

Congresos Nacionales y MERCOSUR. Posiciones partidarias en Argentina, Paraguay y Uruguay (1991-2006)¹

Autor: Mg. Hugo Daniel Ramos

Afiliación: Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral, Becario postgrado Tipo II CONICET

Correo electrónico: ramoshugo78@yahoo.com.ar

Resumen

En la presente ponencia se analiza *el posicionamiento* de los legisladores de Argentina, Paraguay y Uruguay, *según las pertenencias partidarias*, frente al MERCOSUR en el período 1991-2006. Específicamente se consideran las discusiones al interior de los Congresos Nacionales al momento de aprobarse lo que denominados Tratados Fundacionales del MERCOSUR (Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Ushuaia, Protocolo de Olivos y Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR)

Nos centramos en los legisladores miembros del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical (Argentina), la Asociación Nacional Republicana y el Partido Liberal Radical Auténtico (Paraguay) y el Partido Nacional, Partido Colorado y Frente Amplio (Uruguay). Las fuentes principales han sido los Diarios de Sesiones de ambas Cámaras de los respectivos Congresos Nacionales.

El “posicionamiento” de los legisladores fue abordado según los siguientes indicadores: 1- las percepciones en torno a la distribución de los beneficios de la integración; 2- la identificación de los legisladores con el proceso de integración y, 3- la manera en cómo es percibida la posición internacional de los Estados y de la región en relación a su participación en el MERCOSUR.

El trabajo forma parte de una investigación doctoral en curso que se propone indagar en torno a: i- cómo se posicionaron los actores político-partidarios de estos tres países, en tanto organizaciones partidarias, frente al MERCOSUR en el período 1991-2006, y ii- cómo se tradujeron esos posicionamientos a nivel nacional, en los respectivos Congresos Nacionales, y a nivel regional en la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM) durante esos mismos años.

Palabras Claves:

MERCOSUR - partidos políticos - Congresos Nacionales

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012

1-Introducción

El interés inicial que dio origen a la presente ponencia se relaciona con la práctica ausencia de estudios previos que aborden a los partidos políticos frente al MERCOSUR. Sin embargo, sólo los partidos -dentro del conjunto de los actores sociopolíticos domésticos vinculados con el Estado- cumplen dos requisitos esenciales para el adecuado procesamiento del conjunto de cambios involucrados en un proceso de integración: por un lado, la capacidad de agregación de intereses en sociedades pluralistas y, por otro, “la posibilidad de seguir el sistema de compromisos en su origen societario (aspiraciones, pautas ideológicas, memorias históricas, etc.), en su elaboración en los vericuetos de un Estado, en su fase de regateo y síntesis interestatal y en las proyecciones, rechazos y transformaciones que las decisiones integracionistas inducen en las sociedades correspondientes” (Pérez Antón, 1997:17).

De acuerdo a Luzuriaga (1999), existirían al menos tres aspectos o dimensiones desde las cuales puede analizarse la relación entre los partidos políticos y los procesos de integración: la *dimensión movilizadora de la opinión pública*²; la *dimensión parlamentaria* (que implica concebir las tareas parlamentarias como acciones íntimamente vinculadas a la pertenencia partidaria de los legisladores, además de considerar las capacidades de los Congresos para incidir en la política exterior) y, la *dimensión de transnacionalización partidaria directa*³.

Con algunas modificaciones, en nuestro trabajo adoptamos la propuesta de este autor, centrándonos en la segunda de las dimensiones señaladas. Así, analizamos el posicionamiento de los legisladores nacionales de Argentina, Paraguay y Uruguay -según su pertenencia partidaria- frente al MERCOSUR al momento de aprobarse lo que denominados “Tratados Fundacionales” del proceso de integración⁴. Consideramos a los siguientes partidos políticos: Partido Justicialista (PJ) y Unión Cívica Radical (UCR) por Argentina; Asociación Nacional Republicana (ANR) y Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) por Paraguay y Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC) y Frente Amplio (FA) por Uruguay⁵.

² Que involucra la formulación de propuestas y de programas electorales y que concibe a los partidos como organizaciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil

³ Con un doble registro: la participación en Parlamentos Regionales de los legisladores nacionales y la membresía en organizaciones interpartidarias internacionales por parte de los partidos políticos

⁴ Aquellos Tratados que dieron forma y le otorgaron su fisonomía específica al proceso de integración regional. Nos referimos al Tratado de Asunción (1991), Protocolo de Ouro Preto (1994), Protocolo de Ushuaia (1998), Protocolo de Olivos (2002) y Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005).

⁵ Los criterios fueron para su selección, basados en los aportes de Sartori (1992) fueron los siguientes: 1-los partidos con mayor fuerza electoral, (los partidos que lograron acceder al gobierno durante el período considerado) y, 2-los partidos que ocuparon el espacio de la primera minoría. Posteriormente se incorporó un

El marco teórico a partir del cual abordamos nuestro objeto de análisis fue el *neofuncionalismo* en la reformulación a cargo de Schmitter (2002). Asumiendo que la variable central de un proceso de integración es la *presencia de tensiones y contradicciones internas*, coincidimos con la visión de este autor de que su acumulación *genera crisis que pueden resolverse incrementando, disminuyendo o “encapsulando” las obligaciones contraídas por los Estados participantes*. De acuerdo a Schmitter (2002), estas crisis pueden dar lugar a “ciclos decisorios”, un concepto útil para abordar los “momentos cruciales” en el desarrollo de un proceso de integración, que se traducen generalmente en una serie de medidas políticas y nuevos instrumentos normativos.

Los factores involucrados en el análisis de estos ciclos permiten captar la dinámica temporal de un proceso de integración con las características del MERCOSUR y fueron seleccionados para definir los aspectos teórico-metodológicos centrales de nuestra investigación. Así, los *posicionamientos partidarios* fueron abordados a partir de las siguientes variables⁶: 1-*como perciben los partidos y/o legisladores que se distribuyen los beneficios de participar en el MERCOSUR*; 2-*cuál es su lealtad al proceso de integración* y; 3-*cómo perciben que la adscripción al MERCOSUR impacta sobre la posición internacional de cada país y de la región en su conjunto*.

Cabe mencionar que dadas las limitaciones de espacio, en la presente ponencia sólo exponemos algunos de los resultados de nuestra investigación, en particular aquellos elementos que nos permiten establecer parámetros comparativos entre los tres casos nacionales. La ponencia se estructura siguiendo el orden cronológico de aprobación de los Tratados considerados. En cada apartado se exponen los datos seleccionados de los debates parlamentarios, que luego serán retomados en las conclusiones generales.

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

El primer Congreso que aprobó el TA fue el Congreso Nacional del Paraguay, apenas tres meses después de su firma⁷. En los debates en ambas Cámaras participaron representantes de los principales partidos políticos⁸. El tratamiento se inició luego de la presentación de

tercer criterio de orden metodológico: la necesidad de que los partidos considerados estuviesen presentes a lo largo de todo el período bajo análisis como fuerzas políticamente relevantes

⁶ Para Schmitter (2002) la resolución de cada ciclo decisorio dependerá del valor que adopten cinco variables. En nuestro trabajo sólo tomamos las tres mencionadas, adecuándolas a nuestro objeto.

⁷ La Cámara de Senadores lo trató y votó en la Sesión del día 30 de mayo de 1991 mientras que la Cámara de Diputados lo sancionó el 27 de junio de 1991.

⁸ En la Cámara de Senadores expusieron 9 Senadores (5 de la ANR, 3 del PLRA y 1 del PRF); en la de Diputados 7 legisladores (5 de la ANR, 1 del PLRA y 1 del PRF). Considerando que en ese momento el Congreso estaba integrado por 108 representantes (36 Senadores y 72 Diputados) participaron del debate menos del 15% (13,9% exactamente) de los legisladores.

los respectivos informes de Comisión⁹, que sirvieron de guía para las intervenciones. Cabe adelantar que en ambas Cámaras el Tratado se aprobó por unanimidad. Ahora bien, en los debates se registraron opiniones tanto positivas como negativas, que tradujeron a su vez posicionamientos diferentes sobre el MERCOSUR.

En este sentido, el primer aspecto que se revela en la discusión del Tratado es el de la percepción de *la inevitabilidad del MERCOSUR*, un proceso del cual Paraguay *no podía quedar afuera*. Las argumentaciones que sustentaron esa percepción discurrieron por dos carriles distintos: algunas referían al contexto internacional, manifestadas tanto por legisladores del PLRA como de la ANR¹⁰ y otras al escenario regional, donde la alianza argentino-brasileña parecía “sellar” el destino del país: “Cuando los gobiernos de Brasil y la Argentina abrieron las negociaciones para establecer lo que hoy se conoce como MERCOSUR, con la incorporación del Uruguay después, *sabíamos desde ya que tarde o temprano el Paraguay tendría que incorporarse al mismo*, sea por razones geopolíticas como de prestigio político *para no quedar aislados*” (Diputado Antonio Salum Flecha, ANR, las cursivas son nuestras)¹¹.

Un segundo aspecto destacable fue la relación que se estableció entre *integración y desarrollo económico*, aunque difícilmente pueda afirmarse que el segundo concepto tuviese un significado preciso para el conjunto de los legisladores. Así, el Senador Carlos Augusto Saldívar (ANR) vinculó explícitamente *integración-industrialización-desarrollo*¹² mientras que el Senador Waldino Ramón Lovera, del mismo partido, se inclinó por la *tríada integración-apertura económica-desarrollo*¹³ que también se registró en las expresiones vertidas por representantes del PLRA¹⁴. De forma más clara, la creencia de que la

⁹ En la Cámara de Senadores el Tratado fue girado a las Comisiones de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales; Economía, Cooperativismo, Desarrollo e Integración Económica Latinoamericana; y Hacienda. En la Cámara de Diputados sólo a la Comisión de Relaciones Exteriores.

