos Éticos que para el 2002 se constituirá en un partido independiente.

y el Movimiento Acción Democrática Republicana¹⁹⁸ (por solo nombrar las más importantes). De estas tres fuerzas va a conformarse la forzosa formula a la candidatura presidencial Raúl Cubas Grau (presidente)- Argaña (vicepresidente) ganando las elecciones de 1998. Después de la grave crisis política y social que se desata en el país producto del asesinato de Argaña, y del siguiente y poco duradero gobierno de "Unidad Nacional" impulsado con Gonzáles Macchi; el 2003 trajo la candidatura de Nicanor Duarte del MRC quien logra el apoyo del colectivo del Partido Colorado y del electorado, obteniendo de nuevo la presidencia. De cara a las elecciones del 2008, la interna colorada la disputaron Blanca Ovelar (apoyada por el ex presidente Duarte y su facción Progresismo Colorado), y Luis Alberto Castiglioni 199 conductor del movimiento opositor Vanguardia Colorada, esta contienda trajo aparejadas fuertes pujas, sobre todo por las acusaciones de fraude en la candidatura de Ovelar (que es la que finalmente obtiene el aval del partido), que le costaran por primera vez en la larga hegemonía de la ANR la presidencia del país. Para el 2011 después de las internas celebradas en este año tres serán los sectores más fuertes dentro del partido, los anteriormente nombrados Progresismo Colorado, Vanguardia Colorada y una nueva facción bajo el liderazgo de Horacio Cartes (presidente del país desde el 2013), Honor Colorado, que es la que va terminar imponiéndose como mayoritaria después de obtener el 44,9% de los votos (Insurralde 2014).

5.- El Caso Uruguayo

El sistema político uruguayo al igual que el paraguayo tiene como característica esencial la centralidad de los partidos políticos, lo que ha hecho que este sea considerado como una "partidocracia". A diferencia de los tres casos analizados anteriormente, Uruguay es un país que ha presentado una considerable estabilidad de su sistema partidista lo que se ha apreciado entre otras, en la negociación sistemática tanto intra como interpartidista. Como lo indica Albala (2009:35) "los partidos políticos uruguayos constan tradicionalmente de varias corrientes internas (facciones), lo que hace que la competición política sea efectiva, también, dentro de cada partido. Asimismo, la gobernabilidad uruguaya consta de varias experiencias de coaliciones de gobierno, donde facciones de uno de los dos partidos tradicionales se aliaron con el otro partido".

¹⁹⁸ Proveniente del sector del wasmosismo. Para profundizar véase (Ramos, 2013a).

¹⁹⁹ Quien fue el vicepresidente de la fórmula presidencial de Nicanor Duarte.

Si bien hasta la década del 60 Uruguay ostento un sistema de "bipartidismo puro" entre el Partido Nacional o Blanco y el Partido Colorado²⁰⁰, en palabras de Lanzaro (2001) la cartelización de estos partidos condujo al nacimiento de una coalición de partidos de orientación izquierdista que tomó forma en el Frente Amplio en los años 70, lo que hizo que a partir de allí y después de la llegada de la democracia donde este último tuvo varios triunfos electorales, se instalara según Albala (2009:36) "un tripartidismo de hecho y una nueva forma de hacer política".

5.1- Frente Amplio (FA)

El Frente Amplio se fundó el 5 de febrero de 1971 y tal como su nombre lo indica es un frente que aglutina distintas fuerzas de izquierda o de orientación cercana a esta. Debido al golpe de Estado de 1973 que sumergirá al Uruguay en su etapa dictatorial, la actuación partidaria del FA en esos años fue muy corta. No obstante hacia mediados de la década del 80 con la llegada de la democracia, el partido tendrá un papel fundamental en la arena política del país rompiendo con la hegemonía de los partidos tradicionales e imponiendo un nuevo clivaje de centro-izquierda inexistente hasta ese tiempo en Uruguay (Albala, 2009:37).

Inicialmente el FA fue conformado por 12 partidos y agrupaciones políticas²⁰¹ que fueron variando en número, peso y partido. Para 1989 dos de sus sectores más importantes el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Movimiento por el Gobierno del Pueblo (MGP) dejan el Frente, lo que le otorgó a Democracia Avanzada por segunda vez²⁰² la condición de sector mayoritario; 4 años después y gracias a la variabilidad en cada elección el turno llegó para Asamblea Uruguay, y en las elecciones de 1999 el Partido Socialista (PS) se coloca a la cabeza del electorado frenteamplista.

En 2004 cuando el FA alcanzará la máxima dirigencia del poder estatal²⁰³ en cabeza de Tabaré Vázquez²⁰⁴ (perteneciente en ese entonces al Partido Socialista)²⁰⁵, el liderazgo mayoritario se

-

²⁰⁰ Con la predominancia de este último en el arco político desde la presidencia de Batlle y Ordóñez a principios del siglo XX hasta la década del 60 (Lanzaro, 2001 en Albala, 2009:35).

²⁰¹ El Partido Comunista, el Partido Socialista (Izquierda Nacional y Movimiento Socialista), el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Obrero Revolucionario, el Movimiento por el Gobierno del Pueblo, el Movimiento Blanco Popular y Progresista y el Movimiento Herrerista (Lista 58), el Movimiento Revolucionario Oriental, los Grupos de Acción Unificadora, el Frente Izquierda de Liberación y el Comité Ejecutivo Provisorio de ciudadanos independientes (Ramos, 2013a).

²⁰² La primera fue en 1971bajo la lista 1001 compuesta por el Partido Comunista y aliados.

²⁰³ Que según lo presenta Yaffé (2005) se debió al "proceso de renovación ideológica y programática" que venía experimentando el Frente, donde se dejó el dogmatismo ideológico y se optó por un pragmatismo que orientó al partido hacia el centro de la competencia política para de esta manera captar el electorado que se movía en ese espectro.

sitúa en el Movimiento de Participación Popular (MPP) que volverá a imponerse en las internas frenteamplistas celebradas en el 2006 y en las elecciones nacionales del 2009²⁰⁶ donde la fórmula presidencial del FA será José Mujica-Danilo Astori. Para las elecciones internas del 2012, el MPP perderá el liderazgo en favor del Frente Liber Seregni²⁰⁷ al igual que la presidencia del Frente cuando Mónica Xavier del Espacio 90²⁰⁸ accede a la misma. Según lo revela la Encuesta Nacional Factum realizada el primer trimestre del 2013[,] para este tiempo los sectores mayoritarios del FA estarán dados alrededor de tres espacios: en primer lugar los socialistas (condensados en Espacio o Lista 90), en segundo lugar los astoristas (aglutinados en el Frente Liber Seregni) y en tercer lugar los mujiquistas (cuya columna vertebral es el MPP, y que agrupa a Vertiente Artiguista, Lista 711 -de Raúl Sendic hijo-, entre otros) (Bottinelli, 2013).

5.2- Partido Nacional (PN)

El origen del Partido Nacional se remonta al nacimiento del propio Estado, así el PN se crea el 10 de agosto de 1836. Durante la primera mitad del siglo XX el liderazgo del partido fue ejercido por Luis Alberto de Herrera con el que se instalará la tradición y futura vertiente del "herrerismo" En 1958 el Partido Nacional alcanzará la máxima dirigencia del poder estatal que había sido ejercida hasta ese entonces por el Partido Colorado (su principal contrincante

²⁰⁴ Debe aclarase según nos lo explicó Eduardo Mernies, miembro del FA perteneciente al grupo político "el Frente Izquierda de Liberación", en entrevista personal realizada el 16 de diciembre de 2015, que dentro del FA la elección de sus candidatos a Presidente no se da en razón de quien sea el grupo o sector mayoritario dentro del partido, que en realidad sería la mayor de las minorías dentro del FA, ya que el sector más votado o la lista más votada solo representa la mitad de los congresales, la otra mitad la representa los Comité de Base. En 1989 fue la primera vez que un representante sectorial (en este caso del Partido Socialista con Tabaré Vázquez) era impulsado como candidato a posiciones de gobierno por parte del FA, en las dos elecciones anteriores los candidatos eran personalidades independientes que no formaban parte de ninguno de los sectores políticos del Frente; esa era la forma que se había dado este para mantener el equilibro entre los sectores y corrientes que lo integran. Por otra parte es necesario mencionar que la legislación uruguaya después de la reforma del sistema electoral de 1996, determina que los partidos políticos solo pueden presentar un candidato a Presidente, lo que se decide en las denominadas elecciones internas, donde la ciudadanía elije el candidato de su predilección presentado por determinado Lema. En el caso del FA el Plenario Nacional recibe las propuestas con los nombres de los candidatos que deben estar respaldadas por 2/3 de los miembros del Plenario. Una vez puestos a votación en orden de presentación los candidatos propuestos, será nominado para proponer al Congreso del FA quien obtenga 4/5 de votos de los miembros (Capitulo 2, Art.89: Estatutos del FA).

El mandatario renunciará en el 2008 al Partido Socialista producto del apoyo del mismo al levantamiento del veto a la Ley de Salud Sexual y Reproductiva que despenalizaba el aborto.

²⁰⁶ Para estas elecciones tres fueron los candidatos del Frente Amplio José Mujica, Danilo Astori, y Marcos Carámbula, donde el primero resultará victorioso.

²⁰⁷ Bajo el liderazgo de Danilo Astori, integrado principalmente por Asamblea Uruguay-Lista 2121, Nuevo Espacio (liderado por Rafael Michelini), Alianza Progresista, entre otros.

²⁰⁸ Conformado por los socialistas cuyas líderes más representativos son precisamente Mónica Xavier y el Senador Daniel Martínez.

²⁰⁹ Que traducía las posturas más liberales en lo económico y conservador en lo político dentro del partido.

político) quien ostentaba 93 años en el poder. Para 1963 se dará el segundo colegiado blanco²¹⁰ que estará encabezado por Daniel Fernández Crespo²¹¹, dirigente de la Unión Blanca Democrática (UBD)²¹², y que terminará en el 67 cuando el PN volverá a ser derrotado por el PC. Con el debilitamiento de los sectores herreristas para este tiempo, surgirá en 1970 una nueva corriente, el "wilsonismo" 213, aglutinada bajo el liderazgo de Wilson Ferreira Aldunate que terminará imponiéndose durante dos décadas dentro del partido.

Después de la muerte de Aldunate en 1988 la fracción reunida en el "Movimiento Por la Patria" de tradición wilsonista se debilita en favor del sector "Consejo Nacional Herrerista" conducido por Luis Alberto Lacalle quien orientará al partido una vez más hacia el herrerismo durante toda la década del 90, sobre todo por el cambio en el orden económico mundial que le facilitó a Lacalle ejercer una conducción partidaria conservadora que podemos llamar ultra neoliberal. Para las elecciones del 2004 Jorge Larrañaga dirigente de Alianza Nacional gana las internas frente a Lacalle, manteniendo una visión liberal económica pero con un enfoque más "progresista" a nivel político de revalorización del Estado.

Para las elecciones del 2009, el herrerismo volverá a imponerse como sector mayoritario cuando con la nueva coalición Unidad Nacional creada por Lacalle en el 2008 y de la que participaron fracciones como Correntada Wilsonista (de Francisco Gallinal), Concordia Nacional (de Ignacio de Posadas y Ana Lía Piñeyrua), Desafío Nacional (de Álvaro Alonso)²¹⁵, entre otras, vencerá al sector de Alianza Nacional de Larragaña, quien terminará acompañando como vicepresidente la fórmula presidencial de Lacalle. A la fecha son el sector de Alianza Nacional y el Herrerismo las corrientes mayoritarias del partido.

²¹⁰ La constitución de 1952, estableció como poder ejecutivo, el Consejo Nacional de Gobierno, órgano colegiado conformado por 9 miembros elegidos de manera directa para un periodo de 4 años dentro de los cuales 6 pertenecerían al lema más votado y 3 al que tuviera la segunda mayor votación.

211 Que vendrá a ser reemplazado un año después por Alfredo Puig a causa de su fallecimiento.

²¹² Fracción interna del Partido que después de la muerte de Luis Alberto Herrera y el posterior liderazgo de Nardone (líder del ruralismo) dentro del partido, se aliará al sector "herrerismo ortodoxo" formando la llamada "ubedoxia" que derrotará en esta elección a la alianza" herrerismo-ruralismo". Para conocer más sobre el tema léase Ramos (2013a).

²¹³ Que ostentaba las posiciones más progresistas del partido.

Fundado en 1987 en el que participan algunos grupos disidentes de Movimiento por la Patria (Ramos, 2013a).

²¹⁵ Corrientes internas que habían apoyado a Alianza Nacional de Larragaña en las internas del 2004.

6.-Conclusiones

En función de nuestro objeto de análisis, la variable política-partidaria del proceso de integración MERCOSUR, el estudio de los partidos políticos en el marco de sus pertenencias nacionales resulta ser determinante sobre todo si partimos del hecho de que los partidos lejos de ser organizaciones monolíticas representan pequeños subsistemas partidarios, que dado el caso de estudio exhiben diversos niveles de cohesión, estabilidad y disciplina. En este orden las divisiones internas de las organizaciones partidarias constituyen uno de los puntos focales donde se originarán las definiciones ideológicas y programáticas que terminarán por delimitar las líneas de acción a través de las cuales los partidos darán tratamiento a las diversas temáticas (entre ellas y de nuestro interés la integración).

Bajo este panorama y abarcando el conjunto de los partidos considerados, el desarrollo de nuestra investigación dio cuenta que si bien los mismos pueden presentar ciertas características en común como por ejemplo la centralidad de los partidos políticos a nivel social en los casos de Paraguay y Uruguay o el mismo hecho de que en todos los casos los partidos presenten una fuerte fragmentación interna, cada sistema político y cada microsistema político (partidos) es muy diferente a los demás.

Por lo que al realizar una mirada comparativa, se puede apreciar que Uruguay es el país que presenta el mayor nivel de estabilidad en su sistema partidario, lo que ha podido verse en la negociación sistémica tanto intra como interpartidaria, donde las corrientes internas que conforman sus partidos exhiben también un alto grado de consolidación en el que uno de sus rasgos fundamentales responde a ser su disciplina partidaria. No obstante cabe advertir que en cuanto a los dos partidos bajo estudio, el FA y el PN, ambos han presentado niveles de inestabilidad expresados en la volatilidad de sus sectores mayoritarios, donde dentro del FA los mismos variaron en cada periodo electoral hasta la elección del 2004 en la que el MPP logrará imponerse durante casi dos periodos consecutivos. En el caso del PN su inestabilidad se observó además de la volatilidad de sus sectores mayoritarios en cada elección, en sus mismos grupos donde sus miembros "migran" paulatinamente de fracción a fracción.

En el caso argentino, además de exhibir un multipartidismo exacerbado reinante en el país desde comienzos de la década del 2000, pudo advertirse que sus partidos sustentan fuertes personalismos, así la actividad partidaria gira alrededor de los distintos liderazgos o personalidades políticas (lo que en términos de Sidicaro vendría a ser los famosos ismos,

peronismo, kirchnerismo, alfonsinismo, entre otros), por lo que de los casos analizados, Argentina es el de menor cohesión en cuanto a la fuerza de sus tendencias internas, que volvemos a repetir están dadas en función de los miembros que van a ejercer cargos a nivel estatal, lo que nos lleva a evidenciar también la falta de autonomía partidaria. Esto no quiere decir que los mismos carezcan de institucionalización donde ejemplo de esta es la UCR un partido tradicional con una amplia base burocrática.

En relación al caso brasileño puede apreciarse que si bien su sistema político desde el 2003 viene mostrando una tendencia hacia la modernización y estabilización, expresado entre otras en el afianzamiento del bipartidismo a escala nacional a partir de sus más fuertes organizaciones políticas, el PSDB y el PT, que han traccionado alrededor de sí al conjunto restante de las fuerzas, dicha estabilidad se pone en jaque cuando se evidencia la alta fragmentación partidaria en su máximo órgano legislativo, lo que afecta la gobernabilidad en Brasil sobre todo por la inestabilidad de las alianzas o coaliciones a través de las cuales se produce la misma.

En cuanto a la organización interna de sus partidos, el PT, que además de ser la fuerza política desde la cual va a articularse la "representación partidaria" (expresada principalmente en la "identificación" del electorado con el partido) en el país con la elección de Lula Da Silva, presenta un nivel de estructuración considerable de sus tendencias internas, no obstante, los liderazgos en torno a la figura de Lula han sido los que han ocupado la mayoría partidaria a la largo de los distintos periodos. Por su parte, con el PSDB ocurre algo similar al caso argentino, donde sus corrientes internas se aglutinan alrededor de sus líderes, por lo que al interior del partido se observa una asimetría de poder en favor de los que podemos denominar vértices electorales que descansan básicamente en dos de los estados que concentran dichos liderazgos, São Paulo y Minas Gerais, haciendo de sus corrientes internas una de las más lábiles de los casos estudiados.

En lo que a Paraguay concierne, y producto de la historia política del mismo signada por largos periodos autoritarios y por el arraigo de prácticas clientelares sobre las que se erigió la estructura social del país, su sistema político se ha caracterizado al igual que Uruguay, como ya se mencionó, por la centralidad de sus organizaciones partidarias, a lo que cabe decir que las mismas exhiben un importante nivel de autonomía, con ciertos matices. En este orden, los grupos al interior de cada partido, la ANR y el PLRA analizados aquí, presentan cierto nivel de

organización y "relativa estabilidad" producto esta última del carácter faccioso que los mismos ostentan, principalmente en el caso de la ANR.

Para finalizar y dado el interés de este trabajo es necesario resaltar que para nuestro periodo de análisis (2006-2012) y en lo que respecta al caso de los partidos que van a acceder al gobierno durante este tiempo, la posición del partido en cuanto a la temática de la integración, será el reflejo de su fracción mayoritaria, con los diversos rasgos que eso conlleva, como se verá en el siguiente capítulo.

CAPITULO IV

Posicionamientos Partidarios y MERCOSUR

1.-Introducción

Como se ha planteado a lo largo de este trabajo, la década del 90 en la mayoría de los países de América Latina significó no solo un reacomodamiento económico a favor de las lógicas del mercado, sino también lo que en palabras de Lechner (1995) sería la pérdida de centralidad de la política. Con estas nuevas configuraciones economicistas del plano nacional y externo, una de las instituciones en verse afectada fueron los partidos políticos, quienes se mostraron incapaces de responder a las demandas sociales surgidas de este nuevo contexto, dando cuenta con ello de la "crisis de representación" que se agudizaría bajo este panorama.

Esta crisis, -que siguiendo a Dávila (1998) demostró la pérdida de capacidad de adaptación de los partidos políticos a los cambios en las relaciones entre Estado, sociedad y mercado-, junto a la construcción institucional intergubernamental, y la forma presidencialista de los regímenes latinoamericanos, han hecho que los partidos políticos ostenten un rol marginal en la integración. Pese a ello y entendiendo que los partidos políticos se constituyen en los canales esenciales de la sustentación democrática por ser el vínculo directo entre la sociedad y el Estado, y por lo tanto los vehículos movilizadores de las diferentes lealtades que convergen alrededor de un proyecto político; resulta necesario introducir su importancia dentro del temario de desarrollo de los procesos de integración regional. A este respecto y como lo expone De Riz (1991) son las organizaciones partidarias las que pueden producir una amplia y diversificada agregación de intereses en torno a la integración, a la vez que ejercer legítimamente la canalización de demandas regionales. Así es fundamental profundizar en temas concernientes al papel que han jugado los partidos políticos en el MERCOSUR.

En esta dirección, después de haber analizado en el apartado anterior a las organizaciones político-partidarias desde sus pertenencias nacionales, dando cuenta de los rasgos principales de su creación y organización a la vez que identificando sus principales divisiones internas; en el

²¹⁶Entendida ésta según la definición de Pereira Insaurralde (2006:21) como "la percepción de ruptura entre el representado (el pueblo) y su representante (el gobernante)". Esta crisis de representatividad de los partidos obedece a diferentes causas entre ellas, la corrupción, el clientelismo, la incapacidad de los partidos como ordenadores de las interpretaciones sobre la realidad social (Sidicaro, 1999 en Oroño 2012), su débil articulación interna, entre otras cuestiones que han derivado en la fractura de la relación partido-sociedad que se ha expresado en altos índices de volatilidad electoral, falta de legitimación de los mismos, entre otras.

presente capítulo se analizarán los posicionamientos de los partidos en cuanto al MERCOSUR, observando los cambios presentados en los mismos de acuerdo a las distintas coyunturas tanto nacional y electoral, como las surgidas del desarrollo del proceso de integración, a la vez que se indagará a grandes rasgos si la posición (actual) de las fuerzas partidarias se relaciona con sus tradiciones históricas (como el latinoamericanismo). Si bien el periodo de estudio propuesto para este análisis corresponde a los años 2006-2012, se adoptará una postura flexible del mismo, lo que nos permitirá recurrir a otros intervalos de tiempo que puedan resultar necesarios considerar para una mayor precisión.

A los efectos se partirá del esquema analítico esbozado por Luzuriaga (1999), del cual, como lo explicitamos en la introducción de esta tesis, dado el interés de nuestro estudio tomaremos solo "la dimensión movilizadora de la opinión pública" que refiere a la concepción de los partidos como formuladores, creadores y elaboradores de propuestas y programas tendientes a responder a las problemáticas encaradas en los diferentes ámbitos (sean estos nacionales o internacionales), lo que nos permitirá indagar sobre las propuestas y programas presentados por las organizaciones partidarias referentes al MERCOSUR.

Empero, esta dimensión por sí misma no es suficiente para tratar los aspectos que aquí queremos considerar, como las instancias de representación una vez obtenidos los cargos en disputa. Por esta razón, complementamos nuestro análisis con el bosquejo planteado por Ramos (2014) que en la misma línea del abordaje de Luzuriaga (1999) presenta dos canales a través de los cuales se produce la participación de los partidos políticos en la integración, a saber: el partido en el gobierno y el partido en el legislativo. Nosotros integramos en este apartado el primer canal, "el partido en el gobierno" desde donde sus dirigentes en cabeza del Estado son los encargados de las negociaciones a nivel regional; lo que nos da vía para observar las posiciones del clivaje partido de gobierno/oposición sobre el MERCOSUR.

2.- De los Partidos Políticos Argentinos

Al examinar las posturas de los dos partidos políticos argentinos bajo análisis, es necesario evidenciar que tanto la UCR como el FPV son partidos que han presentado tradicionalmente una visión latinoamericanista, lo que ha hecho que los mismos converjan en una posición integracionista, lo que no quiere decir que ambos presenten una misma postura, pero sí que existe un apoyo abierto hacia los procesos de integración.

2.1- El FPV como Partido de Gobierno

El Frente Para la Victoria (FPV), es un partido "prointegracionista" que desde su pertenencia al justicialismo y en cabeza de sus líderes ha propendido por la integración latinoamericana²¹⁷. Con el liderazgo inicial de Néstor Kirchner (2003) y posteriormente el de Cristina Fernández de Kirchner (2007), se ha producido la reivindicación de la línea integracionista; por lo que el compromiso con la integración ha sido materializado en un conjunto de iniciativas y políticas públicas sobre todo de índole social. De esta manera el modelo de integración propuesto desde el Frente Para la Victoria (FPV) en cabeza de sus líderes en el gobierno, está en línea con la dinamización de los sectores políticos, sociales y culturales del MERCOSUR, lo que no significa que el ámbito económico no haga parte de su agenda, pero sí que la fundamentación del proyecto integrador del gobierno y que acompaña el partido es político-social²¹⁸.

Esta concepción del partido quedó asentada en el discurso de toma presidencial de Néstor Kirchner (2003), donde definió que "EL MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional".

Si se observa solo en términos del partido, más que desde las posiciones o cargos de sus líderes en el Estado; la revisión de sus últimas plataformas electorales (2007, 2011) dan cuenta del lugar de privilegio dado al MERCOSUR a través del cual plantean conducir la política exterior Argentina. Por ejemplo, en la Plataforma electoral del 2007 en la sección referida a las relaciones exteriores del país denominada en esta plataforma como "El mundo: nuestro lugar" se deja claro que las "Relaciones con la comunidad internacional (se harán) desde el proyecto regional MERCOSUR, sin perjuicio de la bilateralidad y la multilateralidad cuando esté por delante el interés nacional" (Plataforma del FPV, 2007: 2 las cursivas son nuestras).

²¹⁷Así con Juan Domingo Perón como creador del movimiento y quien asumirá la presidencia del país a mediados de la década del 40, se impulsará una nueva forma de inserción internacional la denominada "tercera posición", una postura que denotaba una política de no alineación o neutralidad frente a Estados Unidos, y la búsqueda de un mayor protagonismo latinoamericano. Desde este lugar el dirigente promovería un mayor acercamiento con los países de la región.

²¹⁸ Contrario a lo que pasaba en la década del 90 donde la conducción del partido estaba en manos de Carlos Saúl Menem cuyo modelo de integración se sostuvo sobre el abanico de políticas neoliberales que traspaso del ámbito interno a la conducción de la política exterior; por lo que en aquel tiempo el MERCOSUR estará sustentado en términos del ámbito económico-comercial. Para indagar más sobre la posición de los partidos políticos argentinos frente al MERCOSUR para estos años ver (Ramos, 2012a).

Por su parte en la Plataforma de 2011 el FPV plasmó: "Desde 2003 hemos adoptado en materia de relaciones internacionales el enfoque del multilateralismo, privilegiando nuestra inserción en el mundo a partir de la integración latinoamericana. Esto se ha reflejado en la consolidación del Mercosur (...) En nuestro próximo gobierno intensificaremos el proceso de construcción regional, con el objetivo de fortalecer la autonomía y soberanía nacional y de reposicionar a las naciones sudamericanas en el escenario global" (Plataforma del FPV, 2011: 5).

Del análisis de estas dos plataformas surgen ciertas cuestiones, en primer lugar y de la frase desprendida "sin perjuicio de la bilateralidad y la multilateralidad cuando esté por delante el interés nacional" es preciso argumentar que la posición del FPV en cuanto al MERCOSUR está en estrecha relación, como lo expone Ramos (2014), con el grado de funcionalidad que el mismo tenga para el proyecto de desarrollo nacional impulsado por el partido, de ahí que desde la conducción de Perón hasta hoy día la integración sea percibida para esta fuerza como el instrumento para potenciar el "proyecto de país", lo que la ha convertido en uno de sus pilares base. De la misma manera se puede apreciar que la idea de integración para el FPV se ha instituido en el medio a través del cual acrecentar la "autonomía" de la Argentina y de los países que la integran en el escenario internacional, especialmente contra la hegemonía norteamericana en la región.

Por otra parte, como bien se visibiliza, el partido ha guardado un indudable continuismo (en lo que a nuestro periodo de estudio concierne) en la posición que ha mantenido frente al MERCOSUR; empero es de evidenciar también que la mirada del FPV está en claro privilegio de la integración latinoamericana en su totalidad, por lo que su postura no se encierra solo al ámbito del MERCOSUR como único espacio a ampliar o desde el cual incentivar la construcción de la Patria Grande, sino que la misma esta vista en clave latinoamericana, de ahí la activa participación en otros organismos regionales como la UNASUR, entre otros, (Gómez, 2015)²¹⁹.

²¹⁹ Empero debe argumentarse que esta mirada en clave latinoamericana, va a darse a partir del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en principio de una manera muy tímida, ya que desde el gobierno de Néstor se privilegiaba la integración latinoamericana desde el MERCOSUR guardando un alto nivel de recelo frente a la UNASUR (en el periodo de Néstor todavía como Comunidad de Naciones Suramericanas) por la presunción que se tenía de que la misma avasallaría al primero o lo relegaría a un segundo lugar, además de ser una iniciativa propia de Brasil cuya orientación se presentaba como difusa.

2.2- La UCR: la Oposición

La UCR al igual que el FPV ha sido un partido que desde la base del latinoamericanismo propendido por algunos de los sectores mayoritarios que lo conformaron históricamente -entre ellos el Movimiento de Intransigencia y Renovación (MIR)²²⁰ en la década del 40- ha tendido a favorecer la integración regional (Ramos, 2013a). Si nos centramos en años más recientes es posible argumentar que la Presidencia radical de 1983 en manos de Raúl Alfonsín será la que consolidará no sólo el perfil integracionista de la UCR sino del país en su conjunto, imprimiendo una orientación más abarcadora de la integración a la solo concebida desde el ámbito económicocomercial. Debe señalarse entonces que Alfonsín no solo fue como se le conoce comúnmente el "padre de la democracia", sino además fue también "el padre de la integración" ya que sentará el primer paso del relacionamiento integracionista con Brasil que será el posterior MERCOSUR. No obstante la UCR, a lo largo de nuestro periodo de estudio, no ha sido homogénea en su visión de la integración, la que ha estado dada de acuerdo a las diferentes coyunturas que ha vivido el país y a los distintos sectores internos que se han posicionado como mayoritarios en cada periodo así como a las alianzas con las que se alineó en las elecciones del momento (Gómez, 2015). De esta manera, en los primeros años de la década del 2000, la UCR al igual que el FPV presentó una postura del MERCOSUR acentuada en una concepción multidimensional, donde el mismo era entendido como la "base natural de sustentación política" (Plataforma Electoral UCR, 2003:18), a lo que debe resaltarse que la posición del partido se enmarcó en el rechazo de la integración neoliberal que se había ostentado con el MERCOSUR hasta tiempos recientes y que como se mencionó anteriormente había golpeado fuertemente al país, así en el Congreso Doctrinario que realizó el partido en 2004 se declaró que el proceso integrador debía "recuperar su dimensión política y social y dejar de ser un mero mercado sumido a una lógica neoliberal" (Congreso Doctrinario UCR, 2004: 35). En esta línea el MERCOSUR representó también el espacio a través del cual accionar su política exterior, es decir que su posicionamiento internacional y relacionamiento con los países fuera de la región debía darse en el marco del bloque regional.