¹⁰ Al respecto, el Senador Domingo Laíno (PLRA) expresaba “yo me sumo a ese criterio de que no existe otra salida (...) cuando desaparece la confrontación este-oeste precisamente aparece la regionalización económica (...) y naturalmente a nosotros los latinoamericanos, no nos queda otra salida” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 39)

¹¹ “Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 27 de junio de 1991: 30. En el mismo sentido, “si además de ser mediterráneo, si además de tener un desarrollo relativo inferior a nuestros vecinos y al Uruguay, si además de las dificultades de todo tipo que significan las marginaciones internas, la falta de integración del propio país, *le agregamos el marginarnos de esta corriente de los más poderosos de la sub-zona, entonces nuestro destino indudablemente va a ser aciago*” (Senador Evelio Fernández Arévalo, PLRA, las cursivas son nuestras) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 38

¹² “La integración es necesario, ante todo, porque los estrechos mercados nacionales dificultan o imposibilitan el establecimiento de las industrias que operan a gran escala sin las cuales es difícil un desarrollo equilibrado” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 23)

¹³ “Voy a dar mi voto favorable a este Tratado (...) porque desde el punto de vista económico se basa en el criterio de economías abiertas” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 35)

¹⁴ “Manifestamos en esta oportunidad nuestra aprobación al Proyecto (...) por considerarlo que en sí es bueno y por coincidir con una línea de pensamiento de nuestro Partido, favorable a la universalización de la sociedad

integración regional contribuiría al *desarrollo democrático del país* fue una percepción compartida por legisladores de los dos partidos considerados.

Por su parte, una tercera percepción común frente al MERCOSUR fue aquella que lo vinculó con la fórmula “la unión hace la fuerza”, a saber: que la incorporación al MERCOSUR permitiría mejorar el poder relativo de la región frente al escenario internacional¹⁵.

Ahora bien, ¿cuáles eran los costos del MERCOSUR para los legisladores paraguayos? Para los miembros del PLRA, aunque eran “concientes que determinadas regiones de nuestra economía van a sufrir” (Senador Juan Carlos Zaldívar, PLRA)¹⁶ lo más preocupante *era lo que no estaba en el Tratado*: “no comparto muchas de las previsiones de este Tratado y no tanto lo que contiene el Tratado *cuanto lo que deja de contener*”; “*quiero subrayar la falta de una declaración, de una cláusula, de una reserva democrática, es realmente inconcebible*” (Senador Evelio Fernández Arévalo, PLRA, las cursivas son nuestras)¹⁷. Para los representantes miembros de la ANR, en tanto, *el MERCOSUR también entrañaba riesgos ciertos*: “esto no es la panacea que va a solucionar todos nuestros problemas (...) el ingreso por aranceles, ¿con qué vamos a compensar?” (Senador Abraham Esteche, ANR)¹⁸; “Paraguay [en] la pequeña agricultura, va a tener que adecuarse y va a tener que sufrir posiblemente el impacto de esa adecuación” (Senador Carlos Romero Pereira, ANR)¹⁹, “*yo creo que es bastante corto [el plazo] de preparar a nuestros conciudadanos* industriales sobre todo, a nuestros productores primarios, los agricultores, mentalizar sobre la importancia del Mercado Común Latinoamericano, que estamos aprobando” (Abraham Esteche, ANR, las cursivas son nuestras)²⁰

Sin embargo, más allá de estas puntualizaciones, lo cierto es que el clima general fue de “optimismo”, y el indicador más acertado de que pesó más *la evaluación de beneficios que de costos* fue la presentación realizada por el Senador Carlos Augusto Zaldívar (ANR),

humana (...) en cuestiones tan importantes como lo relativo a la liberalización comercial [entre otros aspectos]” (Senador Juan Carlos Zaldívar, PLRA, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 36

¹⁵ “América Latina no puede esperar que sus problemas sean resueltos por los esfuerzos individuales de cada país. Sus intereses en el mercado mundial sólo serán protegidos y fomentados en forma adecuada cuando la región logre la unidad de acción y de objetivo que únicamente le pueda proporcionar la integración económica” (Senador Carlos Augusto Zaldívar, ANR, las cursivas son nuestras)”. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 24; no somos unos atrapados sin salida; hay una salida y *esa única salida creo que es lograr la regionalización económica en América Latina y MERCOSUR es un primer paso* para lograr ese objetivo” (Senador Domingo Laíno, PLRA, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 39

¹⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 37

¹⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 38

¹⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 38

¹⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 36

²⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 38

Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales, que apenas mencionó cinco elementos que podrían perjudicar al país frente a quince beneficios concretos²¹.

El segundo Congreso que aprobó el TA fue el Congreso Nacional del Uruguay, a lo largo de varias Sesiones²². De acuerdo a Pareja, Pérez Antón y Cossi (2000: 186), con quienes coincidimos “el tratamiento brindado por el Legislativo al Tratado de Asunción debe quedar entre los mejores desempeños parlamentarios desde el retorno al régimen democrático y el más destacado en relación con los tratados mercosurianos”. En efecto, la práctica totalidad de los miembros del Senado (23 en 30) participó activamente del debate mientras que casi la mitad de los Representantes expresaron su opinión sobre el Tratado (40 en 92)²³. Las tres fuerzas partidarias consideradas en nuestro trabajo expusieron públicamente la formación política de sus miembros²⁴, con manifestaciones que excedieron ampliamente los objetivos de este trabajo; en este sentido, no podemos menos que esquematizar y simplificar la riqueza argumentativa desplegada.

Por otro lado, el Congreso uruguayo se caracterizó por otra singularidad: es el único caso donde se registraron votos negativos. En la Cámara de Senadores la unanimidad a favor fue la nota distintiva (30 votos de 30 Senadores), pero en la Cámara de Representantes contra 89 votos a favor, 3 Diputados del Frente Amplio votaron en contra. Los tres eran parte del Movimiento de Participación Popular.

²¹ “Los costos de nuestra participación en el Mercado Común serían: 1-disminución de ingresos fiscales; 2-reajuste (...) de la política fiscal; 3-reorientación del gasto público para afrontar mayores necesidades en la infraestructura económica y social (...); 4-desplazamiento de fuentes de trabajo; 5-no aplicación de tratamientos diferenciales”; en contraposición, enumeró 15 beneficios concretos para el país”. Por su parte, los beneficios mencionados fueron: “1-eliminación de aranceles y restricciones no arancelarias; 2-ampliación de mercado, creación de espacio único; 3-aumento de eficiencia productiva; 4-atractivo en el sector energético para el desarrollo; 5-aumento de inversiones directas por ampliación de mercados, crecimiento de la eficiencia productiva y la abundancia energética; 6-garantía de mercado ampliado; 7-aumento de poder negociador ante terceros; 8-mayor participación en la expansión de la frontera económica al interior del continente; 9-simplificación y armonización de normas y procedimientos; 10-mayor capacidad de exportar hacia terceros países (...), 11-diversificación de la estructura productiva de bienes y servicios; 12-complementación económica con países vecinos mediante la radicación de eslabones de la cadena productiva del Mercado Común; 13-aumento de la ocupación y diversificación de la mano de obra; 14-eliminación del mercado ilegal; 15-ampliación y expansión de determinadas industrias”. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de mayo de 1991: 26

²² En la Cámara de Senadores el Tratado comenzó a ser considerado el día 2 de abril de 1991; el 9 del mismo mes se decidió conformar una Comisión Especial para su análisis en vez de enviarlo a la Comisión de Asuntos Internacionales (el único caso en el que se utilizó esta metodología); el Informe de la Comisión se presentó el 7 de mayo, dando inicio al debate, que se extendió a lo largo de los días 8, 9, 14, 15, 21 y 22, cuando fue finalmente aprobado. En la Cámara de Representantes, el Tratado fue debatido en las Sesiones de los días 9, 10 y 11 de julio, siendo aprobado el día 12 del mismo mes.

²³ En porcentajes, el 51,6% de los legisladores de ambas Cámaras (63 en 122).

²⁴ En la Cámara de Senadores intervinieron 7 legisladores del Frente Amplio, 9 del Partido Nacional, 6 del Partido Colorado y 1 del Partido por el Gobierno del Pueblo. En la Cámara de Representantes lo hicieron 16 legisladores por el Frente Amplio, 13 por el Partido Nacional, 7 por el Partido Colorado y 4 por el PGP.

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

Al respecto, una de las notas más distintivas del debate es la continua apelación a la *inevitabilidad* de que el Uruguay ingrese al MERCOSUR. De forma marcada y extensamente difundida entre legisladores de las distintas fuerzas políticas la percepción predominante era que *no había otro camino*: “Uruguay *no tiene otra opción* que la que el Poder Ejecutivo ha elegido” (Senador Sergio Abreu, PN, las cursivas son nuestras)²⁵; “*¿Cuál es la alternativa del Uruguay frente a la posibilidad de no ingresar al MERCOSUR?* Quedar a un costado del mundo, convertirse en una nación autosuficiente que sólo consume lo que pueda producir” (Senador Pablo Millor, PC, las cursivas son nuestras)²⁶; “*Cuál es la alternativa que aquí se nos ha ofrecido para el caso de que no estemos en el MERCOSUR?* La integración Latinoamericana. Pero ¿cuál? (...) y ¿con quien? (...) ¿Para cuándo? ¿Para qué generación? (Representante Francisco Rodríguez Camusso, FA, las cursivas son nuestras)²⁷. Sin embargo, y a diferencia del caso paraguayo, *algunos legisladores sí presentaron opciones* rebelándose frente a lo que consideraban una falsa disyuntiva, siendo el ejemplo más notable el del Helios Sarthou, del Frente Amplio, precisamente uno de los Representantes que votó contra el Tratado²⁸.