_

²²⁰ Que demarcó tras la Declaración de Avellaneda de 1945 que "la base de la política internacional argentina es la soberanía política y económica del país, armonizada con nuestra condición de miembro de la comunidad americana". Al respecto cabe decir que esta corriente del radicalismo se alimentó de las contribuciones de pensamiento del grupo Fuerza de Orientación Radical para la Joven Argentina (FORJA) que presentaba una orientación nacionalista, anticolonialista y latinoamericanista (Somos una Argentina colonial. Queremos ser una Argentina Libre, 1935 en Ramos 2013:111).

Esta posición de significación del MERCOSUR como pilar fundamental tanto de política exterior en particular como del proyecto de desarrollo nacional en general va a ratificarse en el 2006 cuando la UCR en su "Carta de Ética" en la que reafirma sus principios fundacionales e históricos, establece que en lo internacional el partido debe "Fomentar y fortalecer la integración regional mediante la ampliación del MERCOSUR en sus *dimensiones política*, *económica y cultural*, potenciando y complementando sus capacidades en materia de recursos naturales, humanos y financieros de modo de generar los mayores beneficios (sic) intraregionales y de constituirse en un interlocutor importante frente al resto del mundo" (Carta de Ética UCR, 2006:3 las cursivas son nuestras).

No obstante para fines de este año en el marco de la Convención Nacional realizada en Rosario²²¹, en la que la UCR elaborará sus "Bases Programáticas para una Alternativa Política en 2007", se observará un considerable cambio en los lineamientos e intereses que el partido venía expresando de su política exterior, así de los dos párrafos en los que se hace referencia a la misma, se plantea "Una política exterior favorable al progreso argentino debe apuntar a insertar al país en las regiones donde hay mercados para nuestra producción y capital o tecnologías disponibles (...) No se cumplen tales requisitos en países pequeños que viven de excedentes comerciales circunstanciales o extraordinarios, sino en el mundo desarrollado, en los gigantes emergentes de Asia, y en las economías dinámicas de Europa Oriental y América Latina. Hacia ellos deben ampliarse, sin descuidar la estratégica integración regional en marcha" (Bases Programáticas 2007-2011:7 las cursivas son nuestras).

De este esbozo pueden apreciarse varias cuestiones, en primer lugar que el privilegio otorgado a América Latina y al MERCOSUR como eje articulador de su política externa, va a redefinirse en función de la que parece ser la nueva prioridad, la inserción en los mercados de los países desarrollados, a lo que debe resaltarse no se observa que dicha inserción este pensada en clave regional, sino más bien de la profundización del relacionamiento (unilateral) de la Argentina con estos países, lo que nos demarca a su vez una ligera inclinación hacia un enfoque de inserción internacional con características más cercanas al *modelo de regionalismo abierto*.

Dicho planteo, adquiere más consistencia cuando en el documento se cuestiona fuertemente la conducción de la política internacional del oficialismo (con la cual parecía coincidir sobre todo

109

La que tuvo gran impacto político por la expulsión de los "radicales K" entre ellos su mayor exponente Julio Cobos.

en su visión del MERCOSUR como proceso bifronte y multidimensional) de la cual argumenta alejo al país "de las naciones más ricas de la tierra que pueden comprar nuestros productos y cuentan con el capital, la tecnología y la destreza de gestión como para invertir eficientemente en nuestra economía" (Bases Programáticas 2007-2011:7)²²².

En línea a nuestro argumento, el mismo encontrará un mayor sustento, cuando para las presidenciales del 2011²²³, el partido presentará un exhaustivo programa de gobierno²²⁴ en el que definirá ampliamente su política exterior, donde resalta el hecho de que la UCR especificará el rol que debe tener cada organismo regional²²⁵, así se procurará que la OEA (a la que se le dedicó uno de los títulos más largos del programa) "siga siendo el foro principal para la discusión y decisión sobre los asuntos continentales" (Bases Programáticas UCR, 2011: 5), denotando con ello la relevancia de la misma como *foro político estratégico* sobre todo por la presencia de Estados Unidos y Canadá, lo que se complementa con que "Para la UCR las relaciones políticas y económicas con la Unión Europea tendrán un nivel prioritario igual al de las relaciones con los Estados Unidos" (Bases Programáticas UCR, 2011: 14).

En esa dirección, "destaca especialmente al MERCOSUR, como una *estrategia de desarrollo* que permita incrementar la economía de escala y de especialización" (Bases Programáticas UCR, 2011:6 las cursivas son nuestras) a la vez que argumenta "En este sentido el radicalismo propiciará el rediseño del MERCOSUR, no solo en la perspectiva de corregir sus deficiencias de implementación, sino con el propósito de lograr la solución de los problemas de inequidad que enfrenta desde sus orígenes" (Bases Programáticas UCR, 2011:6).Como se evidencia este

-

Al respecto debe señalarse que la plataforma electoral que presentó bajo el marco de la alianza Una Nación Avanzada (UNA) para las elecciones generales de 2007se concentró enteramente en el ámbito nacional, a lo cual no se planteó posición alguna ni de la política exterior ni de la integración regional.

223 Es pecesario evidenciar en el miema and miema

²²³ Es necesario evidenciar en el mismo orden de la plataforma electoral de UNA en 2007, que en la plataforma electoral de la Unión para el Desarrollo Social (UDESO) (coalición partidaria con la que participó en las elecciones de 2011) tampoco se hará mención al ámbito de política exterior, lo que nos constata la perdida de relevancia del MERCOSUR y también que para la UCR, la prioridad ha estado concentrada en el ámbito doméstico, lo que se puede ver como ya se dijo en la discontinuidad, y el ajuste de sus posturas a los intereses del plano nacional.

²²⁴ Que elaborará en base a las propuestas de los candidatos que disputaron internamente para representar al partido

en dichas elecciones: Ernesto Sanz, Ricardo Alfonsín y Julio Cobos. Si bien pueden observarse distintos matices en la posición expresa por cada candidato en relación a la política exterior y al MERCOSUR, en términos generales los tres coincidieron en la esencia que expreso la plataforma, la cual puede resumirse en: el fortalecimiento del MERCOSUR como estrategia de desarrollo, y la concreción y desenvolvimiento de las relaciones con la UE, EE.UU y Asia-Pacifico.

y Asia-Pacifico.

225 En respuesta a uno de los objetivos de su política exterior: apoyar las iniciativas de mejora y profundización de los esquemas regionales y subregionales de integración y de cooperación económica y política.

rediseño del MERCOSUR, se acentúa en la especialización del mismo en su ámbito económico (donde el proceso presenta sus mayores falencias)²²⁶.

Empero debe mencionarse que en el programa se enfatiza en el relacionamiento con los países de América Latina y el caribe, a la vez que se promueve el fortalecimiento y consolidación del MERCOSUR, por lo que al hacer una mirada en términos generales de la posición del partido con respecto al proceso integrador, debe argumentarse como se dijo al inicio del apartado que uno de los rasgos característicos de la misma se sostiene en su falta de homogeneidad y continuidad, lo que nos produce cierto grado de dificultad en su comprensión . Sin embargo, podemos señalar que aunque el partido presentó una postura de privilegio del ámbito latinoamericano y de primacía del MERCOSUR en la orientación de su política exterior, también mostró una tendencia hacia la agregación de aspectos cada vez más concordantes y definitorios de un enfoque de carácter neoliberal²²⁷, sin que esto implique una definición tacita de una posición de regionalismo abierto, de la que preferimos más sólidamente expresar estuvo determinada por los diversos aspectos (intereses, alianzas, sectores mayoritarios intrapartidarios) de las coyunturas nacionales y electorales²²⁸.

3.- De los Partidos Políticos Brasileños

3.1- El PT en su doble dimensión

Al revisar los posicionamientos del Partido dos Trabalhadores frente al MERCOSUR es importante comenzar por señalar dos cuestiones relevantes para nuestro trabajo. La primera de ellas siguiendo a Ramos (2014) es la necesidad de diferenciar al PT en tanto partido de gobierno y en tanto organización partidaria. Como partido de gobierno entendiendo que el PT no es una fuerza individual que gobierna sola, sino que dadas las características del sistema político brasileño, el PT ejerce un gobierno de coalición; lo que lógicamente condiciona muchas de sus posturas y actuaciones no solo en el plano doméstico sino también en el internacional.

2

²²⁶ En este sentido, vale decir que si bien se registra un énfasis en el ámbito económico, el mismo, se produce desde una posición de fortalecimiento y profundización del MERCOSUR "La UCR impulsará la integración productiva regional mediante la complementación de los diversos sectores económicos de los estados miembros (...) propiciará la especialización intrasectorial, el aumento de la eficiencia, la diversificación hacia segmentos de mayor valor agregado" subrayando que "impulsará, dentro del ámbito del MERCOSUR, un profundo análisis de las acciones adoptadas en forma unilateral y que perjudican a los Estados miembros" (Bases Programáticas UCR, 2011:6).

El que se observara más claramente en las posteriores elecciones generales del 2015 donde además Ernesto Sanz terminará de consolidar el perfil conservador y neoliberal de la UCR en su alianza con el PRO.

²²⁸ El caso de la UCR, dado su fuerte internismo el cual dificulta identificar una posición clara en relación con la integración en el periodo seleccionado, merece una mayor investigación.

La segunda cuestión, contrariamente a lo que se pudo apreciar con los partidos argentinos, refiere a que el PT no es un partido que presente una tradición integracionista, a lo cual debemos aclarar que tampoco fue históricamente adverso a ella, el hecho radica en que la integración no formó parte de los asuntos a los cuales se abocó el partido al momento de su creación, lo que se constata en la ausencia de dicha temática en su Carta de Principios y en su Manifiesto fundacional (1979-1980 respectivamente). No será hasta los primeros años de la década del 90, lo que se debió principalmente al nacimiento del MEROSUR, que esta materia tendrá tratamiento. Así y en estos años va a producirse un vasto debate alrededor de la posición que debía adoptar el partido sobre la integración, que terminará privilegiando un MERCOSUR de enfoque político y social en rechazo de un MEROSUR económico, no porque la integración no debiera darse también en este ámbito, sino en resistencia a la tendencia neoliberal de la época (Ramos y Vaschetto, 2015).

Dada la doble dimensión del PT tomada en este trabajo surgió la necesidad de recurrir a la etapa anterior a la abordada. Así al revisar la plataforma electoral del 2002 para la candidatura de Lula, se pudo observar una posición que de acuerdo a la adoptada en los años 90, traducía la preferencia por un modelo de integración multidimensional, lo que necesariamente colocaba sobre la mesa la pretensión de un "nuevo MEROSUR" que rompiera con la lógica neoliberalista y que fuera funcional al que Lula propondría como "um modelo de desenvolvimento alternativo" De esta manera y en la misma dirección del FPV la integración sería uno de los pilares del proyecto de desarrollo nacional dejando en claro: "A política de regionalização, que terá na reconstrução do Mercosul elemento decisivo, é plenamente compatível com nosso projeto de desenvolvimento nacional (Programa de Governo, 2002:6 las cursivas son nuestras).

No obstante y en concordancia con Ramos (2014), una vez el partido accede al gobierno van a registrarse considerables cambios en su postura del MERCOSUR, así se observa una eminente declinación de la importancia concedida inicialmente. Si en la plataforma del 2002 se le otorgó un amplio apartado al MERCOSUR donde incluso se entendía a la política exterior como funcional o complementaria a la integración, en la plataforma del 2007 la integración va quedar subsumida como un objetivo más de la política exterior en general. Con ello el MERCOSUR

.

²²⁹ así se manifestó "É necessário revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Reconstruído, o Mercosul estará apto para enfrentar desafios macroeconômicos, como os de uma política monetária comum. Também terá melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado. Para tanto, é fundamental que o bloco construa instituições políticas e jurídicas e desenvolva uma política externa comum (Programa de Governo, 2002:6).

vendría a ocupar el mismo nivel de importancia que otros organismos regionales como la CAN^{230} .

En paralelo, de los documentos producidos desde el PT como organización, se observaron dos aspectos fundamentales: el primero la notable significación de la integración en el gobierno de Lula, donde se destaca su figura como principal promotor del proceso, lo que literalmente se condice con el impulso que adquiere el MERCOSUR producto de la nueva orientación que se le otorgó con la llegada del petista al poder "Temos de ter capacidade e grandeza para entender a importância do papel do PT, da liderança do presidente Lula e do Brasil no continente e no mundo (...) Nosso governo deu total prioridade para a América Latina, estimulando a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, fortalecendo o Mercosul e colaborando com vizinhos como Venezuela, Bolívia, Equador, Colômbia e Haiti (Resoluções do 3er Congreso do PT, 2007:34). De este último párrafo "estimulando a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações" puede argumentarse que para el PT la integración no se condiciona al ámbito exclusivo de la subregión sino que se extiende al alcance de toda América Latina, lo que nos lleva a decir también que tanto la UNASUR, órgano que va a privilegiarse en muchos casos en detrimento del MERCOSUR, y este último se constituyen en trampolines para el logro de este cometido.

El segundo aspecto, tiene que ver con la complementariedad entre el modelo de desarrollo nacional y la integración regional, de lo que se advierte que la integración ya no es tan afín al modelo de desarrollo interno como lo era en un principio²³¹ (Ramos, 2014), lo que puede deberse entre otras, al reconocimiento por parte del partido de que a pesar de la innegable coincidencia ideológica entre los gobiernos del MEROSUR las indudables tensiones a nivel económico en el bloque que trascienden y afectan a nivel doméstico, requieren de algo más que el evidente compañerismo regional de los líderes²³².

²³⁰ Así se esbozó que el Brasil "Privilegiará o processo de integração sul-americana – o Mercosul e a Comunidade Sul-americana de Nações, em especial –" (Lula Presidente: Programa de Governo 2007/2010: 14).

²³¹ Sobre todo porque aunque con Lula se fortaleciera el MERCOSUR (principalmente en los primeros años de su mandato) bajo su gobierno se proyectó una inserción internacional más en línea con una posición de potencia, lo que fue generando un alejamiento (estratégico) de la subregión, en la que tendió al fortalecimiento de su autonomía nacional (que entre otras se lo permitió el hallazgo del Presal) y apostó (con ciertos matices y contradicciones) a una inserción internacional de carácter más horizontal con los países del resto del mundo equivalentes a sus intereses (entre ellos, los BRICS).

²³² "É preciso compreender que esta integração, para ter sucesso, precisa levar em conta a natureza assimétrica da economia dos diferentes países, bem como as diferenças históricas, culturais e políticas. É preciso compreender, também, que existe uma contradição potencial entre o fortalecimento da soberania nacional e o projeto de integração econômica, social e política. Do adequado tratamento desta contradição, depende o sucesso da integração" (Resoluções do 3er Congreso do PT, 2007: 134).

En cuanto a la plataforma del 2010 en la que se lanzará la nueva candidatura de Dilma Rousseff, la integración seguirá ocupando el lugar de un objetivo más dentro del abanico de temas de la política externa, de la cual se destaca "A Política Externa do Brasil tem profunda incidência em nosso Projeto Nacional de Desenvolvimento" desplazando a la integración como el pilar del proyecto de desarrollo nacional y generalizándolo al conjunto de la política exterior. También es de resaltar que al MERCOSUR se le concederá solo un ítem de todo el temario que encerró el apartado titulado como "Presença do Brasil no mundo" (Diretrizes do Programa DILMA, 2014: 23).

En este sentido cabe mencionar igualmente según nos lo hizo saber el Senador Humberto Costa "Yo creo que tuvimos mejores momentos de integración durante el gobierno Lula. La presidenta Dilma tiene una buena posición de la política internacional, pero está más con su foco en la política interna"²³³ lo que nos confirma el declive en la importancia que ha venido experimentado el MERCOSUR para el PT tanto en su carácter de partido como en su condición de fuerza gobernante.

3.2- El PSDB: la Oposición

A diferencia del PT, para el PSDB la integración si aparece como una de las temáticas a ser desarrolladas por el partido en su documento fundacional donde se la establece como uno de los elementos a priorizar en el conjunto de la política exterior: "O PSDB entende que a política externa tem uma importância estratégica para o desenvolvimento do País (...) Os objetivos tradicionais de longo prazo da política externa brasileira -soberania, autodeterminação, segurança e integridade territorial- deverão ser afirmados no desempenho de um papel mais ativo da nossa diplomacia em questões como integração latino-americana e a dívida externa, assim como nas gestões a favor da paz mundial (Programa do PSDB, 1988: 9 y 10 las cursivas son nuestras).

Contrariamente a la UCR, partido tradicional de oposición en la Argentina, que presenta algunas congruencias con el partido de gobierno en cuanto a las posturas frente a la integración²³⁴, con el PSDB se observan diferencias de fondo con el PT en cuanto al modelo de integración. Así y entrada la década del 2000 el PSDB manifiesta una posición a favor de un MERCOSUR de enfoque enteramente económico-comercial, más comercial si se quiere, sobre todo por el hecho

²³³ Entrevista personal realizada el 9 de agosto de 2015.

²³⁴ Principalmente en los primeros años de la década del 2000.

de acentuar la integración en términos de reducciones arancelarias y no de profundización económica como sería la consolidación de la unión aduanera, lo que se verá en el programa de gobierno del candidato José Serra en el 2002 donde se explicita: "Levar adiante a construção do Mercosul, dando prioridade, nas atuais circunstancias, à conclusão da zona de livre comercio e flexibilizando a união alfandegária, com o propósito de permitir que os países membros possam fazer acordos de livre comércio com terceiros países" (Programa do Governo José Serra, 2002: 72). De la lectura de esta postura cabe enfatizar un elemento que se extenderá hasta la actualidad y es precisamente la "flexibilización" con el fin de que Brasil pueda tener acuerdos con otros países, lo que deja entender que el MERCOSUR no es una prioridad para la política exterior del PSDB, sino que el mismo se constituye en un espacio más de intercambio comercial.

Esto se complementa con la falta de postura frente al MEROSUR que el partido va a evidenciar en el documento final de la realización de su 3° Congreso Nacional en 2007 en el cual si bien se dedicó un vasto espacio de reflexiones y debates alrededor del temario de relaciones exteriores en el que se discutió la importancia del MERCOSUR (donde varias de las ponencias referentes al tema aludieron a la disfuncionalidad y parálisis que estaba teniendo el bloque en ese momento), no se deja sentada una posición final sobre el MERCOSUR en el programa partidario. El único momento en el que se referencia a América del Sur es cuando se expone "(...) temos muito a ganhar ampliando nosso intercâmbio com as potências emergentes como China, Índia e África do Sul, sem negligenciar nossos parceiros na América do Sul e outros países menos desenvolvidos, alguns deles financeiramente bem situados, como os países petroleiros" (Programa do PSDB, 2007:14 las cursivas son nuestras) afirmándose con ello que para el PSDB el foco de su relacionamiento externo no está con los países de la región, por lo menos no prioritariamente, sino en la "relación sur-sur" expresada en China, India, y África (como se aprecia), y por supuesto con los países desarrollados²³⁵.

Para las elecciones del 2010, con el candidato José Serra de vuelta a la disputa electoral por la presidencia, no se observa un cambio de la posición que viene presentando el PSDB en cuanto al MERCOSUR, por el contrario se refuerza la inclinación por la flexibilización y se insta además a

_

²³⁵ Si retrocedemos un año y observamos las propuestas del candidato a la presidencia por el PSDB Geraldo Alckmin, se encontrará igualmente el escaso interés otorgado al MERCOSUR, donde los dos únicos items dedicados al mismo referían por un lado a "Promover ampla reflexão sobre o Mercosul" y el otro a "Atuar pela conclusão das negociações do acordo bilateral entre o Mercosul e a União Européia" (Programa do governo 2006:143). En cambio sí se promovía "Atuar pela retomada das negociações da Alça e explorar as possibilidades de acordos bilaterais de livre comércio como passos transitórios do processo de integração continental" (Programa do governo 2006:142).

"Abrir negociações com os países sul-americanos para obter tarifas mais favoráveis para os produtos nacionais e permitir maior acesso de mercadorias desses países no mercado brasileiro" (Programa de governo Jose Serra, 2010: 169), igualmente se subrayan los problemas que experimenta el bloque criticando la conducción que el gobierno ha dado del mismo, la cual solo basa en su aspecto económico. A este respecto cabe también evidenciar que en ninguna de las propuestas de los candidatos, ni en los documentos oficiales del partido se hace alguna referencia al aspecto político y social de la integración, lo que deja ver claramente que si bien el PDSB admite como quedó sentado en esta última plataforma que "A integração regional e o MERCOSUL, (são) aspectos centrais da política externa e comercial" (Programa de governo José Serra, 2010: 168), es claro que la misma no tiene correlato con su dimensión social, sino con la comercial.

4.- De los Partidos Políticos Paraguayos

Antes de comenzar nuestro análisis sobre los partidos políticos paraguayos deben mencionarse ciertas cuestiones, por un lado que para los primeros años de nuestro estudio la ANR era el partido gobernante; no obstante a partir del 2008 el PLRA accederá al gobierno tras la coalición política "Alianza Patriótica para el Cambio", por lo que dado que el PLRA abarcó la mayoría de los años bajo estudio como partido en el gobierno decidimos observarlo en nuestra investigación como la fuerza gobernante. Por el otro, explicitar las dificultades que tuvimos para el acceso a la información de ambos partidos, principalmente con el PLRA, en lo que respecta a la obtención de las plataformas electorales y programas partidarios en el cometido de identificar sus posturas frente al MERCOSUR. Por último, por razones de facilidad y mayor claridad al momento de plasmar los posicionamientos de los partidos, decidimos alterar solo en este caso y por esta vez el orden que veníamos presentando en relación al clivaje partido de gobierno/oposición, para comenzar abordando las posturas del partido opositor: la ANR²³⁶.

4.1- La ANR: la Oposición

Como lo expresa Ramos (2013a:130) "en el caso del Partido Colorado la temática (de la integración) se instala en la década de los 50 de la mano de la relación Perón-Chávez-Stroessner a nivel gubernamental y en los años 60 en los documentos partidarios principalmente bajo el

²³⁶ A lo que también debemos agregar el hecho que la última plataforma abordada dentro del periodo de tiempo corresponde a la presentada en el año 2008 donde todavía la ANR era fuerza de gobierno.

impulso de los procesos integracionistas motorizados por la CEPAL y del influjo de la Alianza por el Progreso^{"237}.

De esta manera, en su Declaración de Principios y Programa Partidario de 1967, se establece entre sus directrices: "Promoción de todas las formas de integración regional y continental, en función de los intereses permanentes de la República y sin detrimento de su soberanía; expansión y diversificación de las comunicaciones con el exterior, especialmente con los países limítrofes; promoción del aprovechamiento conjunto con las naciones condóminas, de las fuentes hidroeléctricas y de los recursos naturales de los ríos limítrofes, especialmente del Salto del Guairá y de los rápidos de Yacyretá; apoyo a la Organización de los Estados Americanos" (Declaración de Principios y Programa Partidario, 1967: s/n); como se aprecia el partido presenta una amplia definición de la integración, lo que se explica entre otras en la necesidad que el país tiene de la misma.

Si bien escapa al periodo de tiempo propuesto en nuestro estudio, es necesario dimensionar lo que la integración significó para Paraguay en el tiempo de la transición democrática, lo cual se tradujo justamente y de la mano de lo anteriormente planteado, en que la integración se constituyó en una "necesidad de doble dimensión": la integración como el medio de consolidación democrática, y la integración como forma de desarrollo nacional (lo que decanta claramente en la mediterraneidad del país y en su minúscula y limitada economía)²³⁸. Después de un periodo de duras críticas al MERCOSUR por considerarlo más que una ganancia un obstáculo para el desarrollo del país y de propender por una opción alternativa de integración emanada de los Estados Unidos como fue el ALCA, cuando el argañismo (en la década del 90)²³⁹ se impuso

_

En este sentido resulta necesario aclarar y abarcando al conjunto de los países bajo estudio en esta tesis, que si bien muchos de ellos principalmente los partidos argentinos y uruguayos presentan tradiciones latinoamericanistas o de reivindicación de los idearios de "Patria Grande", la integración regional será un tema que comenzará a acentuarse y como lo plantea Ramos (2013a) desde la segunda posguerra, a lo cual debe decirse que los desarrollos teóricos de la CEPAL (ver capítulo I) fueron determinantes en la forma a partir de la cual los partido políticos comprenderán la integración o la impulsaran. A partir de allí, los partidos han ido adoptando y renovando su postura. Esto se constata en las palabras del General Rodríguez cuando expresó "solamente los regímenes políticos democráticos gozan de la estructura necesaria para proyectarse en el futuro, dentro y fuera de sus fronteras" (Rodríguez, 1989 en Ramos, 2013a:235) a la vez que argumentaba "Las fronteras nos acercan siempre al mundo exterior (...) las nuestras, lamentablemente, no son marítimas y los océanos no nos pertenecen (...) La mediterraneidad es, ciertamente, un obstáculo (...) Por eso mi gobierno se empeñará en mantener y en acrecentar las más cordiales y fluidas relaciones con los países cuyo tránsito es ineludible para llegar a las costas del mar, como son el Brasil y la Argentina (Rodríguez, 1989 en Ramos, 2013a: 235).

²³⁹ Para conocer más sobre la posición de los partidos paraguayos frente al MERCOSUR para este periodo ver Ramos (2013a y 2013b).

como sector mayoritario en el partido; el siglo XXI arribará con un cambio profundo en cuanto al posicionamiento de la ANR frente al MERCOSUR.

Así y de cara a las elecciones del 2003, el candidato del Partido Colorado, Nicanor Duarte Frutos, significaba la importancia que el MERCOSUR tiene para el Paraguay señalándolo como el medio por el cual el país debía hacer su inserción internacional, afirmando que de quedar por fuera del mismo, la economía paraguaya estaría destinada en pocas palabras al fracaso, con lo que planteaba: "El Mercosur proporciona a sus miembros un poder de negociación internacional que ninguno de los países que lo integran, inclusive Brasil, podría tener aisladamente. Hay que considerar que sin este bloque regional, nuestro país y el Uruguay pueden convertirse en segmentos anónimos del mercado internacional" (Desafios y respuestas frente al Nuevo Siglo, 2003: 66). Por otra parte, se atiende a un replanteamiento de la posición del Paraguay, si bien es eminente la necesidad que el país tiene del MERCOSUR, en esta plataforma se acentuaba que también éste precisaba del Paraguay o por lo menos ese era el ideario que se quería trasmitir, un Paraguay no subordinado a sus socios comerciales sino un Paraguay con capacidad para negociar e imponer demandas²⁴⁰. Igualmente se retomaba la idea del MERCOSUR como el medio para alcanzar el desarrollo del país, considerando también las dificultades que representaba la integración para Paraguay: "El Mercosur constituye un instrumento fundamental para el desarrollo (...). Pero se debe plantear una estrategia que impida que la asimetría existente se convierta en factor de mayor desequilibrio" (Desafíos y respuestas frente al Nuevo Siglo, 2003: 66).

Para el 2007 en el documento "Orientación Política" adoptado en el marco de la Convención Ordinaria de la ANR, van a surgir nuevas cuestiones a analizar, entre ellas, la disyuntiva entre profundización vs flexibilización que entre otras puede explicarse por el aumento de las tensiones entre los socios del MERCOSUR y por su estancamiento económico que puso sobre todo a sus miembros menores ante la confrontación de los reales beneficios que estaban obteniendo del bloque, por lo que la búsqueda de nuevos mercados fue algo que comenzó a imponerse y a trazar nueva ruta al proceso integrador: "Abogamos por la consolidación del MERCOSUR, con sus defectos y virtudes, como así mismo por su flexibilización (...) En ese punto se libra la batalla

_

²⁴⁰ "debemos plantear nuestra integración al Mercosur como un proceso que beneficia a todos sus miembros y no como el país pobre que sólo busca beneficio. No debemos ser los pedigüeños ni los que necesitan del paternalismo del Mercosur. Debemos demostrar que somos capaces de aportar propuestas y acciones que beneficien a todos sus miembros, según los principios de equidad y de la cooperación internacional" (Desafios y respuestas frente al Nuevo Siglo, 2003: 66).

crucial para el definitivo afianzamiento de esta integración regional. No descartamos para nuestro país acuerdos bilaterales, pero es innegable que solo a través de un espíritu de bloque suramericano podemos negociar con éxito" (Orientación Política, 2007:s/n).

Como puede observarse las posiciones de la ANR señalarán a su vez la exigencia del cumplimiento de lo inicialmente pactado en el Tratado de Asunción, lo que si bien nos podría traducir una ligera inclinación hacia el ámbito económico, la misma encuentra su justificación en la demanda hacia los socios mayoritarios de incentivar mecanismos de respuesta a las asimetrías de los socios menores, quienes son los más afectados por el incumplimiento de los objetivos propuestos en primera instancia: "Necesitamos, sin embargo, un trato más justo y una auténtica y libre circulación de personas, de bienes y servicios, pues la política proteccionista de los socios más grandes terminará por destruir la justificación política y económica de la integración" (Orientación Política, 2007:s/n).

Para las elecciones del 2008 se dará una nueva boleta electoral que correspondió justamente a la de los candidatos a Parlamentarios del MERCOSUR, a lo que vale destacar que la propuesta de elección vino de la ANR y contó con una suerte de consenso de todas las demás fuerzas políticas²⁴¹. Este paso dado por el partido puede entenderse como un hecho plausible de la voluntad expresa por la consolidación del MERCOSUR²⁴², lo que guarda estrecha relación con el beneplácito que significó para éste la creación del FOCEM.

Por otra parte la postura de la candidata Blanca Ovelar (que como se dijo anteriormente va a causar fuertes divisiones en el seno del partido)²⁴³ confirma la demanda expresada del partido por el cumplimiento de los objetivos trazados en un principio (de corte económico) que más que mostrarnos la inclinación hacia un modelo determinado de integración traduce la necesidad de que el Paraguay pueda percibir realmente los beneficios de su participación en el MERCOSUR: "es importante que nosotros afirmemos nuestras relaciones como un bloque, partir de la unión aduanera y esa integración comercial, fue el inicio de un MERCOSUR que tenía ese objetivo (económico) y todavía tenemos muchas trabas, nadie nos dijo que iba a ser fácil" (Ovelar en

²⁴¹ Entrevista personal a Adrián Jara Director de Enlace Parlasur-Paraguay realizada el 16 de noviembre de 2015.