Las alternativas que se barajaron en el debate fueron dos: la primera era compartida por la totalidad de los miembros del Frente Amplio que, aunque votaron a favor, expresaban un “apoyo crítico”, ya que consideraban que el “modelo comercial” que sustentaba al MERCOSUR no se ajustaba a sus concepciones de “lo que debería ser” la integración latinoamericana: “desde los albores de su historia el Uruguay reclama una experiencia de integración (...) concebido como vía imprescindible de realización nacional, *dicho proceso debería tener una naturaleza integral, involucrando simultáneamente los ámbitos productivo, tecnológico, comercial y financiero. Así, la integración no debería ser apenas para vender lo que nos sobra y*

²⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 7 de mayo de 1991: 242

²⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991:141

²⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 11 de julio de 1991: 318

²⁸ “Hay un argumento básico que lleva a votar afirmativamente, y es el de ‘no hay más remedio’, ‘es la única salida’ (...) hay como una especie de naufragio no dotado de racionalidad (...) ¿que habría pasado si no hubiera existido el MERCOSUR? (...) No puedo admitir en el sistema político una opción de este tipo: MERCOSUR o nada” (las cursivas son nuestras)

comprar lo que nos falta” (Representante Francisco Rodríguez Camusso, FA, las cursivas son nuestras)²⁹.

La segunda opción se expresó en la voz de sectores internos tanto del Partido Nacional como del Partido Colorado, que preferían una integración directa al mercado mundial. Éstos aceptaron el TA, pero como un mecanismo *para facilitar* el cumplimiento de ese objetivo. Así, el Senador Sergio Abreu (Movimiento Renovación y Victoria, aliado al Herrerismo) expresaba “Visualizamos la estrategia integracionista *como una etapa de complementación* entre esta integración regional y la del resto del mundo”³⁰; más claramente, el Senador del Partido Colorado y miembro de la Unión Colorada y Batllista, Juan Carlos Blanco, expresó “entre las prioridades políticas que tenemos, *la integración no es tan importante como el evitar el aislamiento*, y en la sintonía fina, la ubicación del AEC es absolutamente decisiva”³¹ (las cursivas son nuestras).

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

Ahora bien, ¿por qué y para qué integrarse? De manera similar al caso paraguayo la percepción *de inevitabilidad* descansó en los condicionamientos del contexto subregional y sistémico. En particular, las tres fuerzas políticas coincidieron en señalar el impacto político y económico para el país del entendimiento entre Argentina y Brasil³². De todas formas, el “para qué integrarse” tuvo también una respuesta específicamente uruguaya: el MERCOSUR es percibido *como un instrumento de modernización*, el “empuje” externo

²⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 9 de julio de 1991: 117

³⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 7 de mayo de 1991: 243

³¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 10

³² “Uruguay siempre estuvo en una situación especial, determinada históricamente por los desencuentros de Argentina y Brasil. Pero ahora se encontró, de pronto, con que sus dos grandes vecinos se habían entendido, y que, necesariamente, tenía que estar presente en ese entendimiento. Es lo que está haciendo a través del Tratado del MERCOSUR” (Senador Walter Santoro, PN, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991:27; “La situación política de estos países [Argentina y Brasil] y el proceso que ellos emprenden no deja, en mi opinión, posibilidades de tomar la opción de no participar en este proceso” (Senador Juan Carlos Blanco, PC). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 12; “Sería nefasto que el país quedara fuera del MERCOSUR (...) perderíamos casi de un plumazo (...) entre el 30 y el 35% de nuestro comercio exportador” (Senador Danilo Astori, FA). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 8 de mayo de 1991: 275.

necesario para cambiar las estructuras socio-económicas internas, calificadas como atrasadas e inmóviles³³.

Pero al igual que la noción de *desarrollo* en el Paraguay, el concepto de *modernización* no sólo tuvo distintos referentes para los partidos político uruguayos, sino también para sus sectores internos. Así, si para el Senador Leopoldo Bruera, del Partido Comunista-Frente Amplio: “El MERCOSUR *se creará para la defensa*, entre otras cosas, -eso es lo que queremos los uruguayos- de nuestra producción, *del desarrollo industrial y agropecuario* y del bienestar de la población”³⁴ (las cursivas son nuestras); para el Senador Danilo Astori, de Asamblea Uruguay-Frente Amplio, en cambio, era fundamental “la actitud abierta y flexible que nos convendría adoptar sobre este punto (...) No es lo mismo empezar con una experiencia de este tipo y *dar impulso a actividades internas* -entendiéndose por ellas *la de los cuatro países en conjunto* (...) - *y luego, en etapas subsiguientes* (...) *someterlas a una mayor confrontación externa*, esto es, (...) a los efectos de *impulsar lo que quisiéramos tener* y luego, sí, someterlo al encuentro con las otras actividades del resto del mundo”³⁵ (las cursivas son nuestras).

En lo que sí coincidían todos los sectores del Frente era en *la defensa de un rol activo por parte del Estado*, no sólo atendiendo a las exigencias de la integración, a la que percibían como demasiado “atada” a la liberalización comercial³⁶, sino también criticando las políticas neoliberales aplicadas por la administración de Luis A. Lacalle³⁷. Para los sectores gubernamentales del Partido Nacional y para la mayoría del Partido Colorado, en cambio, “modernización” implicaba *liberalización*: “el arancel externo común tiene que ser lo más

³³ “Damos nuestro apoyo al MERCOSUR *porque aspiramos a tener un país moderno*, competitivo en su producción, que alcance los más altos niveles de desarrollo económico” (Senador Leopoldo Bruera, FA, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 23; “Esto tiene como única y gran virtud la de *convertirse en un gran acicate para la transformación del país* (...) a nuestro juicio este Tratado puede constituir *la gran palanca de cambio para el país*” (Senador Ignacio Posadas Montero, PN, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 7 de mayo de 1991: 251; “está provocando un saludable efecto revulsivo en todo el país, *avivando nuestra conciencia y despertando nuestra iniciativa*” (Representante Guillermo Stirling, PC, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 9 de julio de 1991: 115.

³⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República oriental del Uruguay, 9 de mayo de 1991: 15

³⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 15 de mayo de 1991: 80

³⁶ “¿Por qué decimos sí a las políticas de integración y por qué no nos convence el Tratado del MERCOSUR? Porque cuando nosotros hablamos de políticas de integración pensamos en cómo han sido siempre, inclusive las primeras que se dieron en el mundo moderno, es decir, fuertemente regidas por el Estado” (Representante Hugo Cores Pérez, Frente Amplio). Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 11 de Julio de 1991: 229

³⁷ “No vamos a votar favorablemente este proyecto del MERCOSUR en el sentido de darle un cheque en blanco a esta política económica. Vamos a apoyar la idea marco, pero vamos a ser los primeros en reclamar el principio de justicia social” (Representante Thelman Borges Abemorad, Frente Amplio) Diario de Sesiones de la Cámara de Representante de la República Oriental del Uruguay, 11 de Julio de 1991: 301. Cabe mencionar que en ese planteo no estaban solos ya que legisladores del Partido Nacional (Movimiento Nacional de Rocha) acompañaron su defensa de un rol activo por parte del Estado.

reducido posible (...) *de manera de permitir y facilitar la posibilidad de continuar comerciando con terceros países* (...) e incentivar la competitividad” (Senador Alberto Brausse Berreta, Lista 15-Partido Colorado, las cursivas son nuestras)³⁸.

Un tercer aspecto digno de considerar es la evaluación que los legisladores uruguayos realizaron del TA. A lo largo de todo el debate resuenan las expresiones que remarcan los *vacíos institucionales*, estrechamente ligados a la *ausencia de garantías*³⁹.

La *incertidumbre* sobre los resultados se complementó en algunas de las intervenciones con la percepción de que la integración al MERCOSUR tendría *costos muy elevados* para el país⁴⁰: “no votamos la ratificación porque el período de transición de acuerdo al Tratado y especialmente sus *omisiones pueden ser de graves consecuencias para los sectores empresariales y de trabajadores*” (Representante Helios Sarthou, Frente Amplio)⁴¹; “estamos convencidos de que *esto no será un parto sin dolor*” (Representante Carlos Suárez Llerena, PN)⁴²; “un Tratado concreto que a nuestro juicio no es satisfactorio porque es claro y meridiano (...) que *nos va a generar los mayores perjuicios*” (Representante Alejandro Atchugarry, PC)⁴³.

Así, y aunque el TA contó con sólidas mayorías en este país, no puede afirmarse que en Uruguay existiese el mismo clima de “optimismo” que se observaba en Paraguay; por el contrario, la duda, la desconfianza, convivieron con la celebración de un acontecimiento que se percibía como histórico: “el más grande desafío luego de la independencia nacional” (Senador Julio Pereryra, PN)⁴⁴

³⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 15 de mayo de 1991: 78.

³⁹ “En cuanto a este Tratado, nos preocupa más lo que no dice, lo que no figura en su texto” (Senador Jaime Pérez, FA). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 14 de mayo de 1991: 42; “¿Que garantías hay de que estos compromisos asumidos por los cuatro países se van a cumplir? En este Tratado de Asunción existen pocas o ninguna” (Senador Alberto Zumarán, PN). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 8 de mayo de 1991: 292; “Esto significa tirarse al agua sin saber si al final podremos nadar con eficiencia y tranquilidad o vamos a ahogarnos” (Representante Wilson Craviotto, PC). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República Oriental del Uruguay, 9 de Julio de 1991: 204

⁴⁰ Una mención especial merece el descontento por la falta de reconocimiento del menor desarrollo relativo de Uruguay en relación al Brasil y a la Argentina. En este sentido, sólo mencionamos las palabras de un legislador frenteamplista “¿Porqué este Tratado no tiene ninguna cláusula en relación con el país de menor desarrollo? (...) debe ser el único Tratado de integración en el mundo en el que no se prevé una cláusula de este tipo.” Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República Oriental del Uruguay, 10 de Julio de 1991: 198

⁴¹ Informe en Minoría, Comisión de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales, firmado por el Diputado Helios Sarthou, del Frente Amplio. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la república Oriental del Uruguay, 9 de julio de 1991: 107.

⁴² Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 11 de Julio de 1991: 316

⁴³ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 9 de Julio de 1991: 259.

⁴⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 21 de mayo de 1991: 133

El último de los tres Congresos abordados en nuestro trabajo que aprobó el TA fue el Congreso Argentino. De manera similar al caso paraguayo, sólo se le dedicó una Sesión en cada Cámara⁴⁵, donde participó un número reducido de legisladores, aunque pertenecientes a un amplio espectro de partidos políticos⁴⁶.

En principio, uno de los aspectos más notorios del debate es la apelación al registro histórico; el MERCOSUR es percibido como *el primer paso para la concreción de una aspiración que se remonta hasta la independencia*⁴⁷. Si bien en los otros casos nacionales la dimensión histórica no está ausente, aquí cobra una centralidad marcada, anclada en la idea de América Latina como “patria grande” y en los aspectos comunes a todos los países latinoamericanos.

El segundo elemento que destacamos también se observó en los debates de Uruguay y Paraguay: la integración como *necesidad*. Sin embargo, mientras que en el primero de estos países tomaba la forma de una *inevitabilidad* determinada principalmente por *los cambios en el contexto subregional*, en el segundo también era tributaria de *las modificaciones en el plano sistémico*. El caso argentino se asemeja más a Paraguay, con la salvedad de que *aquí el escenario regional prácticamente no es tenido en cuenta: la necesidad viene dada por las transformaciones en el sistema internacional*⁴⁸.

⁴⁵ La Cámara de Senadores lo trató y votó en la Sesión del día 24-25 de julio de 1991 mientras que la Cámara de Diputados lo sancionó en la Sesión del 14-15 de agosto de 1991.

⁴⁶ En la Cámara de Senadores expusieron 8 legisladores pertenecientes a la UCR (4), PJ (1), Partido Bloquista (1), Partido Liberal (1) y Partido Autonomista de Corrientes (1); en la Cámara de Diputados 13 legisladores pertenecientes al PJ (6), UCR (2), Partido Demócrata Progresista (1), U.Ce.De (1), Partido Demócrata Cristiano (1), Partido Liberal (1) y Movimiento de Integración y Desarrollo (1). En el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados se insertó además el discurso de un legislador del PJ que no participó oralmente del debate y dos discursos escritos por legisladores que sí lo hicieron, del mismo partido. En términos de porcentajes, de un total de 300 legisladores (46 Senadores y 254 Diputados) sólo el 7% intervino en las Sesiones donde se aprobó el TA.

⁴⁷ “*Esta América Latina no nació con el mapa sembrado de colores diferentes*. San Martín no se sentía extranjero en Lima; Artigas hablaba de la Patria grande. Todos los redactores de los viejos documentos de la emancipación hablaban de los hombres libres de Sudamérica, vivieran en Venezuela, Chile o lo que hoy es la República Argentina” (Senador Ricardo Laferriere, UCR, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24-25/07/91: 1284; “*En la República Argentina (...) se trata de la continuidad de un proceso que viene desde lejos: parte de San Martín y de Bolívar*” (Diputado José Corchuelo Blasco, PJ, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2423

⁴⁸ Así, el Diputado Cochuelo Blasco (PJ) sostiene “*Esta integración poblacional, territorial y de recursos económicos se basa en una voluntad política común que entiende que el mundo marcha hacia una estructura de grandes espacios regionales y de grandes estructuras económicas que permitirán a los países que los integren competir y participar en el nuevo tiempo que se avecina*” (las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2424; “*Hay que actuar como una nación latinoamericana*. Si no adoptamos una estrategia que nos dé trascendencia internacional va a ser difícil, *frente a las estrategias de los poderosos de nuestro tiempo*, frente a las grandes concentraciones geoeconómicas y geoestratégicas” (Senador Luis León, UCR, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24-25/07/91: 1283. Estas palabras traducen claramente que la idea subyacente es que “*la unión hace la fuerza*” frente a los desafíos que planteaba el nuevo contexto internacional.

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

La primera plantea que “quizá no el recelo pero a lo mejor el exceso de entusiasmo, me obliga a decir que *el tratado debería ser (...) más rápido y fuerte*, tratando de avanzar sobre aspectos fundamentales en la integración de países que quieren conformar una nueva Nación. Yo también siento que a veces darnos un tinte demasiado economicista a nuestros esfuerzos integradores; les damos un tinte que pareciera reducirse al comercio de mercancías”⁴⁹ (Senador Ricardo Lafferriere, UCR, las cursivas son nuestras)⁵⁰. De manera similar, el Diputado Antonio Cafiero (PJ) sostiene que “esta integración que se nos plantea a través del Mercosur nos lleva a preguntarnos *cuál es el tipo de integración y cuál es el resultado al que vamos a arribar con este modelo (...)* ¿Esta es una integración para fortalecer un mercado latinoamericano entre los países que vamos a integrar el Mercosur?, *¿Es una integración para fortalecer un camino de autonomía, de dignidad y de independencia o es una integración subordinante, que se acomoda fácilmente como una escolta al nuevo orden internacional?*”⁵¹. La utilización de la noción de “modelo” en esta intervención da cuenta de que algunos legisladores argentinos percibían al MERCOSUR como *un modelo de integración* específico vinculado con un conjunto de políticas en proceso de implementación en ese mismo momento.

La segunda respuesta al interrogante planteado más arriba es la otorgada por los legisladores que apoyan esas políticas. Al respecto, son los partidos minoritarios, de clara identificación ideológica de derecha o centro-derecha los portavoces de esta posición, curiosamente ausente en las intervenciones de los legisladores de la UCR y el PJ que también adscribían a la misma. Cabe recordar en este sentido que el TA fue aprobado en ambas Cámaras por unanimidad. El tratado implicaba la liberalización de la práctica totalidad del comercio exterior del país; sin embargo, un escaso número de voces cuestionó abiertamente las disposiciones económica-comerciales. Este “silencio” da cuenta de un consenso tácito, nacido no sólo de la imposibilidad de modificar sus cláusulas, sino también *del apoyo al proceso mismo*. En palabras del Diputado Saturnino Danti Aranda (PJ) “De nada serviría realizar un análisis economicista”⁵². La *inevitabilidad* también se define en términos de la creencia en la imposibilidad de aplicar otras políticas.

⁴⁹ No podemos dejar de mencionar aquí la similitud de estas expresiones con otras ya registradas en los debates en los Congresos de Uruguay y Paraguay.

⁵⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991: 1285

⁵¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2428-29.

⁵² Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2433.

Por último, también en este Congreso se encuentran algunas voces que indican tanto *las ausencias* del “Tratado Marco”⁵³ (en mucha menor escala que en el caso uruguayo) como la percepción del MERCOSUR como *amenaza*: “por estar acostumbrado a leer mucho sobre Brasil me encuentro en condiciones de comentar que algunos autores brasileños dicen que para el año 2100 su país podría llegar a tener 1.329 millones de habitantes si se mantuviera el actual índice de aumento poblacional (...) Al apoyar este tipo de acuerdo no debemos pensar *en el metro sino en el kilómetro que viene*” (Diputado Héctor Dalmau, PJ, las cursivas son nuestras)⁵⁴

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

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

El POP siguió el mismo orden de aprobación que el TA: primero el Congreso de Paraguay⁵⁵, luego el de Uruguay⁵⁶ y finalmente el de Argentina⁵⁷. Sin embargo, en esta ocasión los debates fueron mucho más acotados en los tres casos, con la parcial excepción del caso uruguayo, que aún así no tuvo ni la extensión ni la profundidad observada en 1991. En el caso paraguayo, apenas si intervinieron tres legisladores⁵⁸, lo cual no sólo dificulta realizar un análisis similar al que realizamos para el TA sino que también erosiona la posibilidad de que las voces registradas puedan interpretarse como representativas de sus fuerzas políticas de pertenencia. Considerando estas advertencias sólo mencionamos los aspectos más significativos de las exposiciones.

⁵³ “Este tratado podía haberse puesto un artículo que dijera que esta unión es con los países que tienen gobiernos democráticos” (Senador Adolfo Gass, UCR). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991: 1285.

⁵⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991: 2435. El mismo Diputado expresa un poco antes una frase que resume cabalmente uno de los principales temores: “este esquema de integración puede quedar reducido a un gran puente entre las regiones más desarrolladas de la Argentina y las más desarrolladas de otros países. En ese caso, los hombres de la frontera (...) podemos quedar debajo de ese puente viendo pasar la pelota y sin poder tocarla”.

⁵⁵ En la Cámara de Senadores el POP fue tratado y aprobado en la Sesión del día 30 de marzo de 1995; dos meses después, en la Sesión del día 25 de mayo, la Cámara de Diputados finalizaba el trámite legislativo.

⁵⁶ El POP fue debatido por dos Legislaturas aunque en la primera sólo alcanzó a aprobarlo la Cámara de Senadores (el día 1º de Febrero de 1995). En el segundo tratamiento, la Cámara de Representantes lo aprobó en una única Sesión, el 16 de mayo de 1995. La Cámara de Senadores volvió a discutirlo y aprobarlo el 22 de agosto de 1995.

⁵⁷ La Cámara de Senadores lo discutió y aprobó el día 5 de julio de 1995; la Cámara de Diputados en la Sesión del Día 20-21 de septiembre de 1995.

⁵⁸ En la Cámara de Senadores, 2 (dos) representantes del PLRA; en la Cámara de Diputados 1 (uno) del PEN.