A lo cual se deben sumar también los plazos establecidos en el Protocolo del Parlamento del MERCOSUR para la elección directa de sus miembros, donde si se recuerda Paraguay fue férreo opositor de que el organismo tuviese una representación proporcional lo que para el país acentuaba las asimetrías entre los miembros, de ahí que esta elección pueda entenderse entonces como estratégica para sentar el número de bancas a otorgar, como efectivamente se daría hasta el Acuerdo político de 2009.

²⁴³ A tales efectos, la existencia de fracturas intrapartidarias nos dejan ver que hay distintas posiciones alrededor del MERCOSUR que suelen convivir con las posturas de las fracciones que logran imponerse en distinto periodo.

Telefuturo, "Paraguay decide", 2008). Nótese que la dirigente enfatiza en consolidar la Unión Aduanera, lo que implica fortalecer el MERCOSUR.

Por último, todas las constantes que se observaron en las posturas del partido y sus candidatos durante nuestro periodo de análisis y que a la fecha continúan se resumen en: *consolidación-asimetrías-flexibilización*.

4.2- PLRA como Partido de Gobierno

Al igual que para el Partido Colorado, la integración va a comenzar a formar parte de los intereses del PLRA por la misma década, esto no quiere decir que la misma haya sido en su comienzo un punto focal del partido, pero sí formó parte de sus temarios. En este sentido es necesario notar que a diferencia de la ANR, para el Partido Liberal, la integración sí se vinculó a una orientación de índole económica: "el Partido Liberal sostiene como ideal la *integración económica* de los países americanos, sobre la base del respeto de las soberanías. Deben de eliminarse las barreras injustificadas que dificultan el libre intercambio de las mercaderías" (las (Ideario del Partido Liberal, 1963 en Doldán, 1980: 120, las cursivas son nuestras).

De esta manera y para los primeros años de la década del 2000 el PLRA seguirá presentando una postura orientada hacia lo económico-comercial, percibiendo a la integración como el medio por el cual generar el posicionamiento externo del país, es decir, que el PLRA entendía las ventajas del MERCOSUR para alcanzar espacios internacionales que por sí solo dado el tamaño de su economía Paraguay no podría conseguir. A lo que cabe destacar también, el alineamiento que el partido estaba presentando a nivel doméstico con las políticas neoliberales, así y en base a los pocos documentos a los que pudimos acceder²⁴⁴ se afirmaba "para incorporarnos al mundo y tener beneficios de una economía en crecimiento tenemos que impulsar y defender el libre comercio, la apertura y la competencia (...) una economía abierta permitirá que las empresas paraguayas manejen un mayor conocimiento sobre el consumidor y ellos sean los beneficiarios, que conformen alianzas estratégicas dentro del MERCOSUR y así accedan a los grandes mercados" (Caballero Carrizosa, 2002, en PNUD, 2002:66).

²⁴⁴ Dada la dificultad para acceder a los documentos partidarios del PLRA, la posición del partido la obtuvimos de los discursos y posturas de sus miembros, principalmente de las conferencias dictadas en el marco del Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de los Partidos Políticos, PNUD PAR/99-010, como también de la bibliografía especializada sobre la temática en la que se recogieron estas posturas, entre ellos Ramos (2013a), y las entrevistas realizadas para este trabajo.

Si bien el partido viene presentando una inclinación hacia el ámbito económico de la integración, en sus Bases Programáticas para el 2003 no solo evidencia la escasa importancia que el PLRA va a otorgar a la integración, donde solo se hace mención de la misma en un ítem de una de las áreas del Ministerio de Relaciones Exteriores, sino también la vaguedad en el tratamiento de la temática, así se proponía "mejorar la imagen del país en el MERCOSUR" (Bases Programáticas Para una Plataforma de Gobierno, 2003:139). En este sentido, el enfoque (económico) que el partido venía sosteniendo del proceso asociativo va a traslucirse en la amplitud o indefinición de la propuesta allí plasmada que nos sugiere diversas interpretaciones.

No obstante y como bien lo dijimos en relación a la ANR, la posición de los partidos políticos del Paraguay (por lo menos de los dos bajo análisis) no se observa o no está definida en torno a determinado modelo, si bien se puede apreciar una inclinación hacia el ámbito económico, esta se entiende más en términos suprapartidarios, de las propias condiciones que caracterizan al Paraguay, de la *necesidad* inmediata que tiene el país de la integración regional como plataforma de desarrollo; lo que se constata en la entrevista realizada a Amanda Nuñez²⁴⁵, Parlamentaria del MERCOSUR por el PLRA, quien nos plantea:

"Nosotros fundamentalmente tenemos por un lado una gran necesidad de infraestructura por lo que entre los países que integramos el MERCOSUR somos como los parientes pobres dentro del MERCOSUR y tenemos una gran necesidad de que las miradas no dejen de considerar la parte de los números y con la parte de los números me refiero a algunas consideraciones que puedan ayudar a Paraguay en cuanto a facilidades para comerciar sus productos dentro del MERCOSUR como afuera del MERCOSUR también, porque nosotros somos un país mediterráneo y la salida al mar ya tiene un sobrecosto sobre los productos, lo que complica un poco la situación". Este último aspecto señalado por la parlamentaria, de negociar por fuera del bloque, nos evidencia que el PLRA también se encuentra atravesado por la línea de la flexibilización.

A su vez es necesario argumentar que el PLRA comparte la mirada del Partido Colorado en cuanto la integración fue y seguirá siendo un medio de consolidación y de preservación de la democracia, así la Parlamentaria aseguró: "hemos sido asolados por dictaduras porque eso ocurrió en todos los países del MERCOSUR por igual, en Argentina, en Brasil, en Paraguay y también en los países que no integran el bloque, entonces nuestras democracias todavía son muy débiles, todavía son muy recientes, por lo que es necesario que siempre estemos muy atentos a

_

²⁴⁵ Entrevista personal realizada el 7 de diciembre de 2015.

cualquier síntoma de regresión que podamos tener y dar una respuesta desde la región para proteger nuestras democracias"²⁴⁶.

No obstante, esta concepción de la integración como instrumento de preservación del orden democrático se vio alterada con el episodio ocurrido a mediados del 2012 cuando se produce la destitución del Presidente Fernando Lugo y se suspende a Paraguay del MERCOSUR. En este sentido las posiciones tanto del PLRA (que fue uno de los partidos en presentar acuerdo para el llamado "golpe parlamentario" después de pertenecer a la propia coalición de gobierno) como de la ANR estarán marcadas por esta coyuntura política que derivó entre otras en el quiebre de la visión del MERCOSUR como una herramienta de estabilidad democrática para dar paso a la condena del carácter intervencionista del mismo, que se sustentó además en el rechazo del Protocolo de Usuahia II²⁴⁷ de preservación del orden democrático, el cual fue motivo de conmoción en el legislativo paraguayo sobre todo en los legisladores de la oposición, por considerar que este atentaba contra el principio de autodeterminación de los pueblos y la no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

Al respecto cabe agregar también que el rechazo a dicho Protocolo recae en la negativa del Congreso del Paraguay en torno de la admisión de Venezuela al MERCOSUR que venía bloqueando por considerar que el régimen chavista violaba las libertades de expresión y de los DDHH²⁴⁸.

5.- De los Partidos Políticos Uruguayos

Uruguay es de los tres casos anteriormente estudiados en el que más se acentúa la concepción del MERCOSUR en torno al "modelo" de integración deseado, es decir, que el posicionamiento de los partidos políticos uruguayos esta dado en términos de un MERCOSUR económico-comercial vs. un MERCOSUR que privilegie lo político-social.

_

²⁴⁶ Entrevista personal realizada el 7 de diciembre de 2015.

²⁴⁷ También conocido como Protocolo de Montevideo, fue adoptado tras la Decisión CMC 27/11 para la protección de la democracia en los Estados partes del bloque. En su art.6 se establecen las medidas o sanciones a tomar en caso de un eventual quiebre democrático, entre las que se encuentran y que fue el punto álgido del rechazo del Parlamento paraguayo a éste: "cerrar en forma total o parcial las fronteras terrestres. Suspender o limitar el comercio, tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y la provisión de energía, servicios y suministros".

5.1- El FA como Partido de Gobierno

Como bien lo argumentó Ratto (2006:219), el Frente Amplio nace "en defensa de los principios democráticos, progresistas y antiimperialistas" lo que se sustenta en su *Declaración Constitutiva* donde plasma "Hemos entendido que constituye un imperativo de la hora concertar nuestros esfuerzos mediante un acuerdo político (...) un programa de contenido democrático y antiimperialista (...) Concebimos este esfuerzo nacional como parte de la lucha por la liberación y desarrollo de los pueblos del tercer mundo en general (...) y en particular de la que tiene por escenario a nuestra América Latina" (Declaración Constitutiva del Frente Amplio, 1971: 2) como se aprecia un claro delineamiento de lo que serán las bases del partido en su fundamentación ideológica de izquierda, donde el latinoamericanismo viene a ser un rasgo fundamental.

No obstante cabe mencionar que el FA no comenzó siendo un acompañante del desarrollo del MERCOSUR, al contrario y como lo presenta Ramos (2013a), mantuvo un apoyo crítico del mismo, lo que tiene su explicación en el hecho de que el "modelo de integración" emanado de esa época que como ya hemos dicho presentaba una concepción enteramente neoliberal, lo que atentaba con los principios ideológicos del Frente: "El proceso de integración regional latinoamericano no puede descansar exclusivamente en las ventajas económicas (...) Tampoco puede depender exclusivamente de una voluntad política que no tenga en cuenta los fundamentos y repercusiones económicas (...) Ambos factores deben conjugarse y la decidida voluntad política de integración atenderá tanto a las ventajas económicas como a las políticas, la defensa contra el imperialismo, las culturales, las educativas, las científicas y tecnológicas, las laborales, etc." (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989 en Ramos, 2013a:194).

De esta manera, al igual que el FPV, el FA concibe a la integración desde una óptica multidimensional donde además del privilegio de lo económico, político, social, cultural; también la entiende como el medio por el cual lograr "autonomía" sobre todo desde su reflexión antimperialista. De esta manera la llegada del 2004 además de significar el acceso del Frente a la cabeza del ejecutivo, también significó la llegada del modelo de integración deseado. Así como lo expresó el presidente Tabaré Vázquez (2004) "¡Ese es el real proceso de integración, el que querían nuestros próceres! La integración latinoamericana que será el sustento y la fuerza para que nuestros pueblos tengan trabajo y tengan dignidad", lo que demuestra nuestro argumento de que para los partidos uruguayos (como también lo vamos a ver con el PN) el posicionamiento hacia la integración no está dado en relación de estar a favor o en contra, porque de hecho los

partidos están de acuerdo con integrarse, sino que la tensión radica en el modelo de integración, que de la misma manera que para el FPV sea afín a sus proyectos de desarrollo nacional, a lo que cabe sumar el sesgo ideológico que delinea también dicho modelo integracionista.

Si bien el FA ha expresado un fuerte asentimiento del MERCOSUR, las posturas en relación al mismo han ido variando y las manifestaciones de apoyo se han ido desgastando, sobre todo en lo que a los sectores mayoritarios del Frente respecta, entre ellos el MPP, lo que nos arroja otro elemento en cuanto a su visión de la integración y es que la misma muchas veces es la expresión de los grupos más fuertes y con más presencia en el ejecutivo que conforman el FA. Decimos muchas veces por el grado de disciplina partidaria que tiene el Frente donde finalmente se logra confluir hacia una postura determinada y ejemplo de ello fue precisamente el frustrado intento de TLC con Estados Unidos en 2006, donde después de una dura discusión que llevo alrededor de 6 meses termino por rechazarse esta opción que habría implicado la salida del MERCOSUR, algo que hubiese sido muy costoso para el partido.

Esta situación que traducida en el lenguaje de los últimos años del MERCOSUR responde como ya lo hemos visto en los otros países a la puja flexibilización-profundización, derivó del "estado de desilusión" del FA en cuanto a las expectativas que se tenían inicialmente con el proceso, donde se esperaba que la asunción de las fuerzas progresistas en el MERCOSUR terminaran por consolidar aquel ideal de la "Patria Grande" y aunque es innegable el hecho de los avances en los temarios sociales, estas fuerzas políticas no han logrado construir poder económico, el que es necesario entre otras, para sostener aquella "autonomía" internacional que entienden les proporciona la integración, lo que se sustenta en la entrevista realizada a Roberto Conde (Presidente del Parlasur en 2007) quien argumentó:

"No construir poder económico, en nuestro propio espacio común, significa que seguimos siendo espacios fragmentados frente al resto del mundo que contrariamente a lo que hacemos nosotros se juntan y se cohesionan y se forman grandes bloques, y nosotros vamos a cumplir ahora 25 años y el MERCOSUR está muy lejos de constituirse en un bloque, en un bloque para defenderse frente a las negociaciones internacionales, en un bloque para promover las posiciones comunes, para alimentar sus inversiones internas, para utilizar sus 300 millones de personas para promover sus empresas internas, no se está haciendo nada de eso".

_

²⁴⁹ Entrevista personal realizada el 5 de noviembre de 2015.

En esta dirección vale citar también las últimas declaraciones del ex-presidente Mujica quien aseguró "El proyecto integrador tiene 200 años, desde San Martín, Bolívar, Artigas, pero los partidos de izquierda hemos sido tan torpes que eso no es una bandera popular; en ninguna parte de América Latina hay una manifestación de masas peleando por la integración" (Gabetta, 2015). De ahí que las ultimas posturas del FA si bien no implican una salida del MERCOSUR, si sostienen un replanteamiento del mismo que como lo ha expresado este líder en tantas ocasiones lleve a un "sinceramiento" del estado actual del bloque.

Este análisis, se observa de manera más sutil en la Plataforma Electoral 2010-2015, donde se plantea como propuestas en el marco de la integración regional: *MERCOSUR*, *mejora de su funcionamiento*, solo el titulo dejaba en claro que el Uruguay no estaba percibiendo los beneficios esperados del proceso de integración, a lo que se enfatiza "Plantear el análisis colectivo integral del esquema de integración sobre la base de acordar los compromisos que los Estados están en condiciones de asumir y cumplir" (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 2009:15), como puede leerse se evidencia el reclamo de los compromisos adquiridos desde un comienzo y que hasta ese momento no habían podido consolidarse, lo que como ya dijimos nos remite a la idea del sinceramiento y replanteamiento del MERCOSUR. En esta dirección en la plataforma también se dejó claro los requerimientos mínimos que la mejora del MERCOSUR implicaba, a lo que se precisó en el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y se resaltó la necesidad de asumir las asimetrías, dos cuestiones fundamentales inconclusas y que representan para el Uruguay en general y para el FA en particular, la base del *sentimiento de desilusión* frente a la integración.

Si se observa un poco más atrás en la plataforma propuesta para el 2005-2010 si bien se daba bajo el marco de la implementación de aquella integración propendida por el FA desde su fundación en rechazo al limitado sesgo comercialista que la misma venía asumiendo bajo la conducción del anterior gobierno, se plasmará "Nosotros debemos actuar para la consolidación y fortalecimiento del MERCOSUR desde una perspectiva más amplia que incluya los aspectos sociales, políticos y culturales de los países miembros, promoviendo un relacionamiento que nos ponga en camino de la dinamización y de la más plena integración de toda América Latina, conforme con nuestra vocación latinoamericanista (...)Esto no descarta otros escenarios y ámbitos de trabajo simultáneos y compatibles que nos permitan ampliar las relaciones bilaterales con naciones y bloques a efectos de promover iniciativas comunes en los organismos

multilaterales, y profundizar las relaciones políticas, comerciales, ambientales y culturales" (Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005–2010:4). Expresión de esta última frase de *no descartar otros escenarios posibles*, fue el ingreso del Uruguay en el 2012 en calidad de miembro observador a la Alianza del Pacifico.

5.2- El PN: la Oposición

El Partido Nacional uno de los partidos tradicionales del Uruguay. Históricamente ha sido un partido que ha abanderado el latinoamericanismo en su política exterior. De esta manera y de acuerdo a Luzuriaga (2010:10) la corriente blanca "sostiene que el fundamento sobre la política internacional se halla en ideas como raza, patria y origen, y sobre ese fundamento adoptará un posicionamiento antiimperialista surgido a principios del siglo XX en Latinoamérica", lo que sustenta en "Los orientales pertenecemos, en primer lugar, a la comunidad de los pueblos de la Cuenca del Plata. Nos reconocemos luego como integrantes de esa gran comunidad de historia y destino que es Iberoamérica. Somos hispánicos y latinos" (Programa único del Partido Nacional, 1989: 64, las cursivas son nuestras).

Si bien la partidocracia característica del sistema político del Uruguay ha hecho que los partidos reflejen sus tradiciones en los accionamientos encaminados alrededor de la política exterior, esto no debe confundirse o vincularse como lo plantea Ramos (2013a) con una homogeneidad de las fracciones internas que componen el partido, donde las mismas reinterpretan y ajustan a lo largo del tiempo dichas tradiciones histórico-partidarias.

De esta manera y recordando que el PN ha estado atravesado a grandes rasgos por dos corrientes mayoritarias el "herrerismo" y el "wilsonismo", las mismas han dilucidado y asociado las tradiciones filosóficas del latinoamericanismo en base a distintas cuestiones de orden coyuntural, lo que literalmente se expresó en el ala del "herrerismo" en la década del 90 cuando Luis Alberto Lacalle entra a liderar el partido y el país, asentando la dimensión neoliberal imperante en aquellos años a su propuesta de "modernización del Estado" que se expresó en la dirección del MERCOSUR.

Enfatizando en los años de nuestro estudio es necesario rescatar una cuestión fundamental y es la divergencia de posiciones al interior del partido frente al MERCOSUR, las cuales se expresan en la corriente herrerista de corte más conservador y después de Lacalle de orientación más neoliberal, que propugna por un MERCOSUR enteramente económico-comercial; y la visión

wilsonista que es más amplia en cuanto al abarcamiento de temas político-institucionales que acompañen la base económica de la integración, aglutinada desde mediados del 2000 en la figura de Larragaña en la agrupación "Alianza Nacional" formada por el mismo. No obstante se ha dado una especie de consenso en relación a la primacía de la visión economicista sobre todo por los problemas que ha atravesado el bloque en relación a su estancamiento económico; lo que se sustenta en las palabras del Diputado Nacional Daniel Peña, perteneciente a la corriente del wilsonismo:

"nosotros creemos que los instrumentos deben avanzar en base a que se respeten, a que haya avances generales, es decir, vos tenés cuestiones firmadas en el momento en que se basó el MERCOSUR y el Parlasur y son cuestiones cortadas (...) sino logramos respetar la movilidad de las personas, mucho más lejos estamos todavía de respetar la movilidad de bienes y servicios, avanzar en otros aspectos de la unidad regional es como una tomadura de pelo, esa es un poco la visión, es una visión coyuntural, no ideológica, ideológica nosotros somos de Patria grande, de avanzar hacia un bloque que es el MERCOSUR"²⁵⁰.

Así en la plataforma electoral del 2004, se "privilegió" al MERCOSUR como el modelo de integración con el mundo en concordancia con su tradición latinoamericanista, pero no se dejaron de lado otras posibilidades: "La opción elegida a principios de los noventa de participación en el bloque del MERCOSUR, que no excluye, en modo alguno, la apertura hacia otros mercados no regionales, (y que) aparece como un camino ineludible" (Programa para un gobierno de Compromiso Nacional, PN, 2004: 6). De esta manera también se condicionó la pertenencia al bloque en el sentido que "del éxito del MERCOSUR depende, en buena medida, el abordaje de la negociación con otros grandes bloques como el NAFTA y la Unión Europea con mejores posibilidades" (Programa para un gobierno de Compromiso Nacional, PN, 2004: 7).

En el 2007 bajo el contexto de fortalecimiento institucional del MERCOSUR que imprimía la creación del Parlamento de la integración, ocurrirá un hecho que demarcará claramente el rechazo del sector herrerista a la profundización de la integración en términos que no fueran los comerciales. Así, y como se planteó en el capítulo II, dicho sector participará de la demanda por la inconstitucionalidad de la participación del Uruguay en un Parlamento regional²⁵¹, lo que se

²⁵⁰ Entrevista personal realizada el 17 de noviembre de 2015.

A lo que deben mencionarse las Palabras del Diputado herrerista Gerardo Amarilla, actual Presidente de la Cámara de Representantes "El MERCOSUR se creó para la integración económica de nuestros pueblo no para otra

relaciona con las continuas acusaciones del ex-presidente Lacalle contra el avance políticoinstitucional del MERCOSUR²⁵².

Para el 2010 y que a la actualidad continúa, la postura del partido va a seguir manteniendo el mismo rasgo economicista, lo que se acentuará aún más con la vuelta del herrerismo como sector mayoritario. Así en su plataforma se expresó "Avanzar en una estrategia de regionalismo abierto, impulsando un MERCOSUR flexible y beneficioso para los socios menores" (Programa de Gobierno, 2010-2015:27). De esta manera entre los objetivos planteados con el bloque se plasmó "Defender la libertad de los países miembros del MERCOSUR para desarrollar negociaciones bilaterales en el marco de los acuerdos comerciales celebrados por el bloque (y) evitar la desnaturalización del MERCOSUR como herramienta para la ampliación de nuestros mercados y el desarrollo económico, evitando la generación de organismos supranacionales"; como se observa una clara visión neoliberal de la integración: un organismo flexible cuyo cuerpo institucional no excede lo necesario para garantizar el pleno comercio.

Por otra parte se observa también la clara perdida de relevancia que el MERCOSUR tiene para el partido, donde el mismo es considerado uno más de los organismos de integración en los cuales se debe tener participación: "Dar prioridad a la OEA como foro de concertación política y a ALADI y el MERCOSUR como instancias de integración regional" (Programa de Gobierno, 2010-2015:28).

6.- Conclusiones

La participación de los partidos políticos a nivel regional ha estado condicionada por diferentes factores, entre ellos, el carácter intergubernamental de los procesos de integración definidos a partir de la década de los 90, la crisis de representación que estos vienen experimentando en los

cosa y no lo hemos logrado, en cambio hemos desperdiciado toda una década". Entrevista personal realizada el 1 de octubre de 2015.

²⁵² Entre las que se cuenta su participación vía telefónica en el Debate Presidencial de 2008 en Paraguay realizado por Telefuturo donde intervino como invitado especial preguntándosele sobre su postura frente al MERCOSUR y del cual argumentó: "Antes que nada decir que cuando nosotros firmamos el tratado del MERCOSUR, el Tratado de Asunción, pensábamos en una organización exclusivamente económica y comercial para fomentar la inversión, aumentar el comercio, para que dos países como el Paraguay y el Uruguay se beneficiaran del acceso a los mercados mayores que era una manera de prosperar. Por supuesto que sabíamos que iban a haber problemas (...) pero lo peor ha sido el incorporar un carácter político al MERCOSUR cuando es puramente comercial y económico. La creación del Parlamento ha sido un error que hemos cometido tanto Uruguay como Paraguay poniendo parte de nuestra independencia política en manos de un organismo en el cual somos minoría" a lo que enfatizó "no queremos asociación política ni con Argentina, ni con Brasil ni con Paraguay, ¿Por qué? Porque esto es un tema económico y comercial".

últimos años, y la forma presidencialista de los regímenes políticos latinoamericanos. Si bien podemos definir generalidades en relación a la vinculación que las organizaciones político-partidarias han tenido con el MERCOSUR, la misma difiere según las características de cada sistema político en particular.

Señalando algunas de dichas generalidades y de acuerdo al carácter presidencialista de los países analizados, es preciso denotar que las políticas e iniciativas en cuanto al proceso de integración van a estar dadas a partir de los liderazgos políticos desde su función en el Estado y no desde los propios partidos. Esta generalidad presenta sus particularidades sobre todo en lo que respecta al PT de Brasil, donde producto del gobierno de coalición que el mismo ejerce, dichos accionamientos no refieren en todo su sentido al PT sino que son producto de las negociaciones partidarias que en realidad terminan limitando la capacidad del partido para avanzar o profundizar en propuestas relativas al MERCOSUR.

Otra de las particularidades la representa el FA de Uruguay, donde gracias a la disciplina partidaria del Frente, se produce un amplio y complejo debate en torno a las acciones a tomar en relación a determinadas temáticas, a lo que es posible decir que la negociación intrapartidaria es reflejo de la posición que se tome (en este caso de la integración) a nivel del ejecutivo, lógicamente con las especificidades derivadas de la puja política con las otras fuerzas del país.

Por otra parte, un aspecto a resaltar del compartimiento que las organizaciones políticopartidarias guardan con la integración, es que si bien muchos de ellos principalmente los partidos
argentinos y uruguayos (el PN en mayor medida) presentan tradiciones latinoamericanistas o de
reivindicación de los idearios de "Patria Grande" de sus próceres, es necesario entender que la
integración es un tema que comenzará a acentuarse desde la segunda posguerra, a lo cual debe
decirse que los desarrollos teóricos de la CEPAL fueron determinantes en la forma desde la cual
los partidos políticos asimilarán la integración o impulsarán desde su pertenencia en el gobierno
la creación de los primeros procesos integracionistas. A partir de allí los partidos han ido
adoptando y renovando su postura frente a la integración o a lo que entienden como integración, a
la vez que han ido ajustando sus tradiciones latinoamericanistas a las distintas coyunturas
nacionales, electorales y regionales.

De la misma manera, las pertenencias nacionales de los partidos políticos analizados nos evidenciaron varias cuestiones. En primer lugar, dado la compleja fragmentación interna de las organizaciones partidarias donde se agrupan distintas fuerzas con diverso nivel de cohesión y

estabilidad, la posición frente a la integración, no es reflejo del partido político en sí, sino de la fracción que logra imponerse como mayoritaria en cada periodo, lo que nos explicita que los mismos no tienen una visión consolidada de la integración, lo que no quiere decir, que no se logren consensos hacia la presentación de una postura "general" del partido, como bien se observa con el caso del PN y del FA en Uruguay. Algo diferente va a ocurrir con el FPV de Argentina, que en su conjunto, por lo menos en la temática de la integración, presenta una visión unificada, si bien pueden existir algunos aspectos muy mínimos donde se evidencien algunas diferencias las mismas son de forma y no de contenido, por lo que se pudo observar una postura uniforme del conjunto de las fuerzas que componen el Frente.

Igualmente, se pudo ver la especial divergencia en cuanto a la importancia que cada partido político va a dar al MERCOSUR, lo que está directamente relacionado con dos elementos en particular: el modelo de integración y el privilegio del ámbito nacional. En cuanto al modelo de integración, en este aspecto podemos observar fuertemente el clivaje partido de gobierno/oposición, donde los partidos de gobierno (es necesario aclarar que esto refiere directamente a nuestro periodo de estudio) FA, PT y FPV manifiestan su inclinación hacia el denominado modelo de "regionalismo posneoliberal" enfocado en la resignificación del rol económico del Estado y la primacía de lo político y social por encima de los aspectos puramente económicos, entre otros elementos; mientras que los partidos de oposición, el PN y el PSDB, se inclinan hacia un modelo de "regionalismo abierto" propio de la década del 90 donde la integración es vista puramente en su sentido económico-comercial.

De esta afirmación deben señalarse dos cuestiones en relación al clivaje gobierno/oposición, por un lado, que en el caso de uno de los partidos políticos argentinos, la UCR, presentó durante algunos años de nuestro periodo de análisis una posición de la integración convergente con el modelo de "regionalismo posneoliberal" al igual que el FPV (lo que nos demarcaría en cierto grado una fractura en dicho clivaje), sin embargo el partido también fue mostrando una tendencia cada vez mayor hacia la incorporación de aspectos más definitorios de un enfoque de "regionalismo abierto", lo que no nos permitió identificar una posición clara en relación a determinado modelo, sino gravitante entre uno y otro. Por el otro, que en el caso de los partidos paraguayos, los mismos si bien pueden tener algunas preferencias alrededor de la orientación de la integración, ni la ANR ni el PLRA, la fundamentan en base a un determinado modelo, sino que la concepción del MERCOSUR, está dada en términos de la *necesidad* que el Paraguay tiene de

la integración, de ahí que esta sea también entendida como medio para alcanzar el desarrollo y consolidar la democracia. Lo que nos constata que aunque se puedan compartir variables de análisis para los casos estudiados, las mismas se encuentran atravesadas por las particularidades y realidades de cada uno de ellos.

Retomando nuestro argumento, los partidos del oficialismo dadas las características actuales del proceso de integración han dado una mayor importancia al mismo en contraposición a las fuerzas opositoras donde se ha apreciado un legible desinterés sobre todo si se compara con la década del 90 y en especial en lo que al PN y al PSDB respecta. Esto no quiere decir, que estas fuerzas no apoyen la integración, lo que no apoyan es el modelo de integración imperante en el momento, lo que nos lleva a decir, que la concepción de la integración está ligada a los proyectos de desarrollo nacional impulsados por cada fuerza.

En cuanto al segundo elemento, *el privilegio del ámbito nacional*, se pudo divisar en general que los partidos analizados están abocados al plano doméstico que es donde encuentran su mayor accionar, con algunos matices en el caso de los partidos políticos de Paraguay. Si bien la temática de la integración va estar de continuo presente en las plataformas electorales y programas políticos, en realidad es algo que se encuentra muy alejado o casi inexistente del debate públicopolítico, lo que hace entre otras, que los partidos concentren toda su maquinaria alrededor de otras cuestiones. A ello también debemos agregar que el debilitamiento de algunas fuerzas políticas a nivel nacional, como es el caso primordialmente de la UCR, en aras de su reposicionamiento doméstico, dejen muchas veces a la deriva del juego electoral la cuestión de la integración, por lo que con la UCR el MERCOSUR queda librado a las alianzas a las cuales adhiera para disputar en elecciones y al sector mayoritario intrapartidario del momento.