En este sentido, el primer elemento a tener en cuenta es, precisamente, la ausencia de interés en explicitar las opiniones políticas; ausencia que no sólo debe entenderse como silencio, sino también en términos de *ausencia física*, como queda claramente de manifiesto cuando se observan los reclamos por falta de quórum durante el debate⁵⁹. Es un Senado semivacío el que da curso al POP, no sin antes dejar entrever algunas cuestiones relevantes para nuestro trabajo.

El segundo elemento que nos interesa destacar la percepción, ya insinuada en el debate del TA, de *que los Parlamentos estaban siendo dejados de lado en el proceso de integración*. Uno de los aspectos del POP que contribuyó a dar cuerpo a esta percepción es que la CPCM se debía dirigir al CMC *por intermedio* del GMC (Protocolo de Ouro Preto, artículo 26). El Senador Carlos Alberto González (PLRA)⁶⁰ expresó claramente su disconformidad con tal disposición “una norma que desde nuestro punto de vista es improcedente en razón de que *no existe motivo alguno por el cual la Comisión Parlamentaria Conjunta que está representando a los Parlamentos no tenga que dirigirse al Consejo Mercado Común*, que es el órgano político” (las cursivas son nuestras)⁶¹.

Un tercer elemento a tener en cuenta es la alusión que se hace acerca del mecanismo de toma de decisiones del MERCOSUR, referencia que involucra discursivamente al conjunto del Paraguay, más allá de las pertenencias partidarias: “las decisiones de los órganos del MERCOSUR tienen que ser tomadas por consenso y con la presencia de todas las partes. *Esta norma ha sido considerada como un triunfo de la tesis paraguaya*, y creo que con apoyo de la tesis uruguaya, *porque no puede ya en este momento adoptarse decisión de ninguna naturaleza sin la conformidad del Paraguay*. Evidentemente *esto crea una situación que favorece a nuestro país desde el momento en que ya, dentro del MERCOSUR (...) no existen dos países grandes y dos países pequeños, los cuatro países son indispensables en la toma de decisiones (...) El Paraguay tendrá que dar su acuerdo para cualquier decisión que se adopte dentro del MERCOSUR*” (Senador Carlos Alberto González, PLRA, las cursivas son nuestras)⁶².

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

⁵⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de marzo de 1995: 56-57.

⁶⁰ Cabe destacar que en ese momento la delegación paraguaya tenía la presidencia pro-témpore de la CPCM, siendo el mismo Carlos González su Presidente.

⁶¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de marzo de 1995: 58

⁶² Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de marzo de 1995: 59

En el Congreso Nacional del Uruguay, en tanto, las discusiones fueron más extensas e intervinieron legisladores de las tres fuerzas políticas involucradas en nuestro trabajo. Aunque de menor alcance que en el caso del TA, el debate político incluyó 14 exposiciones⁶³; de manera similar, también aquí se registraron votos negativos: 2 en la Cámara de Representantes y 1 en la Cámara de Senadores⁶⁴.

Un primer elemento que se destaca al analizar los debates es la división que se observa entre las argumentaciones de quienes votan en contra (frenteampelistas del MPP)⁶⁵ y los que votan a favor (frenteampelistas, nacionalistas y colorados); a su vez, dentro de este último grupo se delinear claramente dos posturas: por un lado, aquellos que disputan *el contenido de la integración*, en términos del “modelo de integración” deseado; por otro aquellos que centran sus intervenciones en el *modelo institucional delineado en el Protocolo*, señalando sus aciertos y sus fallas.

En relación a quienes votaron en contra dos fueron las percepciones predominantes: *el MERCOSUR como perjuicio* a los intereses *nacionales* del país⁶⁶ y la integración mercosuriana *como instrumento de dominación*⁶⁷ que se contraponía a su concepción de que la integración debía ser *una fuerza liberadora*⁶⁸.

Frente al rechazo del MPP, el apoyo crítico del resto del frenteamplismo, basado en la percepción de que *el MERCOSUR no era en sí mismo algo malo*, aunque debía ser reformulado en función de ciertos parámetros. Esta visión compartía algunos puntos con el sector de “Manos a la Obra” del PN: profundizar el desarrollo industrial de la región, dar

⁶³ Considerando sólo a la Legislatura que aprobó al Protocolo. En la Cámara de Representantes participaron de las discusiones 7 legisladores (4 del PN, 2 del FA y 1 del PC); igual número que en la Cámara de Senadores (2 del PN, 3 del FA, 1 del PC y 1 de Nuevo Espacio).

⁶⁴ Nuevamente, los 3 votos correspondieron a miembros del MPP-Frente Amplio: los Representantes Marcos Abelenda y José Mujica y el ahora Senador Helios Sarthou

⁶⁵ Quien mejor expresa que el modelo institucional está lejos de generarle interés es el Representante José Mujica, cuando afirma “No tengo mayores cosas contra lo que estamos firmando hoy. En definitiva, *solamente es el marco institucional*” (las cursivas son nuestras) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 257

⁶⁶ “La reconversión industrial no se ha producido y la conquista de un mercado de 200 millones de personas prometido y propagandeado no sólo no se consiguió, sino que hemos perdido, también, el interno” (Senador Helios Sarthou, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 132; “*la igualdad entre desiguales es, en realidad, desigualdad*” (Representante Marcos Abelenda, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 254

⁶⁷ En un doble sentido: de la región con respecto a Estados Unidos y de Uruguay respecto a la Argentina y Brasil.

⁶⁸ las palabras del Representante José Mujica son elocuentes: “¿qué nos creemos, que somos autores de esta supuesta integración? ¿O estamos jugando de títeres, porque nos están integrando a la luz de las transformaciones de las multinacionales? ¿Cuánta soberanía tenemos? (...) esto no se hace en nombre de un proyecto nacional de desarrollo; ni nuestro, ni de Brasil, ni de Argentina, aunque algunos tienen más parte”. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 256

prioridad a la cooperación científica-tecnológica, superar una visión economicista de la integración, modificar el patrón de inserción internacional del país⁶⁹. En este sentido, se vislumbra nuevamente aquí, al igual que cuando se analizó el TA, *que cuando se discute sobre el MERCOSUR se está argumentando no sólo a favor de otro modelo de integración, sino también en contra de las políticas gubernamentales implementadas a nivel doméstico*. Por su parte, las intervenciones que giraron en torno al modelo institucional se articularon en torno a una percepción claramente hegemónica: *el POP como avance institucional ajustado al ritmo real que demostraba el proceso de integración, favorable además a los intereses del Uruguay*. Así lo demuestran las palabras de tres legisladores pertenecientes a los tres partidos: “aprobar el Protocolo de Ouro Preto garantiza al Uruguay en el sentido de contar con esos procedimientos que aseguren el reforzamiento de las instituciones del MERCOSUR (...) eso es bienvenido por nuestro país” (Senador Luis Hierro López, PC)⁷⁰; “no se trata de un mero avance jurídico e institucional, sino de la instrumentación de caminos concretos, a través de los cuales se puede contribuir a afianzar la marcha de la relación comercial entre los cuatro Estados parte (...) hasta el presente, el desarrollo del marco institucional favorece la defensa eficaz de los intereses de nuestro país” (Senador Reinaldo Gargano, FA)⁷¹; “veo esto como un progreso y creo que no debemos aspirar (...) a construcciones jurídicas inmediatas, perfectas y generalmente frondosas (...) debemos ser más prácticos, cautos y prudentes” (Senador Ignacio Posadas Montero, PN)⁷².

El POP como *garantía* del respeto a los intereses nacionales uruguayos se expresó claramente en las siguientes palabras, que nos remiten a formulaciones muy similares utilizadas por los legisladores paraguayos: “En este Protocolo se ha logrado algo que es esencial: *las definiciones se toman por consenso; quiere decir que Uruguay es igual a los demás estados partes* y tiene los mismos votos, atribuciones y jerarquía” (Representante Julio Olivar Cabrera, PC, las cursivas son nuestras)⁷³.

Por supuesto, esto no implica que no se hayan efectuado serias críticas a las limitaciones del POP, principalmente en lo que refiere a tres ámbitos: a) el sistema de solución de controversias, en donde se demanda la inclusión de un Tribunal jurisdiccional con

⁶⁹ Ver al respecto la alocución del Representante Carlos Baraibar. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 249

⁷⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 125

⁷¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 128

⁷² Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 127-8

⁷³ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 247

capacidad de impulsar la conformación de un Derecho Comunitario obligatorio⁷⁴; b) el rol de la CPCM y, en general, de los Parlamentos en la integración⁷⁵ y c) la inexistencia de instituciones que representen el interés común, lo que no implica necesariamente en este momento la aceptación de la supranacionalidad⁷⁶.

En fin, las discusiones sobre el POP en el caso uruguayo pueden interpretarse no sólo como disputas sobre determinados modelos institucionales sino *como la prolongación del debate iniciado en 1991 sobre el contenido de la integración mercosuriana*; el modelo a partir del cual construir un proyecto comunitario. En lo que refiere estrictamente al aspecto institucional se destacaron las coincidencias interpartidarias: *el POP es entendido como un progreso*; avance que se evalúa positivamente *en función de los intereses nacionales del Uruguay*.

En el Congreso Nacional argentino, por último, se registró una situación similar a la del caso paraguayo: apenas cuatro intervenciones en total⁷⁷, que se cerraron con la aprobación unánime del POP.

Al no presentarse un verdadero debate en ninguna de las Cámaras nos encontramos con una situación similar a la que ya mencionamos para Paraguay; en este sentido, es claro que las escasas intervenciones registradas en la Cámara de Senadores no pueden considerarse representativas. Aún así, es interesante detenerse en las expresiones de los únicos oradores del PJ y de la UCR en esta Cámara para analizar los cambios y continuidades en relación al TA, ya que ambos participaron en el debate de cuatro años atrás.