Por último, es preciso argumentar que el MERCOSUR viene moviéndose en la línea de la puja flexibilización vs. profundización, donde aún las fuerzas políticas que se encuentran en el gobierno que son las que han propendido por la consolidación del proceso asociativo tal como se concibe hoy, han alzado también la bandera por la flexibilización, lo que se ha visto en mayor medida en el FA y en el PT, donde pareciera ser que sus proyectos de desarrollo nacional ya no resultan ser tan afines al modelo de integración. Lo que nos lleva a evidenciar que a pesar de la innegable coincidencia ideológica de los partidos progresistas que integran el bloque, los mismos no han logrado consolidar aquel proyecto regional que han querido reivindicar de los idearios latinoamericanistas de su próceres expresados en la "Patria Grande", donde las tensiones a nivel

económico que trascienden y afectan a nivel doméstico, las ha puesto frente a la realidad de que estas tensiones requieren de algo más que el evidente compañerismo regional de sus líderes. De esta manera y condensando lo examinado hasta aquí, podemos decir sin duda que la integración se construyó en función de la identidad de cada gobierno, lo que nos lleva a hablar de un proceso de integración débil cuyo desenvolvimiento está condicionado precisamente por el signo del partido gobernante.

CAPITULO V

Posicionamientos Partidarios y Parlasur

1.-Introducción

Después de haber observado los posicionamientos de los partidos políticos frente al MERCOSUR, el presente capítulo se propone el estudio de las organizaciones político-partidarias en relación con la dimensión parlamentaria de la integración. A los efectos se prestará atención a las posturas de los legisladores de los partidos seleccionados de cada Estado parte tanto en su carácter de delegados nacionales al Parlamento regional como en su carácter de Parlamentarios del MERCOSUR por elección directa (en el caso particular de Paraguay), examinando el nivel de importancia otorgada por estos al Parlasur, e identificando si los legisladores se agrupan al interior del órgano por sus filiaciones ideológico-partidarias o por sus pertenencias nacionales, lo que nos permitirá reconocer si su comportamiento legislativo sigue dichos criterios.

Para ello, y mediante la revisión de las distintas sesiones efectuadas por el Parlasur en nuestro periodo de estudio, se indagará sobre la asistencia a las mismas de los legisladores, inquiriendo sobre el grado de continuidad en su participación. Igualmente se analizarán las entrevistas realizadas y las versiones taquigráficas de las Reuniones Plenarias de la institución, con el fin de determinar si la actuación de los legisladores al interior del órgano está dada por sus adscripciones nacionales o político-partidarias. Para finalizar se plantearán las conclusiones respectivas al caso.

En esta línea, y retomando el esbozo analítico propuesto por Ramos (2014) planteado en el capítulo anterior, el estudio de la dimensión político-partidaria en el seno del Parlasur, se realizará a partir del canal que al autor denomina, *vía parlamentaria*, que cuenta con dos niveles de actuación desde donde se generan la acción y vinculación de los partidos con el MERCOSUR: uno *nacional*, entendiendo que los legisladores son parte de los respectivos partidos políticos y que se pronuncian frente a un abanico de temas entre los que se encuentran las políticas referidas a la integración; y otro *regional* que produce la vinculación a través de los legisladores delegados por los Congresos Nacionales para la representación en los organismos parlamentarios de la integración (para nuestro caso el Parlasur) o los que ya han sido elegidos por voto popular para los mismos. Este último nivel (regional), también denominado por Luzuriaga (1999) como de "*transnacionalización partidaria directa*" será en el que se enmarcará el estudio del presente capítulo.

2.- Delegaciones Nacionales y Sesiones Plenarias del PM

Durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2012, el Parlamento del MERCOSUR llevo a cabo V Sesiones Especiales, X Sesiones Extraordinarias, XXVII Sesiones Ordinarias y II Sesiones Preparatorias para completar un total de XLIV Sesiones Plenarias²⁵³. Así el PM logró articular una modalidad que le permitió realizar un mínimo de una reunión por mes hasta el año 2010, fecha desde la cual el Parlamento presenta un evidente descenso de su actividad en la que llegará a una sola reunión en 2011 y ninguna en el 2012 (Ver cuadro N.1 Anexo)²⁵⁴.

Si bien y como lo establece el Art.11 de su Reglamento Interno todos los Parlamentarios que componen las distintas delegaciones están en la obligación de asistir a las Sesiones Plenarias, las mismas alcanzaron muy pocas veces la totalidad correspondiente al número previsto de Parlamentarios por país que para los primeros años de existencia del organismo y hasta la celebración del "Acuerdo Político" de 2009 tenían una representación paritaria de 18 legisladores por cada Estado miembro. Como se evidenció en el capítulo II de este trabajo, el mencionado "Acuerdo Político" estableció que Argentina sumaría 43 Parlamentarios, Brasil 75, y Paraguay y Uruguay 18. En este orden cabe recordar que dadas las imperiosas negociaciones para la adopción de este "Acuerdo" y mientras se celebraban las elecciones, Brasil y Argentina contarían con 37 y 26 Legisladores respectivamente hasta la segunda transición propuesta por el PCPM

2.1- Delegación Argentina

En concordancia a lo expuesto anteriormente Argentina hizo la designación de sus 18 Parlamentarios, conforme a la Ley 26146 de 2006, por la que aprueba el Protocolo del Parlamento del MERCOSUR, a través de los Decretos de Presidencia Parlamentarios DPP73/06, DPP 04/07 del Senado de la Nación y la Resolución de Presidencia (RP) 7335/06 de la Cámara de Diputados. La Delegación se conformó por un número de 9 Senadores y 9 Diputados titulares con sus respectivos suplentes; en esta dirección, vale aclarar que en el país no se definió un marco legal (como si sucedió en Brasil) que estableciera un criterio en cuanto a la representación partidaria a componer la Delegación. No obstante se pudo apreciar que éstas se han realizado en

²⁵³ Sin contar las Reuniones de Comisiones, ni las Reuniones de la Mesa Directiva, ni otro tipo de reunión fuera de las plenarias.

²⁵⁴ La información de las asistencias de los legisladores al conjunto de las reuniones del Parlasur, se obtuvo tanto en base a las versiones taquigráficas de las mismas como a las listas de participantes que figuran como anexo. En muchos de los casos dichas informaciones no coincidían entre sí a pesar de ser parte de un solo compilado normativo, por lo que a la hora de plasmar el número de asistencias discriminamos entre una y otra de acuerdo a la que consideramos reflejaba el número más exacto de participantes.

base a la composición partidaria en cada una de las Cámaras, así el partido mayoritario ha sido el que ha tenido el número más alto de Parlamentarios dentro del órgano regional.

En lo que concierne al interés de este trabajo, de la lectura de los RP y DPP se advierte que en la asignación inicial de los 18 legisladores al Parlamento, 10 pertenecían al FPV y 4 a la UCR. En este sentido cabe argumentar que a lo largo del periodo 2006-2010 se produjeron varios cambios entre nuevas asignaciones y reemplazos que aunque no se expresaron significativamente en número²⁵⁵ si se evidenciaron en los representantes designados²⁵⁶. Esto se corresponde entre otras razones con el sistema electoral del país, donde a través de las llamadas elecciones intermedias, la Cámara de Diputados se renueva por mitad y la de Senadores por tercios, ambas cada dos años, lo que nos señala una de las varias fracturas en la continuidad de la asistencia de los Parlamentarios al Parlasur.

Por otra parte y en base a lo establecido en el Acuerdo Político del 2009, donde Argentina sumaría 26 legisladores, dicha incorporación vino a ser materializada en el 2013²⁵⁷, ya que el Parlamento tuvo un cese en su actividad en los dos años inmediatamente anteriores, y el Acuerdo vino a ser ratificado un año después por el CMC, lo que también retrasó la agregación de los nuevos miembros²⁵⁸. En este sentido nosotros observamos la asistencia principalmente en base a la cantidad de 18 legisladores inicialmente propuestos, lo que no quiere decir que no recurramos a las nuevos nombramientos sobre todo en el caso de Brasil, donde a la única sesión (Preparatoria) realizada en el 2011, el país asistirá con 31 Parlamentarios de los 37 correspondientes²⁵⁹.

_

²⁵⁵ A lo cual podemos hablar de dos o tres agregaciones en favor de cada partido analizado aquí.

Debe aclararse que nosotros analizamos la participación del partido en el Parlasur por número y no por nombre de sus Legisladores asistentes.

²⁵⁷ Por Resolución Conjunta de los Presidentes de ambas Cámaras (RCPP 56/13).

²⁵⁸ Cabe agregar también que la Cámara de Diputados en la nueva asignación que hace de sus miembros para el 2010 incorporará solo 9 legisladores (RP 633/10). En este sentido nos resulta necesario mencionar que ni los DPP ni las RPP especifican un periodo de tiempo en la designación de la representación argentina al Parlasur, a lo que después de entrevistar a funcionarios de Enlace Parlasur en cada Cámara, nos dijeron que no existía un tiempo de designación. Empero y observando la primera asignación que ocurrió en el 2006 y la posterior dada solo en la HCDN en el 2010 (producto de su renovación en el 2009) nos marca un periodo de 4 años, lo que no va a ser igual para los Senadores cuya designación después de la primera será hasta el 2012, lo que nos sugiere dos cosas: que los miembros tengan un periodo equivalente al mandato de cada cámara (donde para Senado es de 6 años) o que no se haya hecho designación por la Cámara Alta.

²⁵⁹ Cabe argumentar que la observación de la participación de los legisladores en el Parlasur se hizo, tomando como muestra el cupo de 18 legisladores correspondientes a cada delegación. En este sentido se calculó el promedio porcentual de asistencia que presentó cada Delegación al total de las diferentes sesiones (ordinarias, extraordinarias, especiales y preparatorias) realizadas por el Parlasur durante el periodo 2007-2011, con el fin de identificar cuál de ellas concedió mayor importancia al organismo. A su vez se produjo el desglose de cada Delegación analizando particularmente la participación que ostentó cada partido bajo estudio, así se calculó la presencia que cada fuerza

De la revisión de la asistencia de los legisladores a la totalidad de las diferentes Sesiones Plenarias, se encontró que la Delegación argentina tuvo una asistencia promedio del 67,6% en el periodo 2007-2011 (Ver Cuadro N°2.a en Anexo) donde al examinar la participación total anual del conjunto de las reuniones celebradas, el FPV presentó en el 2007 una asistencia del 71% de sus miembros designados, con un pico de leve crecimiento del 77,5% en el 2008, para comenzar a tener una caída progresiva durante los siguientes años (Ver Cuadro Nº 2.b en Anexo). Estos datos sugerirían que la importancia que el FPV dio al Parlasur en el periodo analizado fue descendiendo con los años.

Al respecto se pueden advertir ciertas cuestiones, siendo una de ellas -que atravesará a los dos partidos-, las elecciones legislativas celebradas en el año 2009²⁶⁰ (donde va a renovarse la mitad de la HCDN y un tercio del Senado), y en el 2011 donde además de renovarse el número correspondiente de las Cámaras del Congreso se llevarán a cabo las presidenciales de ese año. Lo que nos demuestra que la declinación que presentaron ambos partidos en su participación con respecto de estos años obedece a la concentración de los legisladores en sus campañas electorales, y tanto más a los que no lograron renovar sus mandatos (el FPV perderá 29 Diputados en el 2009)²⁶¹ o fueron electos para otro cargo de representación. Así y en el caso de la UCR, en los primeros años de funcionamiento del Parlasur, esta presentará una tendencia uniforme de minúsculo crecimiento, para en el 2009 como lo acabamos de explicar evidenciar una caída significativa del 38,6% en comparación con el 45,8% de asistencia registrado el año anterior, que levantará considerablemente en el 2010 con el 62,5% y que decrecerá nuevamente en 2011 (Ver Cuadro N°2.c en Anexo) demostrándonos según estos datos la poca relevancia que esta fuerza política dio al Parlamento Regional.

Como puede notarse si bien la asistencia de los partidos a través de sus legisladores en el órgano, sea una variable que nos permita ver el grado de importancia otorgada por cada uno de ellos al mismo, es necesario aclarar que dicha participación está condicionada por diversos aspectos, lo

política tuvo en el total de las reuniones celebradas durante cada año del periodo propuesto partiendo del número de legisladores asignado por cada uno de los Congresos Nacionales a los respectivos partidos.

²⁶⁰ Cabe subrayar que en el 2009 se se llevan a cabo en la Argentina las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), por las que se definen cuáles serán los partidos habilitados para presentarse a los comicios, y los candidatos oficiales (de la lista de precandidatos del partido) para las elecciones generales.

²⁶¹ Como puede observarse el FPV tendrá una derrota perdiendo las mayorías con las que había contado hasta esta elección en el Congreso. De esta manera con una situación casi que paritaria dentro de las Cámaras, se demarcó otro clima a nivel interno para los legisladores del oficialismo (ver Capitulo IV), lo que consideramos influyó en su participación en el Parlasur, sobre todo si observamos que para el 2010 y 2011 se registrará la mayor asistencia relativa de la UCR en comparación con el FPV.

que nos deja un margen de error y nos obliga a hablar de la "importancia relativa" que las organizaciones político-partidarias otorgan al Parlasur.

Aclarado este punto, se puede expresar que el FPV concedió una mayor relevancia a la integración y a su institución parlamentaria (aunque la misma presente una tendencia decreciente) en comparación a la UCR. Empero deben tenerse en cuenta algunos aspectos como por ejemplo la no despreciable diferencia en el número de parlamentarios correspondiente a cada fuerza, 10 al FPV y 4 a la UCR²⁶², que nos evidencia como lo menciona uno de nuestros entrevistados Pablo Masena²⁶³ que "el peso de la delegación la tiene el oficialismo en la Argentina, *en esa instancia el eje de la delegación gira en torno a lo que decida Frente para la Victoria*". Si bien esto forma parte de la dinámica político-parlamentaria, nos puede arrojar una variable en el incentivo de la participación de los legisladores de la UCR en el Parlasur, donde al estar concentrado el peso en el partido mayoritario, deja un menor espacio a la colocación de los intereses de los otros partidos en el rumbo que estos quieran dar a la integración, a lo que sumamos y demarcamos el hecho de que para la UCR el ámbito nacional ha sido el foco privilegiado de su accionar, haciendo que el espacio regional ocupe un lejano segundo lugar para el partido, lo que justificaría la escasa asistencia registrada por el mismo.

Igualmente esta relativa mayor participación del FPV que oscilo en la mitad más uno de sus miembros, puede estar sustentada en el hecho de que el FPV ha encontrado en el MERCOSUR desde la conducción de sus líderes en el gobierno, la manera de reunir fuerzas a nivel regional para la cohesión de su proyecto político interno, donde el Parlasur ha sido una instancia o "caja de resonancia" donde el partido ha podido hacer precisamente que resuenen temáticas de interés para el mismo, como lo aseguro el entrevistado: "De todos los partidos políticos que vos ves, del único que podes tener referencia con respecto a la integración, a excepción de que haya uno que haga de esto su militancia es el FPV, y tiene que ver con el acompañamiento a la política gubernamental en esos foros (el Parlasur) a la importancia que el gobierno nacional le ha asignado a esos foros internacionales para alguna disputa política importante como por ejemplo

-

²⁶² Claro está si partimos de la designación inicial, ya que como lo expresamos, los presidentes de los bloques fueron solicitando la agregación de nuevos nombres a la Delegación, a lo que algunas de estas designaciones no especificaron si eran en reemplazo o se sumaban a la nómina existente. De todas maneras y según lo revelado en los actos normativos de las Cámaras, 2 serían nuevas agregaciones al número concedido a la UCR (del cual no tenemos certeza hayan sido o no nuevas agregaciones o reemplazos), por lo que decidimos tomar como base el numero de 4 legisladores, que además de ser los inicialmente propuestos, al revisar la asistencia de la UCR en todo nuestro periodo de análisis se hallará que en ningún momento excedió dicho número en ninguna de las reuniones.

periodo de análisis se hallará que en ningún momento excedió dicho número en ninguna de las reuniones. ²⁶³ Asesor político de Andrés Larroque Diputado Nacional por el FPV y designado al Parlasur en el 2010. Entrevista personal realizada el 23 de junio de 2015.

los fondos buitres, Malvinas, que requieren si o si una presencia internacional, y a la necesidad de generar espacios políticos comunes con fuerzas políticas que se consideran aliadas, Venezuela, Brasil, Uruguay, Paraguay, digo opciones políticas que se consideran aliados, pares, con los cuales uno busca y potencia espacios de encuentro^{3,264}.

Si bien y como lo acabamos de ver en mayor o menor medida la participación de los legisladores esté vinculada a los intereses de los partidos (en sus distintas facetas), esta participación también está dada en términos de los "intereses personales" de los legisladores donde como lo expresó Julia Perié Diputada (FPV) delegada al Parlasur "Nosotros desde el partido, la formación que tenemos como peronista es una formación que nos ha convocado, que nos ha marcado siempre trabajar por la integración, después cada uno va marcando su propio derrotero y va trabajando de acuerdo a su propia situación a su propia realidad"²⁶⁵. Igualmente los compromisos políticos de cada parlamentario con la región o provincia a la que representan, es un aspecto determinante de dicha participación²⁶⁶.

2.2- Delegación Brasileña

En el caso del Brasil, además del Decreto 408 de 2006²⁶⁷ por el que se aprueba el Protocolo del MERCOSUR, el Congreso Nacional promulgó la Resolución N° 1 de 2007 la cual dispone sobre la "Representación Brasileña"²⁶⁸en el Parlamento del Mercosur, su composición, organización y competencias. Así y en base a su composición, el art. 7 de la Resolución, establece que las representaciones de los partidos o bloques parlamentarios en la Delegación al Parlasur, se fijarán -y hace la salvedad-, *en cuanto sea posible*, de acuerdo al criterio de proporcionalidad partidaria.

-

²⁶⁴ Entrevista personal a Pablo Rodríguez Masena realizada el 23 de junio de 2015.

Entrevista personal realizada el 15 de octubre de 2015.

 ²⁶⁶ En un doble carácter de influencia hacia su asistencia como hacia su inasistencia, esta última por los compromisos que demandan una mayor presencia de los legisladores en sus determinadas Provincias.
 ²⁶⁷ Debe señalarse que uno de los actos normativos del Congreso brasilero son los Proyectos de Decreto de Ley a

²⁶⁷ Debe señalarse que uno de los actos normativos del Congreso brasilero son los Proyectos de Decreto de Ley a través de los cuales el Congreso da tratamiento a los Proyectos de Norma del Ejecutivo (Mensagem) en materia de relaciones exteriores, los cuales vienen a ser transformados en Ley (según su aprobación) bajo la forma de Decreto de Ley.

²⁶⁸ La Representación Brasileña actúa en forma de Comisión Mixta y está encargada de "apreciar y emitir su parecer respecto a todas las materias de interés del Mercosur que vengan a ser sometidas al Congreso Nacional" (Art. 1, Resolución N°1 de 2007, traducción propia). Así y contrario a la Argentina donde existe una Comisión del MERCOSUR en la Cámara de Diputados independiente de la Delegación que participa del Parlasur (si bien la misma ha contado con algunos miembros que participan de la Delegación, los legisladores que componen dicha comisión son diferentes), los miembros de la Comisión Mixta en Brasil son los mismos que participan del Parlasur, ya que la propia Delegación se constituye en una Comisión; inclusive esta Comisión tiene la potestad de tratar directamente sin tener que ser sometido a otras comisiones, la normativa emanada de los órganos decisorios, que en los términos del art .4 inc.12 del PCPM tengan tratamiento preferencial.

Así de los 18 Parlamentarios titulares (9 Senadores y 9 Diputados) con sus respectivos suplentes, 2 fueron asignados al PT y 2 al PSDB²⁶⁹ (número que se corresponde con la alta fragmentación partidaria del Congreso Nacional).

Al igual que la Argentina desde la primera designación hasta la culminación de la misma el 31 de diciembre del 2010 (según lo estipula el art.10 de la citada Resolución referente al periodo de duración de la Representación Brasilera en el Parlasur), varios fueron los cambios ocurridos en torno de reemplazos y asignaciones, aunque no se afectará el número de los partidos bajo análisis hasta el 2011 donde se llevará a cabo el nombramiento de los nuevos miembros para el periodo subsiguiente, y donde se agregarán según lo pactado en el Acuerdo Político de 2009, un tercio del total de su participación, es decir, 37 Legisladores (10 Senadores y 27 Diputados)²⁷⁰ donde 6 le corresponderán al PT y 4 al PSDB.

En relación a la asistencia de los legisladores brasileros al Parlasur, se observó que la Delegación brasilera en su conjunto tendrá una participación del 74,9% en todas las reuniones celebradas durante el periodo bajo análisis (Ver Cuadro N°3.a en Anexo). En lo concerniente al PT y al desglosar su participación por años en el total de las Sesiones realizadas, se encontró que para el 2007 el partido va a tener una asistencia del 90% de sus miembros, porcentaje que decrecerá durante los años subsiguientes hasta alcanzar su menor asistencia en 2010 con un porcentaje del 55%, que se incrementará al 100% en el 2011 donde los 6 legisladores designados del PT concurrieron a la única sesión realizada en este año (Ver Cuadro N°3.b en Anexo).

Por su parte, el PSDB registrará su mayor asistencia en 2007 con el 100% del total de sus miembros en todas las reuniones efectuadas durante este año. En el 2008-09 el partido exhibirá una participación relativamente estable por encima del 80% para evidenciar una caída abrupta con el 50% de su asistencia en 2010 que continuará descendiendo cuando al siguiente año solo asistirá uno de los 4 nuevos legisladores asignados para este periodo (Ver Cuadro N°3c en Anexo).

Como puede apreciarse para el 2010 ambos partidos exhibirán el más bajo porcentaje de su participación en el Parlamento transnacional, lo que se debió a que por ese año van a celebrase elecciones generales en Brasil donde se elegirán los nuevos integrantes del Congreso Nacional

²⁶⁹ La designación de los Diputados se hizo en base a los bloques parlamentarios dentro de la misma, lo que nos daría una mayor representación si viésemos la participación del partido desde la coalición parlamentaria, pero al no ser ese el objeto de nuestro estudio, tomamos la asistencia del mismo de acuerdo a los legisladores correspondientes al partido en cuanto a tal. 270 Esta nueva asignación se hizo por la Resolución $N^{\circ}1$ de 2011 en reemplazo de la Resolución $N^{\circ}1$ de 2007.

(renovándose dos tercios del Senado)²⁷¹. Debe recordarse que para este año se daba también la culminación del periodo para el cual se realizó la designación de la representación brasilera en el Parlasur²⁷², lo que ocasionó preocupación en el país, debido a que se difundieron versiones en relación a que los parlamentarios que integrarían la delegación serian parlamentarios sin mandato vigente, ya que muchos de ellos no lograron renovar sus bancas, reduciéndose la asistencia del total de la delegación.

Si bien y aun cuando el PSDB presentará una menor asistencia al PM en comparación con el PT, debe argumentarse que los legisladores de esta fuerza política designados para el periodo 2007-2010 concedieron una considerable importancia al órgano, sobre todo si se observa su curva de asistencia que por lo menos hasta el 2009 estará más arriba que la del PT, a lo que vale agregar que los mismos fueron los que registraron (junto con el Partido de gobierno) el mayor número de intervenciones del conjunto de toda la Delegación en las diferentes Sesiones Plenarias. Esto nos evidencia por lo menos dos cuestiones, la primera nos refuerza la idea ya planteada con la delegación argentina, relativa al "interés personal" de los legisladores, lo que en realidad sustenta la importancia que los representantes del PSDB otorgaron al Parlamento del MERCOSUR. Así lo evidencian las palabras del Diputado Wherles Rocha, actual Parlamentario del PSDB después de preguntársele si su participación en la institución se debía a cuestiones de interés personal o partidarias: "Las dos cosas, yo soy de un estado que tiene frontera con Bolivia, y que tiene una serie de demandas que pueden ser debatidas y hasta en algunos casos pueden ser solucionadas. Pero también quiero colaborar en las cuestiones de desarrollo sustentable, de educación, de seguridad pública (...)"273. Como puede leerse más que la propia adscripción partidaria que también está presente (pero en la que el parlamentario no ahonda), los asuntos de "interés personal", y dentro de ellos la pertenencia natal de los legisladores o de donde han sido electos²⁷⁴, representa un factor decisivo en su participación, en la que el Parlasur se constituye en ese foro donde los mismos pueden hacer notorias las problemáticas de sus respectivas regiones y buscar apoyo para la solución de las mismas.

²⁷¹ En Brasil se renueva solo la Cámara de Senadores, la misma que es elegida para un periodo de 8 años renovándose alternadamente cada 4 años por un tercio y dos tercios.

²⁷² Ya que se pensaba que Brasil elegiría sus representantes de manera directa.

Entrevista personal realizada el 8 de diciembre de 2015.

Donde los dos legisladores que participaron del MERCOSUR hasta el 2011 pertenecen a Mato Grosso do Sul y Rio Grande do Sul, dos Estados de Brasil que comparten frontera dentro del MERCOSUR, siendo uno de los más importantes este último.

Dentro del "interés personal" también podemos identificar las cuestiones relativas a las materias de especialización de los legisladores quienes ven en el Parlasur la manera de gestionar proyectos a nivel regional acorde con dichas preferencias como se puede leer de la entrevista realizada y como se evidencia igualmente en el caso de Marisa Serrano (legisladora del PSDB designada al Parlasur) Pedagoga de profesión, quien ejerció un activo papel a nivel del Parlasur, presidiendo entre otras la Comisión de Cultura, desde donde impulsó varios proyectos relativos al área de educación.

La segunda cuestión refiere al hecho de que la relevancia otorgada al Parlasur difiere de legislador a legislador sobre todo si esto se confronta con la designación de los nuevos representantes en 2011 donde solo uno de ellos concurrirá. En esta dirección puede sostenerse, al no registrarse mayores signos de la pertenencia partidaria de los legisladores durante el tiempo determinado de análisis, que para el partido el MERCOSUR no representa una de las temáticas que ocupe mayor atención²⁷⁵ o por lo menos no en base a la orientación que ha venido adquiriendo desde principios de la década del 2000.

Al igual que la oposición y en general de los partidos bajo análisis, para el PT la participación de sus legisladores también se encuentra vinculada con aspectos de índole personal como nos lo hizo saber el Ex-Parlamentario Florisvaldo Fier del PT al indagar sobre la motivación de su pertenencia al Parlasur "Inicialmente fue decisión personal, después con la construcción del órgano fue decisión del partido, de bancada que yo debería estar, tanto que a todo debate que tenia del MERCOSUR, el partido me invitaba para representarlo". No obstante la presencia del interés personal, como lo manifestó el Dr. Rosihna (quien ha sido un actor protagonista del proceso de integración regional por su convicción hacia el mismo) además de otras entrevistas realizadas, su participación al igual que la de otros legisladores respondió a sus pertenencias político-partidarias, lo que se traduce en la importancia que el PT ha venido dando a la

-

²⁷⁵ Al respecto corresponde citarse las palabras del Diputado Rocha "Nosotros participamos del MERCOSUR con una delegación del Brasil donde la mayoría de los parlamentarios que hacen parte de esa representación, son parlamentarios dedicados al gobierno federal ligados al partido político que está en el gobierno. *Los otros partidos buscamos colaborar en aquello que consideramos es importante para el país, para el MERCOSUR*". En este orden, puede observarse igualmente que la participación del partido en el Parlasur no significa una cuestión decisiva o relevante para el mismo, sobre todo cuando argumenta que "buscan colaborar" al contrario de tener una participación activa o decisiva, la misma que volvemos a repetir se encuentra dada de acuerdo a los intereses particulares o personales que cada legislador pueda tener más que de carácter partidario. De la misma manera puede observarse de lo dicho por el legislador que la conducción de la Delegación brasilera está en manos de la coalición gobernante lo que hace que el partido opositor tenga menos peso a la hora de sentar o imponer una ruta de carácter partidario dentro de la Delegación hacia la cual enfocar la integración. Entrevista personal realizada el 8 de diciembre de 2015.

integración tal como se concibe hoy, que entre otras las sustentan fuertes lazos ideológicos, que es precisamente lo que refuta la oposición.

2.3- Delegación Paraguaya

En virtud de la Ley 2925 por la que se aprueba el PCPM, y tras las Resoluciones N° 7 de la Cámara de Senadores y N° 905 y 974 de la Cámara de Diputados, el país designa en el 2007 sus miembros al Parlasur. Sin embargo en el 2008 con la adopción de la Ley 3166, Paraguay elegirá de manera directa a sus Parlamentarios del MERCOSUR. La Ley estableció que la elección se realice por sistema de lista completa y de representación proporcional simultáneamente con la elección de Presidente, aplicándose para la distribución de escaños el sistema D´Hont. Así y después de haberse celebrado los comicios electorales de este año, de los 18 Parlamentarios electos²⁷⁷, 6 correspondieron a la ANR y 6 al PLRA (los otros 6 miembros restantes correspondieron a las demás fuerzas políticas del país según la votación obtenida en las elecciones).

Como era de esperarse, la Delegación paraguaya será la que presentará el mayor número en asistencia al total de las Reuniones Plenarias celebradas entre el 2007 y el 2011, lo que responde al hecho de que sus representantes hayan sido elegidos de manera directa. No obstante debe señalarse que en ninguno de los años analizados, a excepción del 2011, la representación paraguaya alcanzara el 100% en la participación, manteniendo un 88,1% de participación durante el periodo bajo estudio (Ver Cuadro Nº4.a en Anexo). Al considerar la presencia de la ANR en el total de las reuniones por año, se encontró que la participación más baja del partido se registró en el 2007 con un 78,8%, año en el que aún no se habían efectuado las elecciones directas, a lo que vale resaltar también que para este tiempo y como fuerza de gobierno, el Partido Colorado contará con 8 legisladores designados por el Congreso Nacional que equivalían al mayor número de la delegación. Después de las elecciones el partido mantendrá una constante en su asistencia por arriba del 90%, registrando uno de sus picos de crecimiento en el 2009 con el 98,5%, con un leve descenso en el año posterior que volverá a incrementar en el 2011 con el 100% de su asistencia (Ver Cuadro Nº4.b en Anexo).

Por su parte el PLRA como partido en el gobierno del 2008 al 2013, exhibirá una menor participación en el Parlasur, de esta manera y en el 2007 cuando el partido contaba con 5

-

²⁷⁷ Titulares con igual número de suplentes.

representantes en calidad de delegados nacionales su asistencia será del 68%, la que mostrará una tendencia creciente del 81,8% en 2008 y que se mantendrá por encima del 90% hasta el 2011 cuando alcanzará el 100% de sus miembros (Ver Cuadro N°4.c en Anexo).

De la lectura de estas cifras podemos señalar varios aspectos que resultan explicativos a la hora de determinar la importancia que cada partido da a la integración y a su órgano parlamentario. En primer lugar y como puede observarse, la ANR como partido de oposición en ese tiempo, podemos decir concede una mayor relevancia al Parlasur, algo que ha venido extendiéndose desde el periodo anterior cuando con Nicanor Duarte en la cabeza del ejecutivo, va a colocarse al MERCOSUR en un lugar preferencial a la vez que se apoyará la puesta en marcha del Parlamento del MERCOSUR, a lo que cabe recordar que la iniciativa para la elección directa de los legisladores al órgano provino del partido.

En segundo lugar y ello en cuanto a los dos partidos (que muestran un alta y continua asistencia) incluso al conjunto de la Delegación, la participación de los legisladores por ser los mismos elegidos por la ciudadanía, está directamente vinculada al ejercicio de la representación de los intereses y las demandas de quienes los elijen, a los cuales deben rendir cuenta de los resultados de su actuación si quieren entre otras aspirar a ser reelectos, como lo expresó la Parlamentaria del MERCOSUR Mirtha Palacios del PLRA: "A nosotros por ejemplo el ser parlamentarios del MERCOSUR la ciudadanía te lo cobra mucho, porque nosotros tenemos rango de Senadores en nuestro país porque la elección es nacional. Entonces cuando no ven un panorama porque en el MERCOSUR no se liberan los productos que tienen que exportarse, no ven la libre circulación de personas, hay muchos obstáculos burocráticos en las fronteras (...) entonces son todos esos temas que estamos tratando y la ciudadanía reclama" 278.

En esta misma dirección y a diferencia de las otras delegaciones, para la temática integracionista la relevancia que conceden los partidos políticos paraguayos se encuentra prioritariamente sustentada en el "interés nacional", como lo evidenciábamos en el capítulo anterior, de la imperiosa necesidad que el país tiene del MERCOSUR, a lo que podríamos decir se otorga una importancia un poco más "suprapartidaria", como lo manifestó el Parlamentario del Parlasur por la ANR y Presidente de la Delegación, Alfonso Gonzales Núñez "Existe una conciencia colectiva partidaria que admite la trascendencia del MERCOSUR, el retraimiento al interior de las fronteras nacionales es un anacronismo destronado por la integración productiva y

_

 $^{^{\}rm 278}$ Entrevista personal realizada el 16 de noviembre de 2015.

participativa"²⁷⁹. Esto sin dejar de considerar los intereses personales o partidarios que los líderes políticos que aspiraron a los cargos de representación en el Parlasur puedan tener²⁸⁰.

En tercer lugar, es que la participación de los Parlamentarios paraguayos no está condicionada a diferencia de los otros Parlamentarios por otras tareas o compromisos, lo que lógicamente les obliga a cumplir con su asistencia; en palabras más coloquiales, no tienen la excusa de su inasistencia por responsabilidades en el Congreso Nacional, y esto lo señalamos ya que una de las variables más significativas de la presencia o no de los legisladores del bloque en el Parlamento regional, es precisamente su "doble representación".

2.4- Delegación Uruguaya

De acuerdo a la Ley 18063 que aprueba el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, y de la resolución de la Asamblea General de fecha 2 de mayo de 2007, Uruguay designó sus 18 legisladores para integrar el Parlamento del MERCOSUR hasta el año 2010, dentro de los cuales 10 pertenecían al FA y 7 al PN²⁸¹. Contrario a las otras delegaciones la elección de la representación uruguaya estuvo dada alrededor de fuertes debates en el pleno de la Asamblea Legislativa, sobre todo en lo que respecta a la asignación de los miembros para el nuevo periodo (2010-2015) donde por Resolución de la Asamblea General de fecha 3 de junio de 2010 se aprobará la formula presentada por el FA de una nómina de 10 parlamentarios para este, 5 para el PN y 3 para el PC.

El promedio porcentual en la asistencia de la Delegación uruguaya al total de las reuniones celebradas entre el 2007 y el 2011 fue del 67,2% (Ver Cuadro N°5.a en Anexo). Así y al fragmentar la misma por partido se encontró que el FA tendrá una participación del 97% al conjunto de las Sesiones Plenarias realizadas durante el 2007, porcentaje que disminuirá y se mantendrá estable por encima del 70% hasta el 2011 cuando presentará una asistencia del total de sus miembros (Ver Cuadro N°5.b en Anexo). Por su parte el Partido Nacional mostrará una

-

²⁷⁹ Entrevista personal realizada el 4 de diciembre de 2015.

²⁸⁰ Como nos lo hizo saber la Parlamentaria del MERCOSUR por el PLRA, Amanda Núñez, en entrevista personal, cuando se le preguntó por el incentivo de presentarse a elecciones para representar al país en el Parlasur "En lo personal la actividad política es una pasión que la llevo adelante durante muchísimos años, y lo del Parlasur uno tiene que tener un cierto espíritu integracionista, porque sino no va, no va porque si uno no tiene un poco de eso no vamos a avanzar en el propósito de ser parte de un espacio de integración, donde lo que tiene que movernos es la superación de todos los países que nos lleve a ese lugar". Entrevista personal realizada el 7 de diciembre de 2015.

Dado que Uruguay no cuenta con una norma específica que regule la participación de su Delegación en el órgano, la asignación de legisladores por partidos se dio mediante un proyecto de resolución presentado por legisladores de las diferentes fuerzas políticas, que es el que será aprobado por la Asamblea General el 2 de mayo de 2007.

asistencia del 90% en el 2007, para evidenciar una caída progresiva que tendrá su pico de menor asistencia en el 2009 con un porcentaje del 32,5%, para después revelar un minúsculo crecimiento en la línea del 40% en los años posteriores (Ver Cuadro N°5.c en Anexo).

Como lo demuestran las cifras, la importancia que va a dar el partido de gobierno al MERCOSUR y a su órgano parlamentario es representativamente superior al otorgado por el Partido Nacional, ya que como lo hemos visto a lo largo de esta tesis el partido ha defendido una integración que fortalezca el ámbito social y político-institucional, donde el Parlasur representa un logro alcanzado para el FA en este sentido, así como lo expresó Roberto Conde (Presidente del PM en el 2007) en el debate del plenario de la Asamblea Legislativa para la primera designación de la representación del Uruguay en el Parlasur: "No tenemos dudas de que el Parlamento viene a llenar una necesidad política que ante los ojos del mundo –frente a los cuales el MERCOSUR debe actuar- y ante nuestras propias sociedades, hará que el MERCOSUR se sienta institucionalmente fortalecido -siendo más reconocido hacia su interior y hacia sus fronteras exteriores- (...)" (Diario de Sesiones de la Asamblea General 2007:32).

En esta misma dirección, la poca relevancia dada por el PN al Parlasur se sustenta en el rechazo que este ha tenido (principalmente su vertiente herrerista) de la institución parlamentaria, donde al revisar la mencionada Sesión Extraordinaria del 2007 de la Asamblea General, los Blancos van a dejar en claro que no están de acuerdo con el órgano y que si bien el PN presenta la lista de sus miembros para integrar la delegación se debe a como lo aseguró el Senador Gustavo Penadés: "lo hizo en defensa de la institucionalidad del país (...) También lo hará por otra razón obvia y es la de que el Partido Nacional pretende llevar a ese Parlamento del MERCOSUR la voz de quienes, no estando de acuerdo con él, quieren ser escuchados en su seno" (Diario de Sesiones de la Asamblea General 2007:31 las cursivas son nuestras).

Como se aprecia ambos partidos registrarán su mayor asistencia en el año 2007, a lo que podemos señalar varias cuestiones, en primer lugar, que era el año donde se estaba definiendo como sería el funcionamiento del órgano, en que existía cierto nivel de expectativa de ambas fuerzas políticas hacia el mismo, como nos lo hizo saber el Diputado Pablo Iturralde (miembro del Parlasur perteneciente a la corriente wilsonista del PN) "Cuando comenzó este proceso, *lo tomamos con mucho entusiasmo*, pero todavía no hemos sentido que se le haya dado la importancia, quizás nosotros mismos no le hemos dado la importancia debida, no se ha tomado

muy en serio el área parlamentaria"²⁸². En cuanto al FA podemos agregar el hecho de que la Presidencia del Parlamento la empezaba a ocupar Uruguay con precisamente uno de los miembros de este partido. En segundo lugar un aspecto que no podemos dejar de lado es que la sede del Parlasur funciona en Uruguay, lo que hace que los Parlamentarios no tengan que desplazarse fuera de su país para la asistencia a las reuniones, no obstante vemos que esta ventaja no fue muy tenida en cuenta después del 2007 principalmente por el PN.

Al respecto podemos exponer también que además de la reticencia del PN hacia el Parlasur, la construcción que se fue dando del mismo tampoco logró por los años consiguientes (años de más actividad de la institución) llenar aquella expectativa que se tenía en el primer año donde se puede pensar se aguardaba la posibilidad que el PM respondiera o se acercara a sus intereses sobre todos los del ala wilsonista menos ortodoxa en cuanto a la visión puramente economicista del MERCOSUR, pero la realidad fue otra a lo que podemos adjudicar también su descenso en la participación, como lo aludió igualmente el entrevistado Pablo Iturralde "El tema es que el Mercosur no nos apura, porque no se hace nada".

2.5- Delegaciones: Dificultades y Beneficios en Común

Como se pudo apreciar, la relevancia otorgada por cada Delegación al Parlasur y más concretamente por cada partido analizado difiere en todos los casos. Empero pudo observarse también que las cuatro delegaciones comparten ciertos condicionantes, entre dificultades y beneficios, que determinaron su asistencia al órgano y por consiguiente la "importancia relativa" que los legisladores dieron a este.

Así podemos señalar como uno de los principales problemas *la doble representación* que tienen los parlamentarios (a excepción del caso paraguayo) lo que hace que la participación en el Parlasur y la consecuente relevancia dada al órgano estén sujetas a las obligaciones que les demanda su condición de legisladores nacionales, a lo que cabe resaltar que los mismos no pueden otorgar el tiempo suficiente o la dedicación que requieren las cuestiones regionales causando el doble efecto de sobrecargar las tareas nacionales de los legisladores y afectar el desempeño del Parlamento transnacional.

-

²⁸² Entrevista Personal realizada el 2 de octubre de 2015.

²⁸³ Entrevista Personal realizada el 2 de octubre de 2015.

En la misma línea y de la dificultad que encierra la doble representación se deriva otro problema muy común y es precisamente los periodos electorales de los diferentes países, donde al realizarse elecciones en uno de los Estados miembros la asistencia de la Delegación que representa al mismo dentro del Parlasur, será notoriamente más baja o directamente se incurre en la inasistencia, lo que también demarca la fractura en la continuidad de los legisladores donde algunos no logran renovar sus bancas. En esta dirección resulta necesario citar las palabras de la Parlamentaria del MERCOSUR Mirtha Palacio (PLRA), quien nos dijo al hablar sobre la necesidad de que los parlamentarios sean elegidos directamente: "Nosotros estamos trabajando esos temas (de la integración) a tiempo completo, ya no un parlamentario nacional deja su banca para venir, porque ese parlamentario bien participa y al llegar se pone a trabajar en lo que es proyectos a nivel nacional, entonces lo que nosotros queremos es que todos los países tengan esa iniciativa para poder reunirnos y que no sean parlamentarios que se están cambiando constantemente, porque de repente son elegidos y de repente cambian y te encontrás con un parlamentario que presentó un proyecto y no tenés como defenderlo y ahí es que viene la importancia de la elección de los parlamentarios en el bloque"284. Lo que nos demuestra también que la aparición de nuevos legisladores en lapsos cortos de tiempo (ya sea por la realización de elecciones o porque a nivel del Congreso Nacional se decida cambiar de legislador) genera parálisis en los proyectos e iniciativas dentro del Parlasur.

Por otra parte y algo que atraviesa a todas las delegaciones en mayor o en menor grado es la cuestión de la participación sustentada en *el interés personal* del legislador, dado entre otras por la pertenencia natal del mismo o de donde han sido electos. Este factor nos señala un condicionante de dos caras en el sentido que tanto como estimula la participación porque permite que el legislador pueda sentar en un foro regional como lo es el Parlasur las problemáticas locales de sus territorios, también desestimula la presencia de los mismos gracias a los compromisos adquiridos por éstos con sus respectivas regiones (mayormente en el caso de los Senadores) que les obliga a permanecer más tiempo en ellas.

En el mismo sentido y dentro del interés personal se encuentran los aspectos relacionados a la *especialización* de los legisladores, donde la participación de los mismos se vincula ya sea con sus profesiones o con temáticas que trabajen desde sus ámbitos legislativos nacionales y quieran proyectar también a nivel regional, esto nos señala a su vez el hecho de que en cada delegación

-

²⁸⁴ Entrevista personal realizada el 16 de noviembre de 2015.

existan actores que son los que van a evidenciar la mayor actividad de la misma precisamente porque para estos la integración y el Parlasur representan una temática de interés particular.

Derivado también de este determinante y en cuanto a los beneficios que pudimos ver perciben los legisladores de participar en el Parlamento regional, se encuentra el hecho de la concepción del Parlamento del MERCOSUR como la *caja de resonancia* que permite visibilizar tanto las cuestiones de interés partidario como del mencionado interés personal, pero también -y esto se va a ver mayormente en la delegación paraguaya- del *interés nacional*, como se analizará seguidamente.

De todos estos aspectos que influenciaron la participación de los legisladores en el Parlasur, se explica que Paraguay haya sido la Delegación que presentó la mayor asistencia, vinculada a la elección directa de sus miembros, y el que la Delegación del Uruguay haya sido la de menor asistencia a consecuencia principalmente de la poca relevancia dada por el PN al mismo. A la vez que nos sustenta la considerable participación que presentó el PSDB en el órgano (que se debió principalmente al interés personal de los legisladores) cuando en el capítulo anterior observábamos que el partido daba una baja relevancia al MERCOSUR (lo que no implica que eso haya cambiado) en comparación del PT propulsor desde el 2002 de la integración (con los matices que eso implica), así como nos permitirá interpretar la tendencia descendente de la participación del FPV, que respondió entre otras a la renovación de las Cámaras del Congreso, donde en el 2009, el mismo perderá gran parte de sus mayorías. Finalmente algo que no podemos dejar de resaltar por más obvio que parezca según lo hemos mostrado hasta aquí, es que los mismos que se constituyen en condicionantes de la participación de los legisladores son también los determinantes del desempeño del Parlasur.

3.- ¿Pertenencias Nacionales o Filiaciones Político-Partidarias?

Uno de los objetivos que se tenía con la trasformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) en el Parlamento del MERCOSUR, era precisamente trascender el clima de nacionalismo que se respiraba allí, donde la lógica de actuación de los parlamentarios respondía al interés nacional de cada Estado y no a una visión estratégica de la integración que contemplara la posibilidad de que se manifestaran las diferentes visiones de la integración que se encontraban resignadas dentro de una posición país.

No obstante y para los últimos años de la CPC, comenzaron a surgir claros signos políticoideológicos sobre la postura que los distintos legisladores que integraban las delegaciones tenían del proceso de integración²⁸⁵. Así y como nos lo manifestó el frenteamplista Roberto Conde²⁸⁶ "Creo que fue por primera vez a mediados del 2004, donde se comenzó a quebrar esta lógica (nacional) cuando el Frente Amplio de Uruguay que todavía era minoría, anunció que nosotros no íbamos a votar igual que los demás partidos de Uruguay, que teníamos una posición distinta"²⁸⁷ a lo que nos explicó "allí fue que nosotros planteamos que la visión de la integración que teníamos los partidos de izquierda y los partidos de derecha de Uruguay eran distintas y que nosotros estábamos dispuestos a avanzar en un proceso de profundización de la integración regional, que queríamos avanzar en la integración político-institucional, en la integración jurídica, en la integración social, que no solo íbamos a asumir la integración como un fenómeno comercial"288. A los efectos nos surgió el interrogante, si efectivamente dichas pertenencias nacionales fueron superadas con la puesta en marcha del Parlasur para dar paso a la expresión de lógicas políticopartidarias o si las primeras continuaron primando como forma de actuación de los legisladores dentro del órgano. A lo que según las entrevistas realizadas y la revisión de las distintas Sesiones Plenarias, nosotros argumentamos como lo veremos a continuación que existe una doble lógica de actuación al interior del Parlamento donde se expresan tanto las pertenencias nacionales como las filiaciones político-partidarias que van a evidenciarse en mayor o en menor grado de acuerdo a cada Delegación y a la temática que se trate.

Una de las manifestaciones legibles de la llegada de las lógicas político-partidarias al Parlamento del MERCOSUR, es la creación de la "Bancada Progresista (BP)", conformada por los partidos políticos (FA, FPV, PT, FG²⁸⁹, PSUV²⁹⁰) que compartían afinidades en torno a sus visiones políticas nacionales pero también y prioritariamente alrededor de la concepción de la integración, de los temas que debían ser abordados al interior del PM y del direccionamiento que este debía

_

²⁸⁵ Para indagar alrededor de las lógicas de actuación dentro de la CPC ver Ramos (2013a)

²⁸⁶ Ex-Vicecanciller del Uruguay y Presidente del Parlamento del MERCOSUR en 2007.

Al mismo tiempo que nos hizo saber "recuerdo como una anécdota que los secretarios de la Delegación que eran funcionarios del parlamento uruguayo que siempre nos acompañaban me llamaron aparte para decirme, mire Diputado que es la primera vez que los uruguayos van votar divididos; por eso me acuerdo bien de este hecho por que los secretarios estaban absolutamente sorprendidos, no podían creer que los partidos uruguayos estuvieran enfrentados en una cuestión que no recuerdo ahora cual fue". Entrevista personal realizada el 5 de noviembre de 2015

²⁸⁸ Entrevista personal realizada el 5 de noviembre de 2015.

²⁸⁹ Frente Guasú de Paraguay.

²⁹⁰ Partido Socialista Unificado de Venezuela.

tener. En este sentido cabe decir que antes de la formación del PM ya había conversaciones de los diferentes sectores de izquierda²⁹¹ e incluso de los sectores de derecha o centro-derecha (que todavía no se habían articulado como bloque²⁹², a lo que entrado el 2006 con el Parlamento instalado y con las fuerzas progresistas en el gobierno de los países del Cono Sur, se comenzó a hablar abiertamente de una Bancada Progresista, como nos lo indicó el entrevistado (el Ex - Vicecanciller Roberto Conde): "A tal grado que no solo hicimos un reglamento para regular el funcionamiento del Parlamento, sino que también hicimos un reglamento para posibilitar el funcionamiento de las bancadas partidarias, de las bancadas por familias ideológicas, o sea que ya en el 2007, estaba plenamente reconocido que esto existía, que era una forma natural y que era bueno"²⁹³.

Con la Bancada Progresista, se logró instalar en cierta forma un ejercicio político-partidario al interior del Parlasur, que entre otras se evidenció en la propia forma de actuación de la BP donde según el entrevistado en mención: "Se construía la posición primero por ejemplo se trataba de lograr mayorías para un determinado orden del día, si se interesaba que se discutiese tal tema, bueno vamos a trabajar para que ese tema ingrese en el orden, segundo nos poníamos de acuerdo quien iba a exponer tal tema o tal otro, o escuchábamos los problemas nacionales de cada uno sabiendo que iba a ver un ataque de la otra bancada y coordinábamos como íbamos a defender la posición"²⁹⁴ y que además le permitió como lo expone el Parlamentario del MERCOSUR, Ricardo Canese (FG): "Formalmente la única bancada ideológica que funciona como tal es la

_

²⁹¹ Siguiendo a Caetano (2009:20) "existe una tradición muy vieja de relacionamiento entre las izquierdas latinoamericanas, las más revolucionarias o las más socialistas, por medio de la Internacional Comunista y la Internacional Socialista. En la región las diferentes izquierdas tienen vínculos históricos". Por lo que la formación de esta nueva familia al interior del Parlasur se dio de manera natural, a lo que podemos decir devino entre otras de los lazos de militancia que unieron a sus actores en estos espacios, como puede ser también y de más reciente creación el Foro de Sao Paulo que agrupa al FA, FPV, PT, PSUV, entre otros. Vale demarcar que para muchos de sus actores el FPV no es considerado un partido de izquierda, sino un partido nacional y popular. No obstante muchas de las características del ejercicio del partido bajo su denominación de nacional y popular se corresponden con las llevadas a cabo por los partidos que si se enmarcan en la izquierda o centro-izquierda.

Debe mencionarse que el 26 de abril de 2016, va a crearse el nuevo grupo político de centro-derecha en el Parlasur denominado "Integración Democrática" compuesto por 35 Parlamentarios de Cambiemos (bloque del cual provino la iniciativa) de Argentina, el PN de Uruguay, el PSDB de Brasil, Primero Justicia (PJ) de Venezuela, entre otros.

²⁹³ De esta manera el Reglamento Interno del PM, en su Capítulo 3 establece los lineamientos de formación de los Grupos Políticos al interior del mismo. Debe mencionarse que el primer Grupo Político dentro del PM va a ser el grupo denominado "Frente Amplio" compuesto por los 10 legisladores que hacían parte del FA y que posteriormente se convertirá en la Bancada Progresista con la llegada del PT y la subsecuente incorporación de los otros partidos. Entrevista personal realizada el 5 de noviembre de 2015.

²⁹⁴ Entrevista realizada al Ex–Parlamentario Roberto Conde el 5 de noviembre de 2015.

Bancada Progresista y ello le ha permitido aprobar no pocas declaraciones y recomendaciones con claro contenido progresista "295".

En la misma dirección debe resaltarse que el asentamiento de esta lógica partidaria, se vio también reflejada en la composición del Parlamento donde se pasó de una representación paritaria de las delegaciones a una representación proporcional, como lo apuntó el Diputado del PN Pablo Iturralde "eso se rompió porque la proporcionalidad atenuada fue apoyada, básicamente los países chicos no estábamos de acuerdo con eso, Paraguay no estaba muy de acuerdo; básicamente quien fue el Vicecanciller de Uruguay que en aquel momento era Parlamentario como creía más en el regionalismo apuntó más a votar (a favor) darle las mayorías a Brasil, Argentina, Venezuela, y que nosotros quedáramos con los mínimos que quedamos". 296.

No obstante, esta dinámica político-partidaria no supo ser muy bien entendida o tal vez su trasmisión no supo ser lo suficientemente fuerte como para que calara en todos los miembros de las delegaciones nacionales, donde los partidos políticos de corte liberal han optado por activar sus accionamientos dentro del PM a través de sus pertenencias nacionales y donde las lógicas partidarias que se observan más ampliamente en los legisladores de orientación progresista²⁹⁷ han terminado inmersas en ataque y defensa de asuntos internos de los países.

Con este panorama y como lo dejamos claro al principio de este apartado, el privilegio hacia una u otra forma de actuación dentro del PM se expresó de manera diferente tanto de cada Delegación como de los partidos políticos que la componen, que responde de igual manera a los intereses de las organizaciones partidarias pero también a la importancia que cada una de ellas da a la integración en general y al Parlasur en particular, y como también dijimos de acuerdo a las temáticas que se trate en los plenarios.

De esta manera se ha podido observar que existen los que en este trabajo denominamos "polos de concentración" de una u otra lógica, donde Uruguay representa el polo que concentra la mayor manifestación de las lógicas político-partidarias y Paraguay las de mayor pertenencia nacional, lo que a nivel de Uruguay se evidencia, dentro de muchos aspectos, en las marcadas posiciones de uno u otro partido (FA y PN²⁹⁸) en relación a las diversas temáticas y no solo a las que conllevan que las siglas partidarias se manifiesten, por ejemplo en el que a primera vista sería el simple

²⁹⁵ Entrevista personal realizada el 17 de septiembre de 2015.

²⁹⁶Entrevista personal realizada el 2 de diciembre de 2015.

²⁹⁷Lo que no quiere decir que estos no sigan conservado también lógicas de pertenencia nacional.

²⁹⁸Es de resaltar que esto también se observa con el otro partido de oposición del Uruguay, el Partido Colorado, que converge con la posición del PN.

hecho de que en la mayoría de las Sesiones Plenarias al momento de las intervenciones los legisladores dejan en claro su pertenencia partidaria, incluso su filiación intrapartidaria (el sublema al cual pertenecen).

De igual forma es posible argumentar y sin el ánimo de ser repetitivos que esta tendencia político-partidaria en su actuación dentro del Parlasur se corresponde directamente con la acentuada posición que ambos partidos guardan con respecto del modelo de integración y en particular con su institución parlamentaria, donde como lo hemos visto conviven en la Delegación Uruguaya expresiones tanto de fortalecimiento como de rechazo hacia el mismo.

En este sentido y volcando la mirada hacia las posiciones intrapartidarias del PN, si bien hay una visión más flexible o de aceptación hacia la existencia del Parlasur por parte de su vertiente wilsonista, lo que podría indicarnos una fractura en la posición del partido frente al órgano, lo cierto es que ésta termina acompasada en un mismo discurso de descontento o ataque hacia el Parlamento del MERCOSUR, como bien puede verse en las palabras del Diputado Iturralde: "Yo creo que esto es un Parladisney, porque nada de lo que ocurre acá es real, es todo un gran circo donde lo mágico, donde los discursos hacia afuera son más importantes, es todo un circo" 299.

Lo contrario ocurre con Paraguay que en ningún momento los miembros de la Delegación hacen remisión a su signo partidario sino que la mayoría de sus discursos los dan en nombre de la Delegación paraguaya, en este orden debe señalarse que la misma contiene un solo componente de corte progresista, el FG que además forma parte de la BP, pero cuya posición termina, a no ser un tema específico que le demande su color partidario, alineada a la posición nacional de la Delegación. Como lo aseguró la Parlamentaria del MERCOSUR por el PLRA, Mirtha Palacio: "El bloque de Paraguay no viene por bancadas o partidos, ni por ideologías sino como país, no venimos como ideología porque dentro del Parlamento tenemos ideología de izquierda, de centro-derecha, de derecha, entonces eso no es un tema que marca una diferencia entre los 18, nosotros venimos como delegación paraguaya".300.

En este sentido cabe demarcar que si bien los dos partidos bajo análisis representan tanto oposición (ANR para ese tiempo) y gobierno (PLRA) ambos comparten una ideología de centro-derecha, por lo que sus posturas por lo menos a nivel regional no se contraponen la una a la otra, sino que se complementan en razón del carácter suprapartidario que se tiene de la concepción de

_

²⁹⁹ Entrevista personal realizada el 2 de octubre de 2015.

³⁰⁰ Entrevista personal realizada el 16 de noviembre de 2015.

la integración, lo que explica la posición fuertemente nacionalista de la Delegación. A lo que debe recordarse que en Paraguay la izquierda no ha tenido fuerza dentro del país, por lo que su actuación en la escena política comienza a ser significativa a partir del 2008 cuando Lugo llega al poder. Por lo que ya conocemos, sabemos que éste tampoco pudo mantenerse, por lo que con un solo legislador que pudiese expresar una visión distinta dentro de la Delegación, la lógica de la misma no va a verse alterada, lo que se ha podido comprobar, precisamente porque aun el FG, comparte la posición de que más allá de cualquier color la integración para el Paraguay está dada en términos de la necesidad de la misma.

Vale citar en este orden, las percepciones de los Legisladores de las otras delegaciones quienes confirman que son Uruguay y Paraguay los dos polos visibles de la primacía de una y otra lógica, así la Parlamentaria del Mercosur por el FPV de Argentina, Julia Perié nos dijo: "En la delegación uruguaya se nota bastante (la división ideológica), en la delegación de Paraguay hay uno solo que es opositor y bueno es el único que lleva una voz distinta, el resto está muy abroquelado ahí que son los Liberales y los Colorados de Paraguay, en Venezuela hay también unas voces distintas que se manifiestan de manera diferentes en los plenarios; en el caso de Brasil no tanto por lo menos no se ha notado tanto en el plenario, quizás en las reuniones de Comisión Directiva se nota un poco más, pero se nota mucho más en la de Uruguay (...)³⁰¹. Como puede deducirse de estas palabras, podemos ver también que en medio de estos dos polos de concentración, encuentra espacio la Delegación de Brasil y también la de Argentina, quienes gravitan alrededor de ambas tendencias. A lo que cabe especificar que las mismas van a apreciarse de partido a partido y no en el conjunto de la Delegación (principalmente para el Brasil) como encierran los dos casos ya nombrados, esto con sus respectivos matices.

Como lo revelaba la entrevistada, en el caso de Brasil y dada la fragmentación partidaria de su ámbito legislativo, la composición de la Delegación es ampliamente representativa, si se le compara con el resto de las delegaciones, por lo que al hablar en términos de partidos y no de coaliciones, no hay dentro de la Delegación un partido que exprese mayorías significativas sobre otro, en este sentido las manifestaciones político-ideológicas van a verse más profundamente a nivel del Congreso Nacional³⁰², como nos lo dijo el Senador Humberto Costa del PT "En Brasil la derecha tiene una posición muy fuerte contra el MERCOSUR, ellos no lo dicen pero su

³⁰¹ Entrevista personal realizada el 15 de octubre de 2015.

³⁰² Lo que no quiere decir que no se manifiesten a nivel del Parlasur, pero sí que la real tensión se ve directamente en el ámbito nacional.

posición es siempre que Brasil no tenga una integración mayor con los países del MERCOSUR, ellos desean que Brasil tenga una posición más cercana a los Estados Unidos, a Europa, ellos creen que el MERCOSUR no es una cosa buena para el país, que Brasil debería tener tratados bilaterales con otros países, *pero no en el Parlasur, si en nuestro Parlamento, entonces esta tensión es muy fuerte, pero en Montevideo no se ve tanto* "303", lo que también confirmará el funcionario del Parlasur, Guilherme Silva Rossi "La división (partidaria) en Brasil se expresa *más en el Parlamento Nacional, no tanto en el Parlasur*"304.