En este sentido, el ahora Senador Antonio Cafiero (PJ) volvió a manifestar su apoyo a la integración pero explicitando nuevamente sus diferencias con el *modelo de integración* que

⁷⁴ “No se ha podido instalar nada más que un Tribunal de Arbitraje, que no tiene el efecto que debería tener un organismo que poseyera una vigencia tal que, además de apoyar el Derecho Comunitario, pudiera vestirlo de una supranacionalidad” (Representante Julio Olivar Cabrera, PC) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 247

⁷⁵ También de manera muy similar al caso paraguayo se discute que la CPCM tenga que dirigirse al GMC en vez de al CMC: “No parece ajustado, desde el punto de vista institucional, que dicha Comisión (la CPCM) deba utilizar como intermediario al Grupo Mercado Común para dirigirse al órgano político de conducción del proceso de integración” (Senador Reinaldo Gargano, FA). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995: 128

⁷⁶ “Por otra parte, entendemos indispensable la presencia de un órgano que actúe con criterio comunitario, sin que necesariamente tenga potestades decisorias y, por tanto, sea supranacional” (Representante Julio Olivar Cabrera, PC). Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 16 de mayo de 1995: 247

⁷⁷ Sólo en la Cámara de Senadores, ya que en la Cámara de Diputados se votó sobre tablas sin discusión. En Senadores expusieron su posición Antonio Cafiero (PJ), Mario Losada (UCR) y Juan Aguirre Lanari (Liberal-Corrientes). José Figueroa (PJ) sólo manifestó su apoyo a las palabras de Antonio Cafiero y Mario Losada. En Diputados el Proyecto de Ley que permitía la aprobación del Protocolo fue presentado por el Presidente de la Cámara Alberto Pierri (PJ) junto con el Dictamen único de la Comisión de RREE y Culto y de la Comisión de Comercio. El Dictamen tenía sólo un párrafo recomendando la aprobación.

sustentaba al MERCOSUR. Sus palabras dan cuenta de que percibía una disonancia *entre la importancia que había alcanzado el proceso de integración para la economía argentina y lo que proponía el POP*: “Las exportaciones argentinas a los países que hoy componen el MERCOSUR eran en el año 70 de aproximadamente el 8% (...) en lo que va del año 95 [ya] son más de un tercio de las exportaciones totales argentinas (...) Pero estas cifras del comercio exterior no denuncian toda la importancia estratégica que el tratado tiene (...) [Los] organismos institucionales [que establece el POP] son todavía órganos intergubernamentales; es decir que no tienen ninguna dosis de (...) supranacionalidad. Y esto, de alguna manera, resulta ya insuficiente por la envergadura y la importancia que el MERCOSUR está tomando en la actividad económica de nuestros países”⁷⁸.

En una línea similar, el único orador por la UCR, Mario Losada, expresó su conformidad con las expresiones de Antonio Cafiero e introdujo nuevas cuestiones⁷⁹, también señalando sus diferencias con el modelo integracionista plasmado en el POP: “No existen dudas de que estamos absolutamente adscriptos a la filosofía del MERCOSUR en lo que respecta a la integración de nuestros países. Pero *esa integración debe significar -aunque parezca redundante- la integración de nuestros países y no -como lo están viendo el común de los argentinos- la integración de las metrópolis o el negocio de las multinacionales*”⁸⁰. En este sentido, lo que traducen sus palabras es la percepción de que la integración mercosureña *era una integración limitada*.

Ambas intervenciones pueden considerarse como indicativas de que luego de casi cuatro años de iniciado el proceso de integración, legisladores de los dos partidos políticos históricos de Argentina consideraban que el MERCOSUR, así como se estaba llevando a cabo, *tenía límites en términos de una “verdadera integración”*: era necesario repensarlo a partir de cierto nivel de supranacionalidad y en función de nuevas dimensiones. Entre éstas, el rol de los Parlamentos y de la CPCM también tiene aquí su lugar: “*los representantes naturales de los pueblos están sentados en estas bancas y en las de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, no se nos debe asignar una función pasiva o estática*” (Senador Antonio Cafiero, PJ, las cursivas son nuestras)⁸¹; “creemos que es imprescindible que entre todos comprendamos que *la participación de los representantes del pueblo en un hecho de esta envergadura es vital* para que la sociedad argentina tome conciencia de que no se están integrando sectores de países diferentes por el mero interés económico” (Senador Mario Losada, UCR, las cursivas son nuestras)⁸². La

⁷⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 5 de julio de 1995: 2474.

⁷⁹ En particular, señaló las dificultades que estaban experimentando algunos sectores económicos ante el avance del proceso de liberalización comercial en el marco del MERCOSUR, reclamando la protección de las economías regionales.

⁸⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 05 de julio de 1995: 2476

⁸¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 05 de julio de 1995: 2475

⁸² Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 05 de julio de 1995: 2476

apelación a los “representantes del pueblo” indica también una crítica implícita pero bastante evidente a la estructura institucional “*inter-ejecutiva*” que estaba refrendando el MERCOSUR a partir del POP.

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

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

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

En relación a éste último, por tercera vez el Congreso del Paraguay fue el primero en aprobarlo⁸³, pero con la intervención de sólo cuatro legisladores en el debate⁸⁴. Los representantes expresaron dos percepciones que volveremos a encontrar en el Congreso uruguayo y, en menor medida, en el argentino: *la íntima vinculación entre integración y democracia*⁸⁵, y la relación *entre la firma del Protocolo y la preservación de la democracia en el Paraguay*⁸⁶.

⁸³ La Cámara de Senadores lo debatió y votó el 01 de septiembre de 1999 mientras que la Cámara de Diputados hizo lo propio un mes después, el 01 de octubre de 1998.

⁸⁴ En Senadores expuso un sólo legislador, el Presidente de la Comisión de RREE y Asuntos Internacionales (PLRA); en Diputados 3 legisladores, 2 de la ANR y 1 del PLRA

⁸⁵ Así, el Senador Jose Felix Fernández Estigarribia (PLRA) planteó claramente: “es necesario complementar la integración con instituciones políticas que fundamenten la consolidación de la democracia”. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 1 de septiembre de 1998: 46

⁸⁶ Este Protocolo (...) viene a garantizar nuestro proceso democrático en cierto modo, en este momento muy importante. Por eso, ruego al Plenario la aprobación de este Proyecto de Ley” (Diputado Eduardo González, PLRA). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 1 de Octubre de 1998: 35; “es realmente importante este Proyecto de Ley (...) Este es un protocolo que nos asegurará la continuidad de nuestra democracia por un reaseguro internacional (Diputado Luis Alberto Castiglioni Soria, ANR). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay, 1 de Octubre de 1998: 35

Por su parte, en el caso argentino (tercer Congreso en aprobarlo), el Protocolo tuvo aún menor impacto: sólo dos intervenciones en la Cámara de Senadores⁸⁷, que se articularon de forma similar al caso anterior. Dada la fecha en que se trató en el Senado, coincidente con el aniversario del golpe de estado en Argentina del año 1976, las palabras de los Senadores incluyeron referencias a la situación política nacional de décadas pasadas⁸⁸. Sin embargo, también se identificaron claramente las percepciones dominantes en el debate paraguayo: “la plena vigencia de las instituciones democráticas *es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur*” (Eduardo Menem, PJ, las cursivas son nuestras)⁸⁹; “teniendo en cuenta *el brutal asesinato ocurrido hace horas, del que fuera víctima el vicepresidente de la República del Paraguay, sería considerar y aprobar en esta instancia* -con la dispensa de los presidentes de bloque, que establecieron otro orden- *este protocolo* sobre compromiso democrático en el Mercosur, Bolivia y Chile” (Eduardo Menem, PJ, las cursivas son nuestras)⁹⁰.

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

En la Cámara de Representantes el itinerario fue similar al de los otros casos: el Protocolo se aprobó⁹¹ luego de la presentación del Informe de la Comisión de Asuntos Internacionales y *posteriormente* algunos legisladores fundamentaron su voto. Intervinieron en total cuatro (4) Representantes, aunque sólo uno expuso su posición política⁹²; el resto discutió sobre cuestiones de procedimiento. Aún así, esa única intervención vinculó la aprobación del Protocolo con la situación política paraguaya, dando cuenta de que la percepción dominante era que el origen/destino del mismo era contribuir a consolidar la democracia en ese país⁹³.

⁸⁷ Que lo aprobó el 24 de marzo de 1999. En la Cámara de Diputados, en tanto, se aprobó sobre tablas en la Sesión del día 4 de agosto de 1999, junto con otros proyectos sin disidencias ni observaciones.

⁸⁸ “No creo que haya mejor forma de recordar esa ruptura del orden democrático en nuestro país que realizando acciones en favor de la consolidación de la democracia” (Eduardo Menem, PJ). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 de marzo de 1999: versión taquigráfica, s/n

⁸⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 de marzo de 1999: versión taquigráfica, s/n

⁹⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 de marzo de 1999: versión taquigráfica, s/n

⁹¹ En la Sesión del día 15 de diciembre de 1998. El resultado de la votación en general fue de cinco votos en contra y de tres en la votación en particular contra 58 a favor en ambos casos.

⁹² Tres por parte del Frente Amplio y uno del Partido Colorado

⁹³ “El hecho de que seis presidentes hayan firmado este Protocolo en Ushuaia es sumamente importante; y lo ratificamos nosotros en momentos en que en la República de Paraguay nuevamente existen problemas desde el punto de vista político” (Javier Ibarra Doreen, FA). Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 15 de diciembre de 1998: 82

En la Cámara de Senadores, en cambio, se generó un interesante contrapunto entre el Frente Amplio, acompañado por el Movimiento Nacional de Rocha y los legisladores colorados, *contra* el Herrerismo del Partido Nacional. Éste último votó en contra de la aprobación, lo que dio como resultado que el Protocolo contase con cinco votos negativos.