En este orden la voz de la Delegación es sostenida por muy pocos actores para los cuales la integración representa una cuestión de interés ya sea esta partidaria como en el caso del PT o de tipo personal como es el caso del PSDB³⁰⁵, donde los acompañamientos de los miembros de la Delegación hacia una u otra posición, en algunos casos, se dan en torno a los intereses que puedan obtenerse en el plano nacional, como nos lo comento el entrevistado SO³⁰⁶ "Al momento de las negociaciones para colocar un tema en agenda de nuestro interés, los miembros de la Delegación brasilera perteneciente a la bancada progresista negociaban entre ellos y con su base de apoyo, (negociaciones) que después eran cobradas a nivel nacional".

Es así y como de los partidos analizados, el PT es el que va a demostrar esta actuación dentro del Parlasur más de enfoque político-ideológico como nos lo hizo saber el Ex-Parlamentario Dr. Rosinha³⁰⁷: "Cuando yo era del Parlamento, nosotros nos reuníamos como Estado parte y yo también me reunía con el Grupo Progresista. En la gran mayoría de los temas yo acompañaba la decisión del Grupo Progresista. Yo creo que todos tienen que reunirse porque están en el Parlasur para representar el pueblo de su país y tienen que oír al pueblo, yo creo que se puede ir en una posición común no en defensa del Estado pero si en defensa de los intereses populares", lo que reafirmará el Senador Costa "Nosotros no tenemos una posición de Delegación porque tenemos fuerzas muy diferentes en esta delegación, tenemos incluso más interacción con otros Diputados y Senadores de otros países. Por ejemplo nosotros que somos del PT en Brasil siempre hacemos

³⁰³ Delegado Nacional al Parlasur (2015-2019). Entrevista personal realizada el 9 de octubre de 2015.

³⁰⁴ Entrevista personal realizada el 22 de octubre de 2015.

³⁰⁵Con ello no queremos decir que dentro de las posiciones de cada partido o de sus legisladores no se encuentren componentes de uno y otro interés, pero sí que para cada uno de ellos van a primar uno u otro.

³⁰⁶ El cual vale recordar cómo se especificó al principio denominamos SO debido a que pidió que su nombre no fuera revelado. Entrevista personal realizada el 7 de diciembre de 2015.

³⁰⁷En la actualidad Âlto Representante del Mercosur. Entrevista realizada el 25 de noviembre de 2015.

un encuentro con el Frente Amplio, con el PSUV, con otros partidos de otros países antes de las reuniones del Parlasur, pero no hay una posición del país³⁰⁸.

Por otra parte con el PSDB, va a exhibirse una lógica de tipo más nacional, como bien lo demuestran las palabras del Diputado Rocha del PSDB al preguntarle cual era la lógica de actuación de la Delegación Brasileña: "Una parte de la delegación brasilera tiene esa misma visión ideológica-partidaria (haciendo referencia al partido de gobierno y sus aliados) yo soy miembro de la comisión de desarrollo sustentable, soy presidente de esa comisión, y mi participación se da en razón del desarrollo de los países, *de las regiones más necesitadas*" a la vez que argumentó cuando se le preguntó sobre la posición de su partido en relación al MERCOSUR "La posición es de sacar del bloque esa visión ideológica que se implantó y eso tiene amarrado el bloque, lo que nosotros queremos es ampliar las relaciones del bloque para que la economía de los países pueda ser fortalecida, entonces lo que defendemos es eso que no haya ese filtro ideológico que hoy existe, que impide que el bloque se fortalezca a través de la relación con otros países y con otros bloques (...) El camino del MERCOSUR es flexibilizar las relaciones para aumentar esa relación y esa proximidad entre los países del bloque". Como bien se lee además de la postura nacional, también se evidenció una posición de enfoque comercialista, lo que nos ratifica los resultados obtenidos del capítulo anterior.

Del lado argentino, puede decirse que los legisladores que representaron a ambos partidos (FPV y UCR) dentro del Parlasur, guardaron una cierta unidad en cuanto a su posición de la integración, lo que llevó a que la actuación en clave político-ideológico no aflorara tan expresivamente como en los casos expuestos, con lo que podemos decir que al igual que en Brasil las expresiones político-partidarias van a vislumbrarse más en el ámbito nacional que en el regional. Empero si puede señalarse que las lógicas partidarias en el FPV se observaron principalmente en acompañamientos hacia algunas temáticas que tomaban los partidos de gobierno de los otros países (el FA y el PT) sobre todo por la presencia de la fuerza dentro de la BP, o por la cuestión puntual de Venezuela, pero en términos generales de la Delegación pudo advertirse una actuación más acorde a sus pertenencias nacionales, como nos lo comentó la legisladora Perié: "Por ahí en la Comisión de Derechos Humanos que es la que yo presido, ha habido diferencias con respecto a

³⁰⁸ Entrevista personal realizada el 9 de agosto de 2015.

³⁰⁹ Entrevista realizada el 8 de diciembre de 2015, traducción propia.

la situación de Venezuela, pero en general las cosas se han definido ahí, nuestra delegación no ha tenido, que yo recuerde, mucho conflicto^{"310}.

3.1- A Una Voz.

De manera general al preguntársele a los legisladores y al resto del personal entrevistado, si continuaban primando las lógicas nacionales al interior del Parlasur o se había producido algún cambio en función de las filiaciones político-partidarias de su miembros, se convino en dos cuestiones: a) las lógicas de actuación se dan en función de la *temática* a ser tratada, donde unánimemente se registró el tema de "la violación de los DDHH en Venezuela" y b) la primacía de las pertenencias nacionales, aun cuando se deja sentado el hecho de la doble actuación.

Así los entrevistados expresaron:

"Hay, como ocurre con el Parlamento Europeo, siempre una doble lógica: nacional e ideológica. En algunos casos prima la lógica nacional (...) En muchos casos, en cambio, la lógica es ideológica (...) El tema de Venezuela -aún sin ser miembro pleno hasta el 2012- fue uno de los temas que más polémica levantó, pues la oposición al gobierno de Chávez era muy insistente" (Parlamentario Ricardo Canese, FG).

"Continúan los parlamentarios en su gran mayoría imaginando o creyendo que están ahí para representar a sus estados y no al pueblo (...) la cuestión política de la entrada de Venezuela al MERCOSUR, este era un tema que daba en todas las bancadas una división. Yo siempre defendí la entrada, entonces había algunos de Brasil que estaban en contra pero estaban en el Parlamento" (Ex-Parlamentario Dr.Rosinha, PT).

"El tema de Venezuela, siempre fue un tema que partió aguas, de hecho la incorporación de Venezuela se dio en el marco de un conflicto, estaba suspendido Paraguay y en esa suspensión se incorporó Venezuela" (Parlamentaria Julia Perié, FPV).

"Por ejemplo Venezuela, el ingreso de Venezuela fue una cuestión típica, el tema de no reaccionar es mirar al costado en forma distinta" (Diputado Pablo Iturralde, PN).

"Depende mucho del tema que se trate, en general tenemos un criterio más uniforme en el tema país (...) De repente hay cuestiones más ideológicas, donde se trata alguna cuestión de Venezuela, de DDHH, nosotros tomamos una posición ideológica, que es la posición de que se

_

³¹⁰ Entrevista personal realizada el 15 de octubre de 2015.

debe revisar la situación de los DDHH en Venezuela, como te digo depende mucho de cual sea el tema" (Parlamentaria Amanda Núñez, PLRA).

"Yo me acuerdo que la derecha uruguaya no había casi reunión del Parlamento donde no desatara un furibundo ataque contra las posiciones políticas del gobierno de Venezuela, entonces bueno y cuestionando la política de derechos humanos de Chávez, la política socialista de Chávez, la política internacional de Chávez; otros respondíamos respaldando a Venezuela" (Ex-Parlamentario Roberto Conde, FA).

3.2- Del Comportamiento Legislativo

El análisis de las sesiones Plenarias nos revela el tratamiento de un buen número de temas que tradujeron la producción normativa de las 4 Delegaciones y sus respectivos partidos. De esta manera es de evidenciar que al momento de definirse la Agenda Política del bloque en la III Sesión Ordinaria del PM en 2007, las temáticas planteadas por el grupo de preparación de la Comisión de Agenda Política³¹¹ que después vendrían a ser las materias abordadas por las Comisiones creadas³¹², representan la base sobre la cual se produjeron los distintos actos normativos de los legisladores durante el periodo bajo estudio³¹³ junto a otros asuntos propios de las diferentes coyunturas producidas por estos años. Así los temas a nivel general fueron: Salud, Educación, Cultura, Medio Ambiente, Ganadería, Agricultura, DDHH, Tratamiento de Asimetrías, Institucionales, Coordinación Macroeconómica, Sociales, Políticos, Relacionamiento Externo, Fronterizos, Genero, Energía, entre otros. De esta forma el PM emitió, como se vio en el segundo capítulo, un buen número de Declaraciones, Recomendaciones, Resoluciones y demás actos, en diversos aspectos que dinamizaron su actuación.

Es de señalar que el Parlamento ha ejercido una visión de la integración más profunda de la consagrada solo en términos económico-comerciales, como lo estipuló en la Carta de Montevideo

.

³¹¹ Más la inclusión de otros temas propuestos por algunos Parlamentarios durante la Sesión. A los efectos revisar PM/ACTA 03/2007.

³¹² Se crearon 10 comisiones que a la fecha son: 1) Asuntos Jurídicos e Institucionales; 2) Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios; 3) Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico; 4) Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte; 5) Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social 6) Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo; 7) Ciudadanía y Derechos Humanos; 8) Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa; 9) Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca; 10) Presupuesto y Asuntos Internos.

³¹³ Esto no quiere decir y vale la pena aclararlo que los legisladores tuviesen que presentar su producción normativa acerca de los mismos, pero sí que al revisar las distintas sesiones, los proyectos presentados coincidieron con las temáticas definidas por dicha Comisión en esta primera etapa del PM.

adoptada en 2007 en su II Sesión Ordinaria: "Manifestamos nuestra intención de seguir avanzando en la profundización de la dimensión política del MERCOSUR, fomentando la apertura de espacios para todas las expresiones políticas, en la convicción de que la integración de las corrientes de pensamiento presentes en la región contribuirá decisivamente para construir una cultura de ciudadanía vinculada al fortalecimiento de la democracia, que es la depositaria del poder y la soberanía de los pueblos" como puede leerse en este documento, el PM significó desde sus inicios el carácter político-partidario de actuación que el mismo debía presentar precisamente para constituirse en el espacio de representación de los pueblos de la región, que contribuya como bien lo deja en claro al fortalecimiento de la democracia, la cual constituye uno de los pilares base tanto del órgano como del MERCOSUR en general.

En este sentido, el PM produjo también normativas de carácter político, por nombrar algunas, la Declaración de Respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía referida a la cuestión de las Islas Malvinas³¹⁴, la Declaración de Apoyo a las posiciones asumidas por los Estados Partes del MERCOSUR en las Negociaciones en la OMC³¹⁵, la Declaración de Solidaridad con los Ciudadanos Cubanos Detenidos en los Estados Unidos³¹⁶, la Declaración de Condena a las Acciones Destituyentes de Militares Hondureños que ha Derrocado el Gobierno Constitucional de la Republica Hermana de Honduras³¹⁷, entre muchas otras, de las que debe mencionarse la mayoría corresponde a los partidos políticos de gobierno (FA, PT, FPV) y fuerzas aliadas, además de los actos producidos alrededor de la temática de Venezuela en la que el partido de oposición del Uruguay, el PN, ha sido su principal autor, junto con los partidos paraguayos especialmente el PLRA.

En esta línea es posible argumentar que el proceso de producción normativa de los legisladores también obedece a criterios político-partidarios que van a expresarse en más alto o bajo nivel de acuerdo a las lógicas de actuación de cada Delegación y cada partido como ya lo hemos dicho³¹⁸, pero que están presentes y hacen parte de la dinámica del órgano, sustentándonos precisamente la convivencia de las pertenencias nacionales y las filiaciones político-ideológicas en el modus operandi del Parlasur, aunque las primeras guarden primacía sobre las segundas.

³¹⁴ PM/DECL.02/2007.

³¹⁵ PM/DECL.01/2007.

³¹⁶ PM/DECL.06/2008.

³¹⁷ PM/SEXT/DECL.07/2009.

³¹⁸ Como bien puede apreciarse el tratamiento del comportamiento legislativo de los legisladores fue abordado de manera incipiente dado los límites de espacio en esta tesis, lo que hace que esta afirmación deba ser confrontada con futuras investigaciones.

3.3- En las Plenarias

De acuerdo a ello y revisando las discusiones producidas en algunas sesiones, como por ejemplo la III Sesión Ordinaria del PM realizada en 2007, al producirse el tratamiento de uno de los temas propuesto como fue la consideración del Proyecto de Reglamento Interno, pudo verse que una de las cuestiones que dificultaron la creación del mismo respondió, como lo mencionó el relator del Proyecto el Ex -Parlamentario Dr. Rosinha del PT, a que: "*Tenemos una cultura nacional*, pero no tenemos una cultura de Parlamento Regional, y a veces queremos plasmar los Reglamentos Internos de nuestros parlamentos en el de un Parlamento que no es el de un Estado, sino de un bloque" (Versión Taquigráfica III Sesión Ordinaria 2007:32 las cursivas son nuestras), confirmando las lógicas nacionales en los accionamientos de los legisladores.

En la misma línea, el Diputado frenteamplista Juan Domínguez, mencionó "creo que hay una cuestión fundamental sobre la mesa, que es como abordamos la cuestión desde el punto de vista político, que es lo que se nos pidió, que es la esencia de la constitución de este Parlamento" (Versión Taquigráfica III Sesión Ordinaria 2007:40) como puede verse el legislador señalaba la primacía de la lógica nacional pero como un obstáculo al funcionamiento del Parlasur, a su misma razón de ser.

En sintonía con la preocupación de la actuación en clave nacional del Parlamento, el Diputado Rosenmann del PMDB expuso, haciendo un paralelo con el mercado común europeo: "Allí las personas no andan con banderitas en la mesa mostrando el país al cual representan, sino que representan a grupos. Entonces las personas elegidas en Francia, llegan representando a un grupo de Socialistas, como también están las que representan a un grupo de ecologistas. Por tanto no existe esta cuestión de nacionalidad en el comportamiento. Hay muchas cosas que analizar y muchos aportes que realizar" (Versión Taquigráfica III Sesión Ordinaria 2007:43).

Además de la confirmación de la preponderancia de las pertenencias nacionales en el funcionamiento del Parlamento, esta sesión también nos evidenció otros aspectos que deben ser resaltados, como por ejemplo los beneficios que perciben los legisladores provenientes de la participación de sus Estados al bloque y de ellos mismos en el Parlasur.

De esta sesión emanaron las Declaraciones de apoyos a las negociaciones de los Estados Partes del Mercosur en la OMC y a la soberanía Argentina sobre Malvinas (esta última aprobada por unanimidad y exclamación), dos actos que dieron un claro mensaje de posicionamiento en términos de "autonomía" a nivel internacional. A lo que la relevancia del órgano para sus

miembros se resalta en cuanto apoyos y acompañamientos de las luchas internacionales de los Estados como es el caso de las Malvinas que de manera unilateral no tendrían el peso que le proporciona precisamente toda una región e incluso todos los sectores partidarios de la misma, ya que como lo expresó el Diputado del PN Pablo Iturralde "el reclamo de la Delegación Argentina es un reclamo de toda América Latina" (Versión Taquigráfica III Sesión Ordinaria 2007:83).

A lo que podemos sumar las palabras del Legislador Fabián Ríos del FPV, que en el mismo sentido de significación de la importancia que representa el proceso integrador, aseguró "en lo personal vemos en el Mercosur, un cambio de situaciones políticas y de mejora de vida de calidad de nuestra gente" (Versión Taquigráfica III Sesión Ordinaria 2007:45), lo que nos permite ver que para el FPV el MERCOSUR no solo es concebido como medio de posicionamiento externo, sino además como una herramienta de mejora a la calidad de vida de la gente.

En el mismo orden se observa también que el Parlasur es para algunos de sus actores, particularmente para la Delegación paraguaya, el espacio donde poder discutir o sentar las problemáticas bilaterales de los países socios, como así lo manifestó el Parlamentario Gonzales Núñez: "Yo creo que las reivindicaciones históricas siempre deben ser acompañadas (...) También Paraguay hace una reivindicación histórica de los Tratados de Itaipú y Yacyretá" (Versión Taquigráfica III Sesión Ordinaria 2007:82), algo que será una constante en los planteos de la Delegación y que tuvieron efectos positivos que se verán en el posterior Acuerdo Paraguayo-Brasileño sobre Itaipú en 2009³¹⁹ ya que como lo comentó el Parlamentario Ricardo Canese del FG: "cuando el Ejecutivo brasileño remitió a su Congreso lo acordado con el Paraguay, el Congreso brasileño puso a consideración, en primer término, de su bancada en el Parlasur y recién cuando ésta se pronunció, la cuestión pasó a consideración del mismo Congreso brasileño, que terminó aprobando -no sin discusión- el Acuerdo (...) También en esta ocasión, una delegación paraguaya del Parlasur fue al Congreso brasileño y tuvo una gestión destacable."³²⁰.

Igualmente en esta Reunión Plenaria uno de los temas traídos a debate fue la cuestión de Venezuela, donde el Parlamentario Iturralde demandó la especificación por parte de la Delegación venezolana de si efectivamente después de las declaraciones del Presidente Chávez

160

.

³¹⁹ En el que Brasil eleva de 120 a 360 millones de dólares anuales la compensación que entrega a Paraguay por la cesión de energía que le corresponde a este último generada por Itaipú.

Entrevista personal realizada el 17 de septiembre de 2015.

(por ese tiempo) de no estar seguro de entrar al MERCOSUR, iban a seguir queriendo ser parte del bloque o no, a lo que también pedía la creación de una Comisión que revisara la situación de Venezuela en relación a las acusaciones de violación a los DDHH para poder ingresar al MERCOSUR; en esta dirección el Parlamentario dijo: "creo que este tema va a ser polémico, pero no estaríamos dando cumplimiento a nuestros mandatos de la conciencia, a lo que entendemos en lo personal *y como partido debe ser discutido*" (Versión Taquigráfica III Sesión Ordinaria 2007:70 y 71) como se observa, también en esta sesión se evidenciaron las filiaciones político-ideológicas.

No obstante la discusión no pudo llevarse a cabo debido a que la Delegación argentina tuvo que retirarse de la Sala por cuestiones de logística en sus vuelos, a lo que la sesión quedo sin quórum. A los efectos el Diputado respondió "¡Cuando queremos discutir la libertad de expresión, tenemos problemas reglamentarios y legales para sesionar! En el Senado uruguayo no se pudo discutir! En la Cámara de Representantes del Uruguay tampoco se pudo discutir! (...) Yo creo que deberíamos seguir analizando este tema a menos de que alguien esté preocupado que le digan que va a ser un servil porque vaya a votar alguna cosa del imperio" (Versión Taquigráfica III Sesión Ordinaria 2007: 92).

Como se aprecia, las palabras del legislador hacen referencia a la constante evasiva hacia el tratamiento de dicho tema, el mismo que como nos lo revelaron las entrevistas realizadas, será la temática insignia de la división de posturas del cuerpo de acuerdo a sus pertenencias político-partidarias. Al respecto es de subrayarse que esta asunto estará presente en la mayoría de las sesiones del PM, sobre todo por el hecho de que el mayor número sistemático de denuncias de violación a los DDHH a nivel de la Comisión de Ciudadanía y DDHH receptora de estas denuncias, provino puntualmente de personas o grupos sociales de Venezuela, lo que llevó a que el tema fuese una constante que tuvo sus puntos álgidos en determinadas reuniones producto también de la coyuntura político venezolana que fue sucediéndose durante los años analizados.

Dado el limitado espacio con el que contamos, analizaremos solo una plenaria más, la IV Sesión Especial del 2009 donde se dará el debate sobre el "Acuerdo Político para la Consolidación del MERCOSUR", otro de los temas que argumentan los entrevistados fueron álgidos dentro del PM y que además de reflejarnos la doble lógica de actuación del órgano con la clara primacía de la nacional, nos enriquece frente a las posturas de los partidos políticos en relación a la integración

ya que contó con la presencia de la mayoría de los Presidentes de los partidos políticos del Paraguay, entre otras personalidades políticas.

Como lo leíamos de las posturas de los legisladores en la sesión anteriormente analizada, la primacía de las lógicas nacionales dentro del PM ha sido uno de los obstáculos más significativos a la hora de impulsar el cohesionamiento de la institución como el órgano político que es. En este sentido la adopción del criterio de representación proporcional, que entre otras se propuso ser atenuado, estuvo preso de estas pertenencias nacionales, que expresadas por la Delegación paraguaya principalmente, en conjunto con una parte de la uruguaya (el PN), bloquearon por mucho tiempo las negociaciones alrededor del mismo.

Uno de los principales alegatos del Paraguay lo constituyó las diferencias en tamaño de los países, lo que incentivaba las asimetrías entre los miembros, así el Parlamentario González Núñez argumentó: "este es un MERCOSUR que se ha creado, que se ha fundado exclusivamente con tinte netamente mercantilista y de acuerdo a la arquitectura del MERCOSUR, cuatro países, dos grandes y dos chicos, pero dos grandes que tienen una supremacía exclusivamente y en contra de los intereses de los países de menor desarrollo relativo" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:11)

En la misma dirección aseveró: "nosotros (la delegación paraguaya) apostamos por un MERCOSUR real, un MERCOSUR con la gente y de la gente, un MERCOSUR que pueda llegar al estómago y al bolsillo del ciudadano común, de los más de doscientos millones de habitantes mercosurianos (...) Nosotros sostenemos claramente, contundentemente, desde la delegación paraguaya, desde la representación paraguaya, que es ineludible, que es insoslayable la creación de un Tribunal Supranacional, porque si no es un chiste este MERCOSUR" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:12).

Una de las primeras cosas que debe notarse de la intervención del Legislador, como lo mencionamos al principio del apartado, es que el mismo enfatiza en el "nosotros", es decir, en ningún momento hace referencia a su adscripción partidaria sino que significa todo el tiempo la posición de la Delegación³²¹ lo que podemos decir se justifica además por lo que se ha planteado a lo largo de este trabajo y es el acuerdo en el entendimiento de la necesidad que el país tiene de la integración, lo que de alguna manera compatibiliza sin mayor problema las posturas de los partidos. Por otra parte debe evidenciarse también la significancia de la elección directa, ya que

_

³²¹ Algo que se verá comúnmente con todos los legisladores paraguayos en las diferentes sesiones.

como también se dijo los legisladores de la representación paraguaya deben responder por su condición de Parlamentarios del Parlasur, lo que demanda si o si resultados de su gestión, contrario a las demás delegaciones donde los resultados de los legisladores se observan a nivel interno y no en su desempeño en el ámbito regional.

Así mismo y una cuestión que nos resultaba ineludible es precisamente que aun a pesar de las asimetrías dentro del bloque, Paraguay como el socio menor, ha sido un actor que ha mostrado un fuerte poder de veto en los asuntos de gran relevancia dentro del MERCOSUR y del Parlasur, como lo fue precisamente el paralizar la adopción del criterio de representación proporcional, pero también la entrada de Venezuela al bloque. A lo que debe evidenciarse otra cuestión que es el poder de decisión que pueden jugar los parlamentos nacionales en el ámbito regional desde sus poderes reactivos. Así, fue desde el Congreso Nacional que se estableció que la representación debía ser paritaria, razón entre otras por la que la sesión se estuviese llevando a cabo en el Senado del Paraguay: "nosotros hemos discutido aquí en el Congreso Nacional sobre la proporcionalidad y sobre la paridad, y precisamente el Congreso Nacional, a través de ambas cámaras, ha sacado una resolución donde se tenía la tesis y la postura de que tenía que ser no proporcional, tenía que ser paritaria la conformación del Parlamento del MERCOSUR" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:13)

Al cerrar su exposición el Parlamentario aseveró "Nosotros no vamos a huir de nuestra responsabilidad de debatir y profundizar el MERCOSUR, pero en base a este documento que nosotros hemos presentado" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:13), que como el mismo dijo traducía en "tener nuestra Corte Supranacional, un Tribunal de Justicia Supranacional y dotar de mayor competencia, funcionalidad y autonomía al Parlamento del MERCOSUR" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:13) como se observa una negociación donde las condiciones estuvieron dadas por el más pequeño de los socios del MERCOSUR.

Igualmente en esta Reunión Plenaria se pusieron de manifiesto las filiaciones político-partidarias, básicamente con la Delegación uruguaya, donde el frenteamplista Roberto Conde indicó "Reafirmamos entonces, el compromiso, no de la delegación de Uruguay porque no hay unanimidad naturalmente, en los partidos políticos uruguayos, pero sí el compromiso de la delegación mayoritaria de Uruguay que representa al actual Gobierno de Uruguay, de hacer todos los esfuerzos para que podamos acordar un criterio de representación ciudadana" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:11) ya que precisamente será la única delegación que no

voto unánimemente de los Parlamentarios presentes en la votación, la aprobación del Acuerdo Político a razón de que el PN decidió no acompañar la decisión.

De la misma manera, en la Delegación de Brasil, donde los miembros del PT habían sido los impulsadores, básicamente el Ex-Parlamentario Rosinha que es el que propuso el criterio de la representación proporcional, va a manifestarse el deseo de la continuidad en la paridad, lo que llama la atención sobre todo porque va a ser el otro miembro del PT el Ex-Congresista Aloizio Mercadante, quien exprese "Como siento que no hay ese consenso en el Paraguay, tampoco hay en el Brasil. Hay muchas resistencias políticas en torno de un Parlamento del MERCOSUR, muchas objeciones políticas, ideológicas, relevantes en el Brasil en este momento (...) Por eso vamos a continuar luchando con mucha garra por el MERCOSUR, pero con racionalidad, con equilibrio" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:7). Esta última frase con racionalidad, nos dirige a dos posibles escenarios, el primero es como ya lo hemos dicho, a la realidad de que el PT gobierna en coalición y tiene que responder a un conjunto de intereses partidarios que pueden estar en disputa con el avance de la integración en sus términos institucionales, demostrando que aunque haya la voluntad de avanzar por lo menos del partido, el mismo está sujeto a los compromisos nacionales partidarios que vienen a primar por encima de sus lealtades ideológicas con los gobiernos del bloque, y el otro escenario es como bien lo planteó el frenteamplista Enrique Pintado: "creo que tenemos una relación inversamente proporcional entre el discurso integracionista y la acción integracionista" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:41).

Como se mencionó, se harán presentes en esta Sesión Especial, los presidentes de los partidos políticos de Paraguay (a excepción de la presidenta de la ANR que no pudo asistir), quienes convinieron en la falta de utilidad que estaba presentando para su país en ese momento el MERCOSUR, pero también a la realidad ineludible de la necesidad del mismo y al deseo de avanzar en su real fortalecimiento, a lo que circunscribieron la mayoría de los legisladores presentes. No obstante es de mencionar que aquí se pone de manifiesto uno de los clivajes que ha acompañado al MERCOSUR desde sus inicios, que responde a *Más MERCOSUR-Menos MERCOSUR*, donde los legisladores y partidos que si bien reconocen la crisis o las debilidades del proceso, tienden a superar la misma con Más MERCOSUR, y los que descreen del bloque se oponen al avance en este caso institucional del mismo optando por Menos MERCOSUR.

Así el Presidente del PLRA Gustavo Cardoso señaló "se nota que el MERCOSUR poco y nada ha avanzado y la gente se pregunta, y a veces con un poco de rabia, y nos dicen ¿qué es el MERCOSUR? (...) esto es el MERCOSUR? y muchos también ya dicen: para qué nos sirve el MERCOSUR?" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:23), sin embargo y de los que podemos decir está a favor de Más MERCOSUR igualmente indicó "El Partido Liberal, al cual pertenezco, también siempre demuestra su preocupación en el avance del MERCOSUR (...) El deseo de que realmente el MERCOSUR el día de mañana sea una integración total, no solamente de comercio sino de cultura, sino también de los pueblos de nuestras naciones" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:23).

Por su parte, el Legislador José Manyas del FPV defendió "Por eso digo que aunque muchos sean escépticos con respecto al tema de la integración, nosotros creemos que es el único camino para que nuestros pueblos, puedan alcanzar la justicia social que es la esencia de la integración" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:14), significando también su postura ideológica con la búsqueda de la "justicia social", pilar del peronismo.

En la misma línea e incluso con una actitud más propositiva, el legislador de la UCR, Arturo Vera deliberó "Yo coincido en cuanto a que ha habido avances. Yo no soy de los que cree que esto es un objetivo inalcanzable digamos el de la unión expresada allá por los 90 y pico (...) lo que sucede es que también todos sentimos que la unidad regional implica cosas resueltas para los integrantes de esta comunidad (...) yo me permito hacer notar que quizás nosotros podamos llevar más convicción a los Estados Partes, y los Estados particularmente, tienen una voz muy potente que era de sus Poderes Ejecutivos en cuanto a que hay que impulsar el proceso de integración" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:40) las palabras del legislador evidenciaron que si bien el MERCOSUR tiene problemas, los Parlamentarios deben ser una de las soluciones a los mismos instando desde los ámbitos nacionales y regionales a los ejecutivos que incentiven el proceso de integración. De la misma forma se observa que los legisladores de la UCR y el FPV (para este tiempo) no obstante de ser oposición/gobierno guardan una postura congruente en cuanto a la integración.

Por otra, y en la tónica por el Menos MERCOSUR, el Diputado Iturralde expuso: "la integración real no existe, estamos discutiendo la representación proporcional o la forma en que va a estar representado cada uno de los países del Parlamento del MERCOSUR, y no tenemos resuelto cómo vamos a resolver las controversias" (Versión Taquigráfica IV Sesión Especial, 2009:35).

Esta visión es compartida por muchos legisladores que si bien no se expresaron en esta sesión si lo han manifestado en otras.

3.4- En definitiva....

En este sentido y después del análisis efectuado hasta acá, podemos de manera resumida argumentar que el comportamiento de los legisladores a nivel del Parlasur obedece a una doble lógica de actuación entre sus pertenencias nacionales y sus filiaciones ideológicas con una clara primacía de la primera. No obstante, esta doble lógica de actuación nos demuestra que aún y cuando lo que se esperaba era precisamente la actuación en clave político-partidaria de los Parlamentarios, estas tomaron rumbos diferentes a los esperados, ya que por un lado no lograron reemplazar las lógicas nacionales, ni tampoco supieron entender el sentido regional que debían acarrear, sino que terminaron siendo utilizadas para defender intereses nacionales y no de la integración como tal. En las palabras del frenteamplista Roberto Conde:

"Esto no cuajo de la manera que nosotros esperábamos, que buscaba que cada familia de partidos, o alianza de partidos, o bloques de partidos para llamarlo en un lenguaje parlamentario, llevará al Parlamento su posición sobre las cuestiones de la integración, nosotros queríamos debatir entre los bloques políticos, las políticas de la integración, sin embargo la mayor energía del Parlamento se la fue consumiendo estos debates que se cruzaban entre izquierda y derecha para atacar las políticas nacionales de cada uno, o para discutir las posiciones nacionales de cada uno, pero no para discutir una visión estratégica de una comunidad integrada, es decir, no discutíamos principalmente cómo hacer para tener un mejor MERCOSUR, sino que discutíamos otras cosas, las políticas, se cruzaban debates sobre las políticas internas de cada uno."322

4.- Conclusiones

Como se observó durante el desarrollo de este capítulo, al identificar la importancia que los legisladores dieron al Parlamento del MERCOSUR (uno de los objetivos propuestos) se pudo ver que la relevancia otorgada por cada Delegación y más concretamente por cada partido analizado perteneciente a la misma, difiere en todos los casos. No obstante, también se identificó que las cuatro delegaciones comparten entre si algunos condicionantes (la doble representación, el interés personal, el interés nacional, entre otros) que determinaron su asistencia y por consiguiente la

³²² Entrevista personal realizada el 5 de noviembre de 2015.

"importancia relativa" que los legisladores dieron a la institución. De esta manera, se advirtió que más allá del interés partidario que pudiesen tener los legisladores, que está presente y se observa más ampliamente en los casos del FA y el PT, la importancia de los mismos vista tras su participación en el ámbito parlamentario de la integración, está dada principalmente en base a los condicionantes mencionados, los mismos que se constituyen también en los determinantes del desempeño del Parlasur.

Por otra parte y en cuanto al agrupamiento de los legisladores dentro del Parlasur, las entrevistas realizadas y la revisión de las distintas Sesiones Plenarias, nos revelaron que existe una doble lógica de actuación al interior del Parlamento donde se expresan tanto las pertenencias nacionales como las filiaciones político-partidarias (con clara primacía de las primeras) que van a evidenciarse en mayor o en menor grado de acuerdo a cada Delegación y al tema que se trate. En esta dirección los entrevistados unánimemente convinieron en que la temática que dividió las posturas de los legisladores en base a sus pertenecías político-partidarias fue la de "la violación de los DDHH en Venezuela".

De la misma manera, se evidenciaron lo que denominamos "polos de concentración" de una u otra lógica, donde la Delegación uruguaya representó el polo que concentra la mayor manifestación de las lógicas político-partidarias y la Delegación paraguaya las de mayor pertenencia nacional, y tanto la Delegación argentina como la brasileña gravitaron en el espacio intermedio de ambos polos, ya que las fuerzas políticas al interior y particularmente los partidos políticos bajo estudio, mostraron una inclinación hacia uno y otro polo, esto sobre todo en el caso de la Delegación brasileña donde el PT exhibe un comportamiento de orientación político-partidaria y el PSDB de alineamiento nacional (lo que no quiere decir que no se hallasen matices en ambos partidos).

Por el contrario, la Delegación argentina y particularmente los legisladores del FPV y la UCR propuestos para el período analizado, al mostrar cierto grado de uniformidad en su posicionamiento de la integración regional, presentaron una actuación de carácter más nacional que político-partidario, donde las últimas se ven más a nivel nacional que regional. No obstante pudimos notar que las filiaciones político-partidarias del FPV van expresarse como en todos los partidos en general dependiendo de la temática a tratar, pero también en acompañamiento a las posturas de los fuerzas políticas que conforman la Bancada Progresista del Parlasur precisamente por su pertenencia a la misma.

Para terminar cabe especificar que esta doble lógica se expresó también en el compartimiento legislativo de cada parlamentario según correspondió al caso, y que las filiaciones político-partidarias no cumplieron con el cometido esperado sino que se encapsularon en el ataquedefensa de cuestiones nacionales.

CONCLUSIONES

Con el objetivo de dar cuenta de la influencia de la variable político-partidaria en el funcionamiento del Parlasur en el periodo 2006-2012, nuestra investigación se desarrolló bajo el abordaje de dos canales o dimensiones a través de las cuales analizamos la vinculación que los partidos políticos tienen con el proceso de integración y a través de las cuales también dimos tratamiento a los objetivos planteados. Por una lado, *la dimensión movilizadora de la opinión pública*, desde la que identificamos los posicionamientos de las organizaciones partidarias frente al MERCOSUR en las coyunturas electorales del periodo propuesto (capítulo IV); y por otro lado, *la vía parlamentaria en su nivel regional*, por medio de la cual reconocimos los posicionamientos frente al MERCOSUR de los legisladores que participaron del Parlasur en función de sus filiaciones político-partidarias, e identificamos si los mismos se agrupaban al interior del órgano parlamentario por sus pertenencias nacionales o sus adscripciones político-partidarias y si estas se reflejaron en su comportamiento legislativo (capítulo V).

En esta dirección, y en aras del abordaje de nuestro objeto de estudio bajo las dos dimensiones de análisis expuestas, resultó necesario profundizar en el conocimiento del proceso asociativo, sobre todo en lo referente a las diferentes etapas por las que el mismo transitó a lo largo de su desarrollo que estuvieron dadas por los distintos modelos que tradujeron la inserción internacional de sus miembros; y a su estructura institucional de la cual observamos la ubicación que ocupan dentro de la misma los actores sociales, específicamente, los partidos políticos y el Parlasur (capítulo I). En este sentido se hizo esencial a su vez profundizar en el funcionamiento del Parlasur (capítulo II), por ser este el ámbito de estudio de los posicionamientos de los partidos políticos en tanto organizaciones legislativas (si bien nuestro trabajo no vinculó el análisis de las posturas partidarias a nivel de los Congresos Nacionales, en lo que respecta a nuestro periodo de tiempo los legisladores que participaron, a excepción de Paraguay, del Parlamento regional lo hicieron en calidad de delgados nacionales) a lo que fue indefectible indagar sobre la influencia que ejercen los poderes legislativos en el espacio regional.

Bajo esta línea, ahondamos asimismo en la observación de los partidos políticos y sus pertenencias nacionales (capitulo III), partiendo del hecho de que los mismos lejos de ser organizaciones monolíticas representan pequeños subsistemas partidarios, que dado el caso de estudio exhiben diversos niveles de cohesión, estabilidad y disciplina. En este orden las

divisiones internas de las organizaciones partidarias constituyen uno de los puntos focales donde se originan las definiciones ideológicas y programáticas que terminan por delimitar las líneas de acción a través de las cuales las fuerzas políticas dan tratamiento a las diversas temáticas, entre ellas y de nuestro interés la integración.

Así, los primeros tres capítulos nos dieron el marco general sobre el cual avanzamos hacia los objetivos específicos de esta tesis. Vale destacar a su vez que de dichos capítulos se desprendieron en realidad los elementos decisivos al momento de reconocer como se posicionaron los partidos políticos frente al MERCOSUR.

De esta manera, al analizar la relación partidos políticos e integración regional, pudo constatarse como lo revelan investigaciones previas a la nuestra, que las organizaciones político-partidarias han tenido un rol secundario a nivel regional, lo que ha respondido a diversos factores, entre ellos, el carácter intergubernamental de los procesos de integración definidos a partir de la década de los 90, la crisis de representación que estos vienen experimentando en los últimos años, y la forma presidencialista de los regímenes políticos latinoamericanos.

Partiendo de dicho rol secundario como aproximación general acerca de la participación de los partidos políticos en el MERCOSUR, con *la dimensión movilizadora de la opinión pública*, dimos tratamiento a la identificación de las posturas partidarias mediante la revisión de las plataformas electorales propuestas por los partidos durante nuestro periodo de estudio, así como de otros documentos partidarios, reportes de prensa y entrevistas de carácter personal.

De la misma manera, estas posturas partidarias desplegadas en relación al MERCOSUR, fueron analizadas observando los cambios presentados en las mismas de acuerdo a las distintas coyunturas regionales, nacionales y electorales; a la vez que se trató de inquirir a grandes rasgos si las mismas guardaban algún tipo de uniformidad con las tradiciones históricas de los partidos.

De los resultados obtenidos en el análisis de esta dimensión, debe resaltarse que si bien se hallaron algunas generalidades entre las fuerzas políticas estudiadas con respecto a su posicionamiento frente al MERCOSUR, el mismo está determinado por las características de cada caso en particular. Sintetizando algunas de dichas generalidades y de acuerdo al carácter presidencialista de los países analizados, las acciones en cuanto al proceso de integración van a estar dadas a partir de los liderazgos políticos desde su ejercicio en el Estado y no desde los propios partidos, razón por la cual nosotros decidimos demarcar la importancia del partido como

fuerza de gobierno y generar el estudio de las posturas desde el clivaje partido de gobierno/oposición.

Como lo mencionamos, esta generalidad presentó sus particularidades principalmente para los casos del PT de Brasil y del FA de Uruguay. Donde en relación al primero producto del presidencialismo de coalición que viene ejerciéndose en el país desde los años 80, los accionamientos alrededor de la integración no provienen por completo del mismo, sino de las negociaciones partidarias al interior de la coalición con la que gobierna, lo que ha limitado su capacidad sobre todo desde el gobierno de Dilma para avanzar en gestiones relativas al MERCOSUR. En cuanto al FA su disciplina partidaria ha hecho que las acciones frente a las diversas temáticas, entre ellas la integración, sean producto de complejos debates al interior del mismo cuya posición final es la que se expresará a nivel del ejecutivo, esto, con las especificidades que la puja política con las otras fuerzas del país generan.

Otra generalidad que pudimos apreciar, provino de *las pertenencias nacionales de los partidos políticos*, y refiere a que la posición frente a la integración no es reflejo del partido político en sí, sino de la fracción que se impone como mayoritaria en cada periodo, lo que nos explicitó, en unos casos más que en otros, que los mismos no tienen una visión consolidada de la integración, lo que no significa que no se logren consensos hacia la presentación de una postura "general" del partido. No obstante, el FPV de Argentina, evidenció una visión unificada de los partidos y movimientos en su interior, si bien pueden existir algunos aspectos donde se presenten algunas diferencias.

Asimismo, se pudo observar la acentuada diferencia en cuanto a la importancia que cada partido político va a dar al MERCOSUR, lo que está directamente relacionado con dos elementos en particular: el modelo de integración y el privilegio del ámbito nacional. En cuanto al *modelo de integración*, como nos lo reveló el capítulo I, el proceso integrador ha atravesado distintas etapas que han estado dadas por los cambios tanto en el escenario mundial como en el doméstico, lo que se ha traducido en las distintas formas a partir de las cuales los Estados se han insertado a nivel internacional. En este sentido dichos modelos han estado directamente apoyados o sustentados por los *modelos de desarrollo internos* impulsados por cada fuerza política en el gobierno en el tiempo de su mandato. Lo que hace que la postura de los partidos tanto de oposición como de gobierno frente al MERCOSUR esté definida en función de los *proyectos de desarrollo nacional* impulsados por las fuerzas políticas.

Así y en lo concerniente a nuestro periodo de estudio (2006-2012) los partidos de gobierno bajo análisis han enmarcado su posicionamiento en el modelo de "regionalismo posneoliberal" enfocado en la resignificación del rol del Estado, una renovada orientación desarrollista, y un énfasis en la profundización de la integración regional más allá de los aspectos puramente económicos. Con ello, se observó que para las fuerzas de gobierno, la integración ha sido concebida como un proceso bifronte (tanto del plano nacional como del internacional) y multidimensional, donde además de entenderla desde lo económico, político, social, cultural, institucional; también la entienden como el medio por el cual lograr "autonomía" en el escenario mundial sobre todo desde la reflexión anti-imperialista que los mismos han exhibido, entre otros aspectos explicitados en el capítulo IV.

Por su parte los partidos de la oposición han significado su postura en el modelo de "regionalismo abierto" característico de la década del 90 y consistente en la aplicación de políticas de mayor apertura comercial como las liberaciones, desregulaciones, privatizaciones, y demás. Con lo que se pudo apreciar que para las fuerzas opositoras la integración es concebida esencialmente en su aspecto económico-comercial, más comercial que económico por el hecho de que lo que busca privilegiarse es la desgravación arancelaria más que el avance hacia políticas de complementación económica. Esto teniendo presente las diferentes posturas que conviven al interior de dichos partidos que aunque pudiesen presentar una visión menos ortodoxa hacia el nivel económico, terminan acompasadas a las de la fracción mayoritaria como es el caso de los grupos internos del PN de Uruguay. En esta dirección estos partidos han visto al MERCOSUR como el medio no para potenciar el mercado regional (lo que se halla entre sus objetivos de menor alcance) sino directamente para integrarse al mercado global, por lo que los mismos han propendido fuertemente por uno de sus intereses de base que es la apertura hacia otros mercados no regionales. Así y una de las cuestiones a las que han apelado insistentemente estas fuerzas y que ha caracterizado en los últimos años la postura de las mismas, ha sido la flexibilización del MERCOSUR, donde sus socios puedan negociar con otros países por fuera del bloque.

Al respecto debe señalarse que en la balanza de la flexibilización vs. profundización en la que ha venido moviéndose el MERCOSUR en los últimos años, las fuerzas políticas de gobierno, que son las que han propendido por la consolidación del proceso asociativo tal como se concibe hoy, han alzado también la bandera por la flexibilización, lo que se ha visto en mayor medida en el FA

y en el PT, donde pareciera ser que sus proyectos de desarrollo nacional ya no resultan ser tan afines al modelo de integración.

En el marco de la definición del clivaje partido de gobierno/oposición bajo determinado modelo de integración que veníamos indicando, la misma no operó para los partidos políticos paraguayos analizados, PLRA y ANR, para quienes se advirtió el MERCOSUR esta dado en términos de la necesidad que el Paraguay tiene del mismo, de ahí que este sea entendido desde una doble dimensión: *como medio para alcanzar el desarrollo y para consolidar la democracia*; aunque esta visión de la integración como medio de preservación del orden democrático haya quedado en entredicho después de los sucesos ocurridos con el golpe al presidente Lugo, donde el MERCOSUR va a ser acusado por ambos partidos de injerencista.

Retomando la importancia otorgada por cada partido al MERCOSUR, se pudo ver que las fuerzas políticas gobernantes concedieron una legible mayor importancia al proceso integrador en comparación a los partidos políticos de oposición, los cuales dado las características actuales del proceso han demarcado un fuerte desinterés hacia el mismo. Esto no quiere decir, que estas fuerzas no apoyen la integración, lo que no apoyan es el modelo de integración imperante en el momento. De esta manera, argumentamos que no es posible otorgar la categoría "integracionista" como algunos autores han señalado, solo a los partidos políticos que reivindican una integración más amplia o extendida a diversos sectores, debido a que los partidos que privilegian el enfoque económico también deben ser enmarcados en dicha categoría.

En cuanto al segundo elemento, *el privilegio del ámbito nacional*, se atendió que para el colectivo de los partidos analizados el foco de su atención es el plano doméstico, que es en realidad la arena donde tienen su mayor capacidad de acción. En este sentido si bien la temática de la integración hace parte de las agendas de estos, no es algo a lo que los partidos estén abocados ya que no es una cuestión que este muy presente en el debate público-político, a lo que debe agregarse, como bien quedó señalado en el capítulo II la diagramación constitucional de los países estudiados, concentra la conducción de la política exterior en la rama ejecutiva, lo que evidenció por un lado la limitación del partido de oposición de operar verazmente sobre la misma, y por el otro que aunque el partido de gobierno es quien preside dicha rama, las políticas en torno a la integración devienen directamente del aparato estatal y no del partido como tal, a lo que el partido cumple una función de acompañamiento de estas iniciativas, con las particularidades de cada caso.

Al respecto se apreció también, que producto del debilitamiento que han presentado algunos partidos a nivel nacional, los mismos en razón de su reposicionamiento dejen la temática de la integración a la deriva del juego electoral, lo que se constató principalmente en el caso de la UCR para la cual el MERCOSUR queda librado a las alianzas interpartidarias con las que se presente a las diferentes elecciones y también al sector que se imponga como mayoritario dentro de la misma. Debemos señalar el alto grado de dificultad que tuvimos a la hora de reconocer el posicionamiento de este partido frente al proceso asociativo, gracias a su falta de homogeneidad y progresividad en los diferentes periodos.

Por otra parte, en relación a las tradiciones históricas de los partidos y la posibilidad de que existiera algún tipo de uniformidad con las posturas que guardan frente a la integración, se pudo ver que si bien muchos de ellos principalmente los partidos argentinos y uruguayos (el PN en mayor medida) presentan tradiciones latinoamericanistas, estas se han ido ajustando *a las distintas coyunturas nacionales, electorales y regionales; lo que hace que estas últimas (las distintas coyunturas) se constituyan a su vez en un determinante de los posicionamientos de los partidos frente a la integración.*

En la segunda parte de esta tesis, se articuló el estudio de los partidos políticos y la dimensión parlamentaria de la integración, dos aspectos que sustentan el objeto directo de nuestro trabajo. De este modo, para el análisis de la *vía parlamentaria en su nivel regional*, como ya se mencionó, se prestó atención a las posturas de los legisladores pertenecientes a los partidos políticos seleccionados de cada Estado parte, observando el grado de importancia dado por estos al Parlasur e identificando a su vez como se agrupan los Parlamentarios al interior del mismo, si por sus pertenencias nacionales o por sus adscripciones político-partidarias, y si estas se expresan en su comportamiento legislativo. Dicho análisis se efectuó tras la revisión de las versiones taquigráficas de las Sesiones Plenarias celebradas por el órgano, y de las entrevistas personales realizadas.

Para generar el reconocimiento de la importancia que los legisladores dieron al Parlamento del MERCOSUR, se indagó sobre el nivel de asistencia que estos presentaron en las distintas sesiones que tuvieron lugar durante los años en mención. A los efectos, se pudo observar que dicha asistencia está condicionada por diversos aspectos, lo que nos arrojó un margen de error y nos obligó a hablar en términos de "importancia relativa".

De los aspectos comunes a las cuatro delegaciones que condicionaron la participación de los legisladores dentro del Parlasur y que se tradujeron tanto en dificultades como en beneficios para estos, se apreciaron: 1) la "doble representación" que tienen los parlamentarios, lo que produjo una importante dificultad en su participación, inclusive para la Delegación paraguaya que hasta el 2008 elegirá a sus representantes de manera directa; 2) los "periodos electorales", que son distintos para cada país y que fracturan muchas veces la continuidad de los legisladores en el Parlamento cuando los mismos no logran renovar su banca; 3) "el interés personal" de los legisladores dado entre otras, por la pertenencia natal de estos o de donde han sido electos, y también la profesionalización que los mismos tengan; 4) "el interés nacional", donde los legisladores manifiestan sus problemáticas de orden nacional y también sientan las problemáticas bilaterales entre los países socios; y 5) el Parlasur como "caja de resonancia", donde las cuestiones tanto de interés personal como nacional llevadas por legisladores a la institución adquieren nuevos apoyos y visibilidad internacional.

En este orden, dichos condicionantes fueron los que definieron la importancia relativa otorgada por los parlamentarios al Parlasur en detrimento de los aspectos de índole partidario, que si bien se hicieron presentes, registraron una menor intensidad.

Por otra parte, en lo concerniente al agrupamiento de los legisladores dentro del órgano regional si por sus filiaciones político-partidarias o sus pertenencias nacionales, se reconoció una *doble lógica de actuación* (con legible primacía de las segundas) que estuvo dada por los intereses de las organizaciones partidarias, la importancia que cada una de ellas da a la integración en general y al Parlasur en particular, *pero principalmente a las temáticas puestas a consideración del pleno*. En este sentido se apreció igualmente que esta doble lógica no fue uniforme para las cuatro delegaciones y los partidos analizados, sino que cada una de ellas se ubicó de uno y otro lado de los denominados *polos de concentración* (explicitados en el capítulo V) y en el espacio de gravitación de los mismos.

Esta doble lógica de actuación nos demostró que aún y cuando lo que se esperaba era precisamente la actuación en clave político-partidaria de los Parlamentarios, que de hecho se dio con el asentamiento de las adscripciones político-ideológicas dentro del bloque, estas últimas han transitado por sendas diferentes a las esperadas, ya que por un lado no lograron desplazar las lógicas nacionales, ni tampoco supieron entender el sentido regional que debían acarrear, sino

que terminaron siendo utilizadas para defender intereses nacionales y no de la integración como tal.

En torno al comportamiento legislativo, si bien pudimos apreciar de manera muy general que existe una equivalencia de la producción normativa con las pertenencias nacionales o político-partidarias significadas por cada Delegación y partido en particular según fue el caso, no nos fue posible abarcar dicho aspecto con la amplitud que el mismo demanda, por lo que no podemos sustentarlo con la suficiente rigurosidad, más que la observada con el incipiente tratamiento que se dio de este.

En suma, y como bien lo vimos a lo largo del desarrollo de este trabajo la influencia de la variable político-partidaria en el funcionamiento del Parlasur para el periodo 2006-2012, identificada bajo las dos dimensiones de análisis propuestas, nos dio cuenta que la posición expresada por los distintos legisladores según su filiación partidaria presentó, y esto difiere en cada caso estudiado, cierto grado de correspondencia con la que los partidos exhibieron en sus programas y plataformas electorales, sobre todo en lo referente a la orientación que los mismos mostraron en relación a los modelos de integración, lo que se vio principalmente con el PT y el FA (que reflejaron una lógica de actuación al interior del órgano parlamentario de tipo político-partidario).

No obstante debe mencionarse que esta correspondencia, no fue uniforme al colectivo de los partidos analizados, donde en el caso de la UCR sus legisladores evidenciaron una postura no alineada a la tendencia (de regionalismo abierto) que demostraron los documentos partidarios. En esta línea, debe argumentarse que los posicionamientos de los legisladores estuvieron determinados por una serie de aspectos que traspasaron la lógica partidaria de los mismos, entre ellos, el interés nacional (particularmente en los partidos paraguayos cuya lógica de actuación dentro del Parlasur ha sido esencialmente de pertenencia nacional) y el interés personal que atravesó a todos los partidos en distintos niveles, particularmente al PSDB de Brasil donde como pudo observarse en sus plataformas electorales, el partido ha privilegiado una visión más de tipo económico-comercial, mientras que sus legisladores si bien significan esta postura, presentan también un posicionamiento favorable hacia temáticas más amplias de la integración.

Esto se explica entre otras por la dinámica del propio Parlasur en su carácter de órgano de representación de los pueblos que al ejercer una visión de la integración más profunda de la consagrada solo en términos económico, expresada en el considerable número de temáticas

abordadas en distintas áreas, hace que los legisladores tengan o puedan manifestar otras posiciones en torno de la integración, que no necesariamente entren en contradicción con la postura del partido sino que se justifican por la esencia (política) de la institución.

Finalmente, nuestra investigación nos dio cuenta que la variable política-partidaria en el funcionamiento del Parlasur se encuentra en *fase de maduración* y que su consolidación deberá atravesar importantes desafíos, los cuales reunimos en dos de ellos:

El desafío institucional, donde las facultades legislativas del PM tengan carácter vinculante y el mismo entre a ocupar dentro de la estructura de instituciones del MERCOSUR, calidad de órgano decisorio al igual que el CMC, el GMC y la CCM. Por otro lado y que además resulta ser un aspecto insoslayable en la democratización del proceso de integración, es la concreción de la realización de elecciones directas en todos los países que conforman el bloque, ya que como bien se vio los mismos han estado dilatándola y solo Paraguay y a la fecha en que se escribe este trabajo Argentina, han elegido de manera directa a sus representantes.

En este sentido, la celebración de dichas elecciones representa un elemento fundamental ya que generan la dedicación a tiempo completo y no parcial de los legisladores que serán electos, dotándoles de la legitimidad directa de la que adolecen, a la vez que producen el acercamiento y socialización del MERCOSUR en general y del Parlasur en particular con la población de los respectivos Estados.

El desafío político, ya que como hemos visto el afloramiento de las filiaciones político-partidarias de los legisladores, que entre otros está supeditado a la temática a tratar, ha terminado inmerso en el ataque-defensa de cuestiones nacionales, lo que ha hecho en muchas ocasiones que en vez de fracturar la pertenencia nacional, terminen por reforzarla. En este sentido debemos resaltar, que han sido las fuerzas políticas que se enmarcan en la centro-derecha del espectro ideológico las que más significan las lógicas nacionales dentro del órgano, lo que ha impedido que la lógica política en la que actúa la Bancada Progresista pueda consolidarse, con lo que creemos que al producirse la formación de un grupo político de este signo (como bien lo es el de reciente creación "Integración Democrática") se incentivará la dinámica político-ideológica. De ahí que el desafío lo constituya el afianzamiento de las familias políticas.

Igualmente, un desafío imperativo es el que los partidos desarrollen un papel más activo en el plano regional y que la integración entre a ocupar verdaderamente una parte esencial en las agendas de los mismos, ya que detrás de cada legislador que participa del PM y de cada dirigente político que incide y toma decisiones a nivel del proceso de integración, existe un signo partidario, lo que hace que la variable político-partidaria este en definitiva sustentada por los partidos políticos.

Como se observa, este desafío está directamente ligado a la elección popular de sus miembros, que entre otras, es vía abierta para la consolidación de una identidad regional, que dependerá de que los partidos logren condensar y responder a las demandas sociales en relación a la integración y a la capacidad que estos tengan en la agregación de valores regionales de fronteras hacia adentro, y hacia afuera (en el Parlasur) que quiebren la lógica nacional.

Por último, esperamos haber contribuido tras este breve esbozo al entendimiento de la dinámica política del MERCOSUR, a través del conjunto de los elementos desplegados en este trabajo para ver como influyó la variable político-partidaria en el seno del Parlasur en el periodo 2006-2012.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan Manuel. (2010). *Manual de ciencia política* (1a ed.). Buenos Aires: Eudeba.
- ABAL MEDINA, Juan Manuel y SAUREZ CAO, Julieta. (2002). La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias para el régimen democrático. En CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan (Comp.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario: Homo Sapiens.
- ABREU, Sergio. (1998). La Comisión Parlamentaria Conjunta y los Parlamentos de los Estados Miembros del MERCOSUR. En Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta, Montevideo: CEFIR.
- ALBALA, Adrián. (2009). Coaliciones Gubernamentales y Régimen Presidencial: Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005). Documentos CIDOB América Latina, N° 29.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. (1999): Sistemas Políticos de América Latina. Madrid: Tecnos.
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel. (2002). El programa de los partidos políticos latinoamericanos. *Revista POSTData Nº* 8, Buenos Aires, septiembre 2002, (pp.117-158).
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia. (2001). *Partidos Políticos de América Latina. Cono Sur*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ALVAREZ, María Victoria (2008). El Parlamento del Mercosur: ¿hacia un proceso de integración más democrático? *temas y debates 16* / artículos / diciembre (pp.49-59).
- ALVAREZ, Mariano (2011). Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades. *Serie Comercio internacional* N° 108, Santiago: CEPAL.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (1998): "Evolución de las ideas de la CEPAL", en RAMOS, Hugo (2013a). 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.
- BORDA, Dionisio y MASI, Fernando. (2002). Estancamiento económico y desgaste político en los años del MERCOSUR. En BOUZAS, Roberto (coord.) (2002), *Realidades Nacionales Comparadas*. Tomo II, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín-Fundación OSDE.
- BOTTINELLI, Oscar A. (19 de abril de 2013). Diálogo con Fernando Vilar- Última Encuesta Nacional Factum: La interna de sectores y listas en el Frente Amplio. Recuperado de: http://www.factum.uy/analisis/2013/ana130419.php.
- BOTTO, Mercedes Isabel (2011). ¿Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur? *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, No 232, Marzo-Abril, (pp. 17 a 18).
- BOURDIEU, Pierre. (2000). Conférence: Le champ politique. En BOURDIEU, Pierre: *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon.