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

En relación al primer punto, las palabras del Senador Guillermo García Costa son elocuentes: “estamos asistiendo poco menos que al juzgamiento de un país (...) *Nos llaman, nos preguntan, nos inquietan, respondemos, nos dan vista, etcétera; es un juzgamiento del país. Terminado el pseudo proceso, los otros se reúnen y resuelven, por consenso, que no somos demócratas (...)* Tendríamos que consultar a la opinión pública si estamos dispuestos a *constituir una asociación con cuatro o cinco países que les permita ser custodias de nuestro orden interno*”⁹⁴

(las cursivas son nuestras). En la misma línea, pero introduciendo además las diferencias de tamaño y poder entre los países, el mismo Senador formula algunas reflexiones adicionales: “Tengo la seguridad (...) *de que los custodios del nuevo sistema no van a ser Uruguay ni Paraguay, sino los países grandes* -cuando les parezca oportuno- porque a ellos les damos (...) la custodia de los regímenes políticos”⁹⁵.

En relación al segundo aspecto, las expresiones son igualmente claras: “Consideramos que con relación a estos tratados [del MERCOSUR], que tienen un nacimiento de tipo económico de carácter regional y que implican la integración de los países que los signan por razones de tipo comercial, *resulta esencial evitar que se incorporen conceptos de carácter político, como ocurre en esta ocasión*” (Senador Walter Santoro, las cursivas son nuestras)⁹⁶.

Frente al Herrerismo, el Frente Amplio votó por primera vez de forma unificada: “*no se trata de una intervención punitiva* para corregir un sistema político ni para incidir sobre su realidad; *se trata de disponer qué características tiene la integración*. Es un derecho que tienen todos los asociados a cualquier integración” (Senador Helios Sarthou, FA, las cursivas son nuestras)⁹⁷.

⁹⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 413

⁹⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 413-15

⁹⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 417.

⁹⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 418.

Seleccionamos una de las frases de este legislador precisamente porque hasta el momento había sido uno de los portavoces del sector del FA más crítico con el MERCOSUR, el MPP. Su voto positivo indica que el MPP estaba cambiando sus percepciones sobre el proceso, en la medida en que éste también incorporaba aspectos más cercanos a sus concepciones sobre cómo debía ser una “verdadera integración”. El FA fue acompañado, como ya mencionamos, por el Movimiento Nacional de Rocha y el Partido Colorado, que compartieron su mirada sobre la importancia del Protocolo, distanciándose de las argumentaciones del Herrerismo⁹⁸.

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

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

En el caso paraguayo, sólo fue considerado en la Cámara de Senadores⁹⁹, ya que su no tratamiento dentro de los plazos constitucionales por parte de la Cámara de Diputados implicó su aprobación ficta¹⁰⁰. Aún así, los escasos legisladores intervinientes en su tratamiento dieron cuenta de la importancia del Protocolo, que fue percibido, quizás con demasiado optimismo, como un avance en los mecanismos de solución de controversias a nivel regional¹⁰¹.

⁹⁸ “Creo que seis países se han asociado con un propósito claro: el de defender el sistema político de la democracia (...) han entendido razonable y lógico que el MERCOSUR sirva, además, como una forma de defensa del régimen democrático” (Carlos Julio Pereyra, PN). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 419; “Se ha dicho que por medio de las disposiciones que estamos considerando se está juzgando si un país continúa en las prácticas democráticas o las ha abandonado. Sí, hay que decir que efectivamente es así. Este Tratado establece el derecho de sus pares (...) de determinar por consenso (...) si un «socio» -dicho entre comillas- continúa dentro del régimen democrático o no (...) Creo que es una medida de higiene política absolutamente imprescindible” (Senador Américo Ricardoni, PC). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 4 de mayo de 1999: 414

⁹⁹ El día 5 de septiembre del año 2002. Sólo intervinieron 3 legisladores: 2 por ANR y 1 por el PLRA.

¹⁰⁰ De acuerdo al artículo 211 de la Constitución del Paraguay: “Un proyecto de ley presentado en una Cámara u otra, y aprobado por la Cámara de origen en las sesiones ordinarias, pasará a la Cámara revisora, la cual deberá despacharlo dentro del término improrrogable de tres meses, cumplido el cual, y mediando comunicación escrita del Presidente de la Cámara de origen a la Cámara revisora, se reputará que ésta le ha prestado su voto favorable, pasando al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación”

¹⁰¹ “Es un instrumento en base al cual se solucionarán las controversias que se plantean en el MERCOSUR ante la inexistencia de órganos supranacionales, un reclamo que el país viene realizando desde hace mucho tiempo y probablemente una de las causas que retardan el desarrollo del MERCOSUR” (Senador Miguel Ángel Ramírez, ANR). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del Paraguay, 5 de septiembre de 2002:

Por su parte, en el Congreso argentino el PO experimentó un tratamiento similar: mientras que en la Cámara de Senadores¹⁰² sólo intervino un legislador¹⁰³, en la Cámara de Diputados fue incluido en el Plan de Labor¹⁰⁴ dentro de los proyectos sin disidencias ni observaciones, que fueron aprobados en conjunto, en general y en particular, al inicio de la Sesión. En la única exposición legislativa, también se destacó el avance institucional que implicaba el Protocolo¹⁰⁵.

Por último, el Congreso de Uruguay, donde el PO tampoco fue objeto de particular atención¹⁰⁶. En total, sólo cinco intervenciones, el número mas bajo de los Tratados Fundacionales abordados hasta el momento. Más allá de la coincidencia con los otros casos a la hora de señalar la importancia del Protocolo, nos interesa recuperar las expresiones del Senador Reinaldo Gargano (FA) porque sintetiza de forma clara y categórica el rol de los Congresos Nacionales. De igual manera contribuye a explicar las razones por las cuales a medida que transcurre (y se profundiza) el proceso de integración, el debate político sobre el MERCOSUR prácticamente desaparece al interior de los Poderes Legislativos: “hace dos meses que el Ministerio de Relaciones Exteriores nos viene urgiendo la aprobación de esta iniciativa. Este protocolo se aprobó en febrero, fundamentalmente a instancias de Uruguay, que era la parte más interesada (...) Por otro lado deseo aclarar lo siguiente: *en esta materia nosotros podemos aprobar o rechazar, pero no tenemos otra alternativa*” (las cursivas son nuestras)¹⁰⁷.

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

El último tratado abordado en este capítulo es el PCPM. Su tratamiento en los tres Congresos presenta tanto elementos de continuidad como de ruptura con los anteriores, en particular en lo que refiere a la importancia que se le otorgó. Así, Argentina lo aprobó rápidamente, mientras Paraguay se permitió discutirlo con mayor profundidad. Por su parte,

54; “*No ofrece ningún inconveniente para el país y, (...) por el contrario, ofrece ventajas de todo tipo, sobre todo para asegurar una suerte de previsión posible, racional, de conducta en el MERCOSUR*” (Senador Evelio Fernández Arévalo, PLRA, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del Paraguay, 5 de septiembre de 2002: 56

¹⁰² El Protocolo fue aprobado en la Sesión del día 8 de agosto del año 2002.

¹⁰³ El Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, Eduardo Menem (PJ).

¹⁰⁴ En la Sesión del día 9 de octubre del año 2002.

¹⁰⁵ “Con esto se da un gran paso adelante, porque constituye un paso más en la seguridad jurídica en nuestro espacio integrado, el Mercosur, que seguramente nos va a permitir, tanto a los estados como a los particulares, solucionar más rápidamente (...) las controversias que surgen”. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 1 de agosto de 2002: versión taquigráfica: s/n

¹⁰⁶ En la Cámara de Senadores, el PO fue aprobado en la Sesión del día 19 de noviembre de 2002. Participaron dos legisladores, uno del FA y uno del PN. En la Cámara de Representantes, se sancionó en la Sesión del día 1 de abril de 2003. En esta Cámara intervinieron dos legisladores del PC y uno del PN.

¹⁰⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 19 de noviembre de 2002: 277.

el Congreso Uruguayo retomó la senda del TA y del POP: lo debatió con una extensión y profundidad notables en el contexto regional. De igual manera, se reeditaron en su interior los posicionamientos esbozados en ocasión del Protocolo de Ushuaia, pero con divisiones más claras y nuevas alianzas.

El Congreso de Paraguay fue nuevamente el primero en sancionar el PCPM¹⁰⁸. En el debate intervinieron 11 legisladores¹⁰⁹ pertenecientes a todos los partidos políticos con representación parlamentaria¹¹⁰, con la única excepción de UNACE¹¹¹. Sólo una de las exposiciones manifestó su oposición, que recuperamos en el desarrollo del apartado.

En un nivel general de análisis las argumentaciones de los legisladores dieron cuenta de que el PCPM contó con una extendida base de apoyo y legitimidad. Ésta descansó en dos percepciones: en primer lugar, *que el Parlamento del MERCOSUR implicaba un reforzamiento de la institucionalidad mercosureña*¹¹²; en segundo lugar, *que permitiría desconcentrar el proceso decisorio involucrando más activamente a los Poderes Legislativos*¹¹³.

Sin embargo, el debate también dejó de manifiesto la existencia de un núcleo muy duro de oposición al MERCOSUR, con una nitidez que no se había expresado en otras instancias: “La integración es útil cuando beneficia a todos los socios y no solamente cuando beneficia a los mayores” (Senador Carlos Mateo Balmelli, PLRA)¹¹⁴; “el MERCOSUR (...) fue, es y será un fracaso” (Nelson Argaña, ANR)¹¹⁵. La percepción dominante en este grupo opositor es que *el proceso de integración no sólo no estaba beneficiando al país, sino que directamente lo perjudicaba*: “es una integración injusta, insolidaria, no generosa, que va en perjuicio del pueblo paraguayo, de los países chicos” (Nelson Argaña, ANR)¹¹⁶; “hoy más que nunca todas las voces

¹⁰⁸ La Cámara de Senadores lo aprobó en la Sesión del día 04 de abril del año 2006 mientras que la Cámara de Diputados lo hizo el 11 de mayo de ese mismo año.