- BOUZAS, Roberto. (1996), El regionalismo en el hemisferio occidental: NAFTA, MERCOSUR y después. *Desarrollo Económico, Instituto de Desarrollo Económico y Social*, Vol. 36, Número Especial, verano de 1996, (pp. 87-108).
- BOUZAS, Roberto. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vú? *Desarrollo Económico, Instituto de Desarrollo Económico y Social*, Vol. 41, nº 162, julio-septiembre 2001, (pp. 179-200).
- BOUZAS, Roberto. (2003). Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR. *Documento del Seminario Global y Local: el desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe*, Milán: BID.
- BOUZAS, Roberto y FANELLI, José Maria. (2001). *MERCOSUR: integración y crecimiento*, Buenos Aires: Fundación OSDE.
- BOUZAS, Roberto y SOLTZ, Hernán. (2002). *Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR*. Arbeitspapier Nº 1, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo [en línea]. Disponible: http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/ilas/archiv/arbeitspapiere/arbeitspapiere 1.pdf. Consulta: 20 de octubre de 2014.
- CABALLERO, Ricardo. (1988). La Tercera República Paraguaya. 1936-19..., Asunción: El Lector.
- CAETANO, Gerardo. (2004). Los retos de una nueva institucionalidad para el *MERCOSUR*, Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung.
- CAETANO, Gerardo (coord.). (2011). Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). Montevideo: CEFIR.
- CAETANO, Gerardo, CARRAU, Natalia y BERMUDEZ, Marcela. (2009). Bancada progresista del parlamento del mercosur. Un actor regional. En *Cuestiones de Agenda*, Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- CAETANO, Gerardo y PEREZ ANTÓN, Romeo. (1998), Los Parlamentos del MERCOSUR: Desafíos y Modernización, Montevideo: CLAEH.
- CAETANO, Gerardo; PEREZ ANTÓN, Romeo y CORONEL, Álvaro. (2003). La dimensión parlamentaria en la nueva institucionalidad del MERCOSUR: enfoques normativo y decisional. En CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (eds), La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad, Montevideo: CLAEH.
- CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén. (coord.) (2000). *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*, Uruguay: CLAEH.
- CAETANO, Gerardo, VAZQUEZ, Mariana y VENTURA, Deisy. (2009). Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. En CAETANO, Gerardo (coord.), La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas, Uruguay: CEFIR.
- CAMPBELL, Jorge. (1999). *MERCOSUR: entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: Editorial Nuevo hacer/ CEI.

- CARPIZO, Jorge. (2006). Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina. *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año III, núm. 6, julio-diciembre, pp. 91-123.
- CARVAJAL, Leonardo. (1994). *Integración: pragmatismo y utopía en América Latina*, Bogota: Tercer Mundo Editores.
- CAVAROZZI, Marcelo. (2006). *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires: Ariel.
- CAVAROZZI, Marcelo; CASULLO, Esperanza. (2002). Los Partidos Políticos en América Latina Hoy: ¿Consolidación o Crisis? En CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan (Comp.), El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Rosario: Homo Sapiens.
- CASAL, Oscar. (2005). *El camino hacia el Parlamento del MERCOSUR*. Montevideo: Friedrich EbertStiftung.
- CEPAL (1994). El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. *La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CHUDNOVSKY, Daniel; LOPEZ, Andrés y MELITSKO, Silvana. (2000). ¿Ha contribuido el MERCOSUR al desarrollo económico argentino? *Revista Integración y Comercio*, N° 10, BID-INTAL, enero-abril (pp.35-67).
- CRISORIO, Beatriz Carolina. (2000). *Historia y perspectiva de la integración latinoamericana*. Michoacán, México: Asociación por la Unidad de Nuestra América (Cuba) Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- DÁVILA, Andrés. (1998). Partidos e Integración en América Latina. ¿Tienen la culpa de algo? *Perfiles Latinoamericanos*, México, junio, Vol. 7, número 012, Págs. 141-168.
- DA MOTA VEIGA, Pedro y RIOS, Sandra. (2008). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Breves Cindes* Nº 10, agosto [en línea] Disponible en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03122.pdf Consulta: 24 de enero de 2015.
- D'ALESSANDRO, Martín. (2013). Las Plataformas Electorales en la Argentina Moderna. *América Latina Hoy*, 65, 2013, pp. 107-139.
- DE RIZ, Liliana. (1986). Política y Partidos: ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. Desarrollo Económico, Vol XXV N°100.
- DE RIZ, Liliana. (1991). Los partidos políticos y la integración regional de América Latina. *Revista del INTAL*, Buenos Aires, No.169, año 16, Julio.
- DE SIERRA, Gerónimo (coord.). (2001). Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO.
- DOLDAN, Enzo. (1980). Reflexiones sobre el liberalismo y los partidos políticos en el Paraguay. Asunción: Orbis.
- DRUMMOND, María Claudia. (1998). Las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y sus vínculos con otros órganos e instancias del MERCOSUR: Alternativas para su Fortalecimiento. En Seminario Perspectivas Institucionales del

- *MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta.* Montevideo: CEFIR.
- DRUMMOND, María Claudia. (2009). Parlamento do MERCOSUL: Consolidação e desenvolvimento de suas competências. En CAETANO, Gerardo (coord.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Uruguay: CEFIR.
- ECHEGARAY, Fabián. (2006). Elecciones en Brasil: hacia un sistema político moderno y secularizado. *Revista Nueva Sociedad* N° 206, nov/dic, Caracas.
- GARCIA, Héctor A. (1992). El Tratado de Asunción del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR): algunas consideraciones. Santiago de Chile: CEPAL.
- GOMES COUTINHO, George. (2009). O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma análise preliminar da transnacionalização da política no Cone Sul. *Ciências Sociais Unisinos* 45(3):206-216, setembro/dezembro.
- GOMEZ, Juliana. (2015). El Rol de los Partidos Políticos en el MERCOSUR: el caso Argentino. Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto.
- GRANDI, Jorge. (1998). Texto de apertura de los trabajos del Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Montevideo: CEFIR.
- GRANDI, Jorge y BIZZOZERO, Lincoln. (1997). Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional. *Revista Integración y Comercio*, INTAL, Septiembre.
- HELD, David; MC GREW, Anthony (2000). *The Global Transformation Reader*. Cambridge: Polity Press.
- HELD, David; MC GREW, Anthony; GOLDBLATT, David y PERRATON, Jonathan (2000). Rethinking Globalization. En HELD, David; MC GREW, Anthony. *The Global Transformation Reader*. Cambridge: Polity Press.
- HIRST, Mónica. (1996). La dimensión política del MERCOSUR. Actores, politización e ideología. *Revista Estudos Avançados*, Nº 10, Brasil.
- INSAURRALDE, Gustavo. (2014). Oposición parlamentaria y política exterior. El rechazo del Partido Colorado al ingreso de Venezuela al MERCOSUR durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012). *Estudos Internacionais*, v. 2 n. 2 jul-dez, pp. 149-188.
- LANZARO, Jorge. (2001). Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista. En LANZARO, Jorge (dir.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- LECHNER, Norbert. (1995). La reforma del Estado y el problema de la conducción política. *Perfiles Latinoamericanos*, México, n.7, pag.148-178.
- LUZURIAGA, Wilson. (1999). Las dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay. DT N° 45. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

- LUZURIAGA, Wilson Fernández. (2010). *Tradiciones ideológicas de Política Exterior en las propuestas preelectorales 2009 de los partidos políticos uruguayos*, DT. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- LUZURIAGA, Wilson y ROMERO, Analaura (2007). *Integración política: los partidos uruguayos y el Parlamento del MERCOSUR*. DT. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- MAINWARING, Scott. (1993). Democracia presidencialista multipartidaria: o caso do Brasil, *Lua Nova*, N°23/24.
- MALAMUD, Andrés. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: un examen empírico. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Nº 5, Madrid, (pp.113-138), octubre.
- MALAMUD, Andrés y SCHMITTER, Philippe C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 46, N° 181, abril-junio 2006, (pp. 3-31).
- MARTÍNEZ ESCOBAR, Fernando. (2012). El eje izquierda-derecha en el sistema de partidos políticos del Paraguay. *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, n. 2, p. 1-26.
- MATEO, Carlos y VIAL, Alejandro. (2000). Los Parlamentos en la democracia y la integración: consideraciones sobre el caso paraguayo. En CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (coord.), Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración. Uruguay: CLAEH.
- MESSNER, Dirk y MARMORA, Leopoldo. (1991). La integración de Argentina, Brasil y Uruguay. *Nueva Sociedad, N*° 113, Mayo Junio.
- MCGUIRE James W. (1995). Political parties and democracy in Argentina. En MAINWARING, Scott y SCULLY Timothy (eds.), *Building democratic institutions:* party systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press.
- MIOLA, Jeferson. (2012). MERCOSUL: possíveis políticas e estratégias em tempos de crise. En CAETANO, Gerardo (coord.). *MERCOSUR Prospectiva 20 años*. Uruguay: CEFIR.
- MOISES, Jose A. (1986). Partido de massas: democrático e socialista. En SADER, Emir (org) *E agora, PT? Caráter e identidade*. San Pablo: Brasiliense.
- MONTEIRO SOARES, Rosinethe y FLEISCHER, David. (2000). Parlamentos do MERCOSUR-Brasil. A integração e a democratização do Orçamento. En CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (Coord.). Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración, Montevideo: CLAEH.
- MOREIRA, Carlos; RAUS, Diego y GÓMEZ LEYTON, Juan. (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: Trilce.
- MUSTAPIC, Ana y LLANOS, Mariana. (2000). El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del presupuesto y el Mercosur. En CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (coord.). *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*. Uruguay: CLAEH.

- NICKSON, Andrew. (2008). Una oportunidad para Paraguay. Los Desafíos de Fernando Lugo. *Revista Nueva Sociedad*, Nº 216, Julio-Agosto (PP. 516).
- NINO, Carlos Santiago. (1992). Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Buenos Aires: Astrea.
- NOVARO, Marcos. (2003). Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político. *Revista SAAP*, Vol 1. N° 2.
- OLIVEIRA DE OLIVEIRA, Joana. (2012). Mensalão: contextualización, histórico y los juicios del STF en la desconstrucción de las imágenes del caso como único y aislado. Recuperado el 5 de enero de 2015 en: http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/OLIVEIRA2012%20Mensa laofinal.pdf
- PALARINO, Roberto. (1998). Competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta y los Vínculos con otros Órganos del MERCOSUR: su Fortalecimiento. En Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Montevideo: CEFIR.
- 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.
- PEREIRA INSAURRALDE, Syrley R. (2012). Políticas de Integración Regional. El caso del Parlamento del Mercosur. 2006. Tesis para optar al grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, Sede Academia de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- PERIE, Julia. (2015). PARLASUR: Un nuevo escenario político. Recuperado el 3 de agosto de 2015 en: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/9625/1/parlasur/parlasur:-un-nuevo-escenario-politico.html
- PORCELLI, Emanuel. (2009). El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia. *El Príncipe*, Año 3 nro.2, 39-56.
- PORCELLI, Emanuel. (2010). El Parlamento del MERCOSUR como representante de demandas locales: El caso del FOCEM. En CRIES Ed. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (Vol. 8). Buenos Aires: CRIES.
- PORCELLI, Emanuel. (2014). La dimensión parlamentaria del MERCOSUR a 10 años de la Decisión CMC N° 49/04: ¿Vino nuevo en odres viejos? Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, ¿Qué ciencia política para qué democracia?, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre.
- PORTA, Fernando. (1991). Apertura comercial e integración regional en América Latina.
 Documento de Trabajo No. 6. Buenos Aires: Centro de Investigaciones para la Transformación.
- PORTA, Fernando. (2007). Cómo reinsertar al MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. *Cuadernos del CENDES*, año/vol 23, N° 63. Caracas: Universidad Central de Venezuela (pp.1-26).

- RAMOS, Hugo (2010). Actores e Instituciones regionales. La evolución de la institucionalidad del MERCOSUR en el período 1991-2006. En Bologna, et.al. (dir.): La política exterior del gobierno de Cristina Fernández promediando su mandato, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- RAMOS, Hugo. (2012a). La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006), Tesis de Maestría en Integración y Cooperación Internacional, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, mimeo.
- RAMOS, Hugo (2012b). Partidos Políticos Argentinos y Mercosur. Tratados Fundacionales y Comisión Parlamentaria Conjunta (1991-2006). *POSTData 17*, N°2, Octubre, pp. 163-197.
- RAMOS, Hugo y Rivas Eduardo (2012c) (comp.), Actas y Documentos emanados de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR 1991-2006 [en línea] Disponible en http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1211/index.htm Consultado el 23 de enero de 2015.
- RAMOS, Hugo. (2013a). 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.
- RAMOS, Hugo. (2013b). Partidos políticos y MERCOSUR: una mirada sobre los posicionamientos partidarios frente al proceso de integración en el período 1991-2006. Revista Relaciones Internacionales, nº 45, Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata, La Plata.
- RAMOS, Hugo. (2013c). El MERCOSUR y su relevancia para los partidos políticos.
 Tratados fundacionales y el rol del Congreso Argentino (1991-2006). Cuadernos de
 Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica de Uruguay Nº 77, juliodiciembre, Montevideo, Uruguay.
- RAMOS, Hugo. (2014). Partidos políticos e integración regional (MERCOSUR). En *Primer Coloquio Argentino sobre Diplomacia Parlamentaria*. Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL); Red Argentino-Americana para el Liderazgo Argentino (REAL); Universidad del Salvador (USAL), 16 de septiembre.
- RAMOS, Hugo y VASCHETTO, Mariano. (2015). Preferencias Políticas e Integración Regional: El Caso del Partido de los Trabajadores de Brasil (2003-2010). *POSTData*, Vol. 20 N° 2 (Octubre).
- RATTO, María Celeste. (2006). El surgimiento de una alternativa de izquierda viable: análisis del caso Frente Amplio. En ABAL MEDINA, Juan (comp.), *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*, Buenos Aires: Prometeo.
- RIBEIRO, Elisa y REIS, Rafael. (2007). Um Parlamento para o Mercosul: o Processo Político e Histórico de sua Criação. Univ. Rel. Int., Brasília, v. 5, n. 1/2, p. 143-169, jan./dez.

- RICCI, Rudá. (2006). A disputa tucana, en *Revista Espaço Acadêmico*, N° 56, Janeiro.
- ROMA, Celso. (2009). Organizaciones de partido en Brasil: el PT y el PSDB bajo perspectiva comparada. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 44, nov.
- SADER, Emir. (2009). El Nuevo Topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SAINZ, Pedro y CALCAGNO, Alfredo (1999). La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis. *Serie Temas de coyuntura*, Santiago: CEPAL.
- SALAS OROÑO, Amílcar. (2012). *Ideología y Democracia: Intelectuales, partidos políticos y representación partidaria en Argentina y Brasil desde 1980 al 2003*. Buenos Aires: Pueblo Heredero.
- SANAHUJA, José. (2008). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 2007-2008. Buenos Aires: CRIES.
- SANAHUJA, José. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES.
- SARTORI, Giovanni. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- SARTORI, Giovanni. (2000). *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- SECCO, Lincoln. (2011). *História do PT 1978-2010*, Lincoln SECCO. Cotia, SP: Ateliê Editorial.
- SCHMITTER, Philippe C. (2002). Neo-Neo-Functionalism. En Wiener, Antje and Thomas Diez, eds. *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- SCHVARZER, Jorge (2001). El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar. Recuperado el 26 de octubre de 2014 en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sierra/schvarzer.pdf
- SIDICARO, Ricardo (1999). Los intelectuales, los científicos sociales y las acciones políticas de los actores populares. En SALAS OROÑO, Amílcar (2012), *Ideología y Democracia: Intelectuales, partidos políticos y representación partidaria en Argentina y Brasil desde 1980 al 2003*. Buenos Aires: Editorial Pueblo Heredero.
- SIDICARO, Ricardo. (2002). Los tres peronismos. Estado y poder económico. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SIDICARO, Ricardo. (2011). El partido peronista y los gobiernos kirchneristas. *Revista Nueva Sociedad* N° 234, pp. 75-94, julio-agosto.
- SOLER, Lorena. (2009). Dominación política y legitimidad. El stronismo en el contexto de América Latina. *Revista Nova Polis* N°4, Paraguay (pp.77-98).
- THORP, Rosemary. (2000). El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta. En CEPAL (org.), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un Seminario Conmemorativo*. Santiago de Chile: CEPAL.

- VACCHINO, Juan Mario. (1989). El papel del Parlamento en la integración regional: condiciones y modalidades de una participación necesaria. *Integración Latinoamericana* (*INTAL*), Buenos Aires, n. 146-147, junio-julio, p. 3-15.
- VALLEJOS, Nahuel Damián. (2014). Juicio político y destitución de Fernando Lugo [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.955/te.955.pdf.
- VAZQUEZ, Mariana. (2001). La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Reflexiones sobre su trayectoria político-institucional, *trabajo presentado en el XXIII Congreso de la Latin American Studies Association*, Washington D.C. septiembre.
- VAZQUEZ, Mariana. (2003). Odisea de la Dimensión Parlamentaria de los procesos de integración regional. La Unión Europea y el Mercosur en perspectiva Comparada, trabajo presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 de Marzo.
- VIGEVANI, Tullo, PASQUARIELLO, Karina y FERNANDES DE OLIVEIRA, Marcelo. (2001). Democracia e atores políticos no MERCOSUL. En DE SIERRA, Gerónimo Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal, (pp. 183-228). Buenos Aires: CLACSO.
- WALLESRTEIN Immanuel. (1974). The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. New York: Academic Press.
- YAFFE, Jaime (2005). Al centro y Adentro: La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay. Montevideo: Linardi y Risso.

FUENTES DOCUMENTALES

Tratados y Protocolos

- Tratado Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960)
- Tratado de Montevideo (ALADI) (1980)
- Acta para la Integración Argentino-Brasileña (1986)
- Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD) (1988)
- Acta de Alvorada (1988)
- Acta de Buenos Aires (1990)
- Tratado de Asunción (1991)
- Protocolo de Ouro Preto (1994)
- Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (1998)
- Consenso de Buenos Aires (2003)
- Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005)
- Protocolo de Asunción de Derechos Humanos del MERCOSUR (2005)
- Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes (2009)
- Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II) (2011)

Documentación MERCOSUR (citada en el trabajo)

CCM

- Decisión CMC 13/1993
- Decisión CMC 09/1994
- Decisión CMC 04/1996
- Decisión CMC 12/1996
- Decisión CMC 68/1996
- Decisión CMC 02/1998
- Decisión CMC 18/1998
- Decisión CMC 22/1998
- Decisión CMC 23/1998
- Decisión CMC 06/1999
- Decisión CMC 07/1999
- Decisión CMC 11/2003
- Decisión CMC 17/2004
- Decisión CMC 24/2004
- Decisión CMC 33/2004
- Decisión CMC 45/2004

- Decisión CMC 49/2004
- Decisión CMC 18/2005
- Decisión CMC 23/2005
- Decisión CMC 03/2007
- Decisión CMC 04/2007
- Decisión CMC 52/2007
- Decisión CMC 03/2008
- Decisión CMC 12/2008
- Decisión CMC 41/2008
- Decisión CMC 45/2008
- Decisión CMC 62/2010
- Decisión CMC 64/2010
- Decisión CMC 65/2010

CPC

- CPC/RES. 02/1997
- CPC/DISP. 35/2000
- CPC/DISP. 14/2002
- CPC/ACTA 03/2003
- CPC/DISP. 07/2005
- Reglamento Interno (1991)

PM

- Carta de Montevideo (2007)
- PM/ACTA 03/2007
- PM/ACTA 06/2007
- AE/VI SO/2007/N°47
- PM/DECL.10/2008
- PM/REC.01/2008
- PM/DECL.02/2007
- PM/DECL.01/2007
- PM/DECL.06/2008
- PM/DECL.8/2008
- PM//DECL.07/2009
- PM/REC. 09/2009
- PM/REC.15/2009
- PM/DECL. 10/2010
- PM/REC. 16/2010
- Reglamento Interno (2007, 2014)

Sesiones PM

• Versión Taquigráfica III Sesión Ordinaria 2007

• Versión Taquigráfica IV Sesión Especial 2009

Legislación Nacional (citada en el trabajo)

Argentina

- Constitución de la Nación Argentina (1994)
- Ley 26146 de 2006, que aprueba el Protocolo del Parlamento del MERCOSUR
- DPP73/06 Cámara de Senadores
- DPP 04/07 Cámara de Senadores
- RP 7335/06 Cámara de Diputados
- RP 633/10 Cámara de Diputados
- RCPP 56/13 Congreso Nacional

Brasil

- Constitución de la República Federativa del Brasil (1988)
- Decreto 408 de 2006, que aprueba el Protocolo del MERCOSUR
- Resolución N° 1 de 2007-CN
- la Resolución N°1 de 2011 –CN

Paraguay

- Constitución Nacional de la República del Paraguay (1967)
- Constitución de la República del Paraguay (1992)
- Ley 2925 de 2006, que aprueba el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR
- Resolución N° 7 Cámara de Senadores
- Resolución N° 905 Cámara de Diputados
- Resolución N° 974 Cámara de Diputados
- Ley 3166 de 2007, por la que Paraguay elige de manera directa a sus parlamentarios del MERCOSUR

Uruguay

- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1997)
- Ley 18063 de 2006, que aprueba el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR
- Resolución de la Asamblea General de fecha 2 de mayo de 2007
- Resolución de la Asamblea General de fecha 3 de junio de 2010
- Diario de Sesiones de la Asamblea General, 2 de mayo de 2007.
- Sentencia 664/2008 de la Suprema Corte de Justicia, por la que se declara improcedente el pedido de inconstitucionalidad del Uruguay al Parlasur.

Documentos Partidarios

Argentina

Frente Para la Victoria (FPV)

- Plataforma Electoral FPV, 2007
- Plataforma Electoral FPV, 2011
- Plataforma Electoral FPV, 2015

Unión Cívica Radical (UCR)

- Declaración de Avellaneda-UCR (1945)
- Congreso Doctrinario UCR, 2004
- Carta de Ética UCR, 2006
- Bases Programáticas UCR, 2007-2011
- Plataforma Electoral Una Nación Avanzada (UNA), 2007
- Bases Programáticas UCR, 2011
- Plataforma Electoral UDESO, 2011

Brasil

Partido De Los Trabajadores (PT)

- Declaración Política PT, 1979
- V Encuentro Nacional PT, 1987
- Resolución Sobre Tendencias PT, 1987
- Programa de Governo PT, Coligação Lula Presidente, 2002
- Lula Presidente: Programa de Governo 2007/2010
- Resoluções do 3er Congreso do PT, 2007
- Diretrizes do Programa DILMA, 2014

Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB)

- Programa do PSDB, 1988
- Programa do Governo José Serra, 2002
- 3° Congreso Nacional PSDB, 2007
- Programa do PSDB, 2007
- Programa do Governo Geraldo Alckmin, 2006
- Programa de Governo Jose Serra, 2010

Paraguay

Asociación Nacional Republicana (ANR)

- Declaración de Principios y Programa Partidario (1967)
- Discurso General Rodríguez 1989
- Desafíos y respuestas frente al Nuevo Siglo, Nicanor Duarte Frutos, ANR, 2003
- Orientación Política (2007)

Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)

• Ideario del Partido liberal (1963)

- "Reforma económica", Alvaro Caballero Carrizosa, Conferencia dictada en el marco del Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento Institucional de los Partidos Políticos, PNUD PAR/99-010, 2002 PLRA
- Bases Programáticas Para una Plataforma de Gobierno (2003)

Uruguay

Frente Amplio (FA)

- Declaración Constitutiva del Frente Amplio (1971)
- Plataforma Electoral del Frente Amplio, 1989
- Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2009; IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio "Héctor Rodríguez", 2003
- Propuestas para seguir construyendo un país de primera, Mujica-Astori; Plataforma Electoral del Frente Amplio, 2009
- Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005–2010, Frente Amplio, 2004
- Estatutos, 2011

Partido Nacional (PN)

- Programa único del Partido Nacional, 1989
- Programa para un gobierno de Compromiso Nacional, Partido Nacional, 2004
- Un país independiente, justo y próspero. Programa de Gobierno, 2010-2015

Otros Documentos

- Discurso de Asunción del Presidente Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003
- Discurso del Dr. Tabaré Vázquez en el acto de cierre de campaña para las elecciones internas, 20 junio de 2004
- Discurso del Parlamentario del MERCOSUR, Rubén Martínez Huelmo, en la celebración de la segunda audiencia pública de la Comisión de DDHH del Parlasur, 9 de junio de 2014
- Telefuturo Paraguay. (2008, 04, 18). PARAGUAY DECIDE: Último debate presidencial
 Parte 4. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=lF-zDzIII7Q.

Diarios

- Felix, Peña. (21 de diciembre de 2004). "Hay vida después de la Cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto". La Nación, p. 3.
- Gabetta, Carlos. (22 de febrero de 2015). Mujica, sin filtro: "Argentina no acompaña un carajo la integración con el Mercosur". Perfil.com. Recuperado de http://www.perfil.com/elobservador/Si-uno-esta-lloriqueando-por-lo-que-le-paso-vive-en-el-pasado-20150222-0055.html.

ANEXO

Cuadro $N^{\circ}1^{323}$

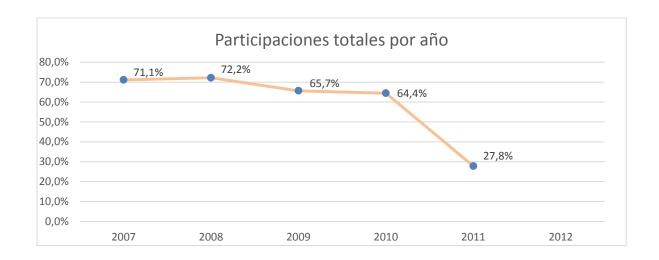
Sesiones Realizadas por el Parlasur Periodo (2007-2012)							
Sesión-Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Especiales	1	2	1	1	0	0	5
Extraordinarias	2^{324}	2	3	3	0	0	10
Ordinaria	7	8	6	6	0	0	27
Preparatoria	0	0	1	0	1	0	2
Total	9	12	11	10	1	0	44

Elaboración Fuente: Propia. Información Obtenida del **MERCOSUR** Parlamento del

⁽www.parlamentodelmercosur.org).

324 A pesar de que las sesiones I y II fueron realizadas el mismo día y aparecen en el registro de la base del Parlasur como una sola sesión, las mismas serán contadas en este escrito como dos sesiones.

Cuadro N.2a Participación en Sesiones Plenarias del Parlasur (2007-2012)³²⁵ DELEGACION ARGENTINA



Total reuniones 44

Máximo de participaciones 792³²⁶

participaciones 792³²⁰

Total de participaciones 535

2

67,6%

Fuente: Elaboración Propia. Información Obtenida del Parlamento del MERCOSUR (www.parlamentodelmercosur.org).

³²⁶ El máximo de participaciones, proviene de la multiplicación del total del número de reuniones (44) por el total de legisladores asignados por Delegación (18). Por otra parte, el total de participaciones, fue calculado de la sumatoria del número de legisladores que participaron en el total de reuniones celebradas por año en el periodo bajo análisis. De esta manera la gráfica refleja los porcentajes de la participación del total de los legisladores al total de reuniones que se celebraron durante cada año correspondiente. Así con todas las Delegaciones.

Cuadro N $^{\circ}$ 2.b Participación en Sesiones Plenarias del Parlasur $(2007\text{-}2012)^{327}$ FPV



³²⁷Fuente: Elaboración Propia. Información Obtenida del Parlamento del MERCOSUR (www.parlamentodelmercosur.org). Como quedo plasmado en la explicación de las gráficas en el desarrollo de la tesis, el cálculo de la participación de cada partido, en este caso el FPV, al igual que para el de la Delegación en general, se obtuvo del total de la participación de los legisladores asignados para el partido (10 en este caso) en el total de reuniones celebradas por año. Así para cada partido bajo análisis.

Cuadro N°2.c Participación en Sesiones Plenarias del Parlasur $(2007\text{-}2012)^{328}$ UCR



Cuadro N.3a Participación en Sesiones Plenarias del Parlasur (2007-2012)³²⁹ DELEGACION BRASIL



74,9%

Total reuniones 44
Máximo de

participaciones 792

Total de participaciones 593

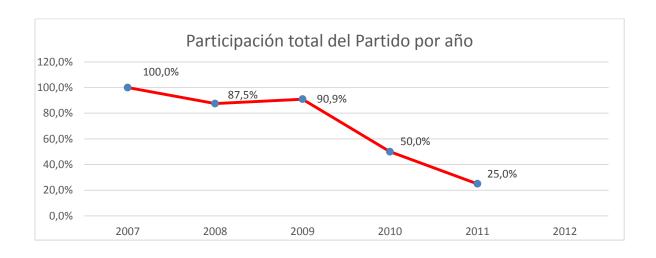
_

Fuente: Elaboración Propia. Información Obtenida del Parlamento del MERCOSUR (www.parlamentodelmercosur.org).

Cuadro N°3.b Participación en Sesiones Plenarias del Parlasur $\left(2007\text{-}2012\right)^{330}$ PT



 $\begin{array}{c} Cuadro\ N^{\circ}3.c \\ Participación\ en\ Sesiones\ Plenarias\ del\ Parlasur\ (2007-2012)^{331} \\ PSDB \end{array}$



Cuadro N.4a Participación en Sesiones Plenarias del Parlasur (2007-2012)³³² DELEGACION PARAGUAY



Total reuniones 44

Máximo de 792

Total de participaciones 698

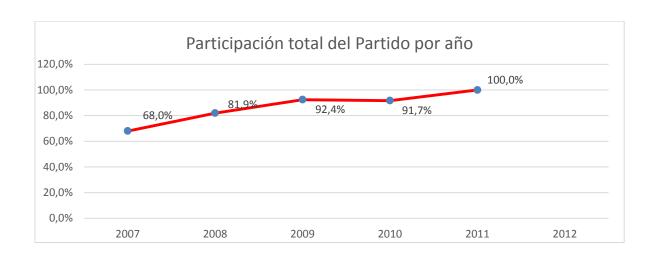
_

Fuente: Elaboración Propia. Información Obtenida del Parlamento del MERCOSUR (www.parlamentodelmercosur.org).

Cuadro N°4.b Participación en Sesiones Plenarias del Parlasur $(2007-2012)^{333}$ ANR



Cuadro N°4.c Participación en Sesiones Plenarias del Parlasur $(2007\text{-}2012)^{334}$ PLRA



Cuadro N.5a Participación en Sesiones Plenarias del Parlasur (2007-2012)³³⁵ DELEGACION URUGUAY



Total reuniones	44	
Máximo de		67.20/
participaciones	792	67,2%
Total de participaciones	532	

³³⁵ Fuente: Elaboración Propia. Info (www.parlamentodelmercosur.org).

Información Obtenida del Parlamento del MERCOSUR

Cuadro N°5.b Participación en Sesiones Plenarias del Parlasur $(2007\text{-}2012)^{336}$ FA



Cuadro N $^{\circ}$ 5.c Participación en Sesiones Plenarias del Parlasur $(2007-2012)^{337}$ PN