¹⁰⁹ 8 en la Cámara de Senadores y 3 en la Cámara de Diputados

¹¹⁰ Las intervenciones se repartieron de la siguiente manera: 5 por la ANR; 2 por el PLRA; 2 por el Movimiento Patria Querida; 1 por el PEN y 1 por el Partido País Solidario (PPS)

¹¹¹ Unión Nacional de Colorados Éticos, partido fundado por el ex General Lino Oviedo.

¹¹² Así el Senador Alfonso González Núñez (ANR) expresaba “de introducirse un actor político sustantivo en el esquema institucional, se aportara una necesaria ganancia de equilibrio a partir de competencias de control político y presupuestario, esto implicará añadir valor y fortalecer la seguridad jurídica de MERCOSUR”. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 90

¹¹³ “La instalación del parlamento regional permitirá agregar valor al proceso de integración con la democratización de la toma de decisiones en el proceso MERCOSUR y con una ampliación de las bases de discusión de la aprobación de las normas MERCOSUR, habrá entonces ganancias de participación y de base de sostenibilidad y legitimación haciendo que el MERCOSUR sea una construcción de todos” (Senador Alfonso González Núñez, ANR). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 89

¹¹⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 91

¹¹⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 93

¹¹⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 94

nacionales están en una actitud crítica con respecto al MERCOSUR” (Carlos Mateo Balmelli, PLRA)¹¹⁷.

Cabe destacar que lo que explicitan estas voces es el descontento con el modo de funcionamiento del MERCOSUR y las prioridades de la coyuntura, más que con la posibilidad misma de participar de un proceso integracionista en la región¹¹⁸.

Por su parte, el Congreso argentino confirmó la tendencia observada en los anteriores tratados. El PCPM fue aprobado en ambas Cámaras sobre tablas¹¹⁹, sin que se genere ningún tipo de discusión en el recinto. Aún así, al proyecto se le incorporó en la sesión del Senado los discursos de tres legisladores pertenecientes al PJ, que intentaron rescatar la importancia del proyecto de ley que se estaba aprobando. La tónica de todas estas “intervenciones” da cuenta de que la percepción dominante era que *el Parlamento constituía un avance institucional relevante*, ya sea en términos de profundización de la integración regional, de su capacidad para dotar de mayor legitimidad democrática al proceso (en particular en lo referente a la toma de decisiones) y de su contribución para ampliar el MERCOSUR a nuevas dimensiones¹²⁰.

Por último, el Congreso Nacional del Uruguay¹²¹, donde el Protocolo -como ya mencionamos-, fue debatido por un importante número de legisladores¹²² que se articularon

¹¹⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 90

¹¹⁸ “*No soy de los que creen que el MERCOSUR como herramienta de la integración tiene que diluirse*, creo que el MERCOSUR tiene que profundizarse, y *el camino de la profundización del MERCOSUR inexorablemente, desde mi punto de vista, en primer término reconoce un capítulo, que es el capítulo del MERCOSUR económico y del MERCOSUR comercial*, y después del MERCOSUR económico, y del MERCOSUR comercial, y del MERCOSUR aduanero, es importante la consolidación del MERCOSUR jurídico, pero la consideración del MERCOSUR jurídico creo que es previo al MERCOSUR político” (Carlos Mateo Balmelli, PLRA). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 20 de abril de 2006: 90-91.

¹¹⁹ En la Cámara de Senadores, el Protocolo fue aprobado en la Sesión del día 30 de agosto del año 2006 mientras que en la Cámara de Diputados fue sancionado el día 27 de septiembre del año 2006.

¹²⁰ En este sentido, los alegatos son similares a los observados para el caso paraguayo: “este cuerpo parlamentario será fundamental como instancia de control social y para mantener un correcto equilibrio de poderes dentro de la estructuradle MERCOSUR” (Senador Graciela Bar, PJ). Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica previsional, 30 de agosto de 2006, s/n; “Es un avance en el proceso de integración que sin dudas consolida y fortalece aquellos acuerdos previos entre los países que lo integran. Además implica un mayor compromiso de participación ciudadana teniendo en cuenta que los parlamentarios serán elegidos desde su segunda etapa” (Senador Carlos Reutemann, PJ) Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica previsional, 30 de agosto de 2006, s/n

¹²¹ En la Cámara de Senadores el Protocolo fue debatido y aprobado en la Sesión del día 27 de septiembre del año 2006; en la Cámara de Representantes, el Protocolo se convirtió en ley el día 21 de noviembre de 2006.

¹²² En total, 46 legisladores, que se agruparon de la siguiente forma: en la Cámara de Senadores, 7 del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM); 5 del PN y 2 del PC; en la Cámara de Representantes, 13 del PN; 16 del EP-FA-NM; 2 del PC y 1 del novel Partido Independiente (que se sumó a la posición de los nacionalistas y colorados).

en dos grupos de diferenciación político-partidaria: frenteamplistas¹²³ vs. nacionalistas y colorados¹²⁴.

La idea de “confrontación” resume adecuadamente el marco en el que se desarrollaron las discusiones en torno al Protocolo, en particular en la Cámara de Representantes¹²⁵. Claramente, el PCPM puso de manifiesto dos posicionamientos en torno a la integración latinoamericana en los partidos políticos uruguayos, que podrían resumirse en la fórmula “integración profunda” (Frente Amplio) vs “integración comercial” (Partido Nacional y Partido Colorado)

El Frente Amplio defendió la constitución del Parlamento del MERCOSUR bajo la percepción de que *reforzaría la estructura institucional y mejoraría el funcionamiento del proceso integracionista en diversos planos*: mayor involucramiento de las sociedades nacionales; ampliación de la base de legitimidad democrática del bloque; creación de un espacio -“foro político”- para debatir los problemas del MERCOSUR; profundización de la integración en nuevas dimensiones independientes del relacionamiento económico-comercial; en otros términos, con argumentaciones similares a las observadas en los otros casos nacionales. Así, el posicionamiento “pro-Parlamento” da cuenta de percepciones compartidas a nivel regional favorables a la nueva institución. Por otro lado, el Parlamento también constituía un avance sustancial en línea con las propuestas de políticas específicas del Frente¹²⁶ y con el posicionamiento que la propia organización sostenía desde los inicios del MERCOSUR.

En contraposición el Partido Nacional, acompañado por el Partido Colorado y el Partido Independiente, se opusieron de forma contundente y categórica al Protocolo. Sus

¹²³ Si bien a lo largo de este apartado utilizamos la expresión “frenteamplistas” y el nombre de Frente Amplio cabe recordar que en la elección del año 2004 el Frente se presentó aliado con otras fuerzas políticas, y bajo la sigla EP-FA-NM.

¹²⁴ En la Cámara de Representantes esta división se tradujo en la presentación de dos informes de la Comisión de Asuntos Internacionales (de manera similar al caso del TA): uno de mayoría, firmado exclusivamente por legisladores del FA y uno de minoría firmado por el representante Jaime Trobo, del PN. Cabe mencionar que este Informe adjuntaba la Resolución del Directorio del Partido Nacional donde se expresaba la “opinión contraria al proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, por el que se crea el Parlamento del MERCOSUR” (Resolución Directorio Partido Nacional, 2006: s/n). También incorporaba la versión taquigráfica de la Reunión de la Comisión de Asuntos Internacionales, donde expusieron tres especialistas en derecho constitucional convocados por el Partido Nacional (Dr. Martín Riso Ferrand, Dr. Gonzalo Aguirre y Dr. José Korzeniak, Senador por el FA).

¹²⁵ En efecto, los Representantes Nacionalistas hicieron lo imposible para extender el inicio de la Sesión protestando por cuestiones de procedimientos; posteriormente, apenas ésta comenzó presentaron una moción para postergar el tratamiento del proyecto de ley. Luego de una extensa discusión, la moción fue votada negativamente.

¹²⁶ “Queremos una integración más profunda, comercialmente más amplia y socialmente más involucrada, y hacia este objetivo vamos” (Representante Juan Domínguez, FA). Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 149

argumentaciones específicas abarcaron tres ámbitos: “razones de forma, razones de conveniencia y razones de oportunidad” (Representante Jaime Trobo, PN)¹²⁷. Las primeras daban cuenta de que, para estos tres partidos, el PCPM eran inconstitucional¹²⁸; las segundas de que, desde su perspectiva, algunas disposiciones del Protocolo perjudicaban los intereses nacionales del país¹²⁹; las últimas de que, dado el conflicto que en ese entonces afectaba profundamente las relaciones argentino-uruguayas¹³⁰, no era el momento para avanzar con una institución de las características del Parlamento¹³¹.

Ahora bien, ¿fueron razones de “forma, conveniencia y oportunidad” las que explican de forma suficiente el voto contrario al Parlamento por parte del PN y del PC? Para los legisladores del Frente Amplio la respuesta es negativa: su percepción es que, a lo que se oponen estos partidos, es a abandonar el “MERCOSUR comercial” y a empezar a transitar un “nuevo” camino en la integración regional: “más allá de cualquier coyuntura, *hay sectores en cuya ideología y concepción está la de que nunca, bajo ninguna circunstancia, votarían un*

¹²⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 89. El Partido Colorado lo expresa de la siguiente forma: “la Lista 15 y el Partido Colorado van a votar en contra este proyecto de ley (...) no nos oponemos a la figura ni a la institución Parlamento, sino a este Parlamento con estas características, con estos bemoles, en este momento y en este tiempo” (Senador Isaac Alfie, PC). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la república Oriental del Uruguay, 27 de septiembre de 2006: 429

¹²⁸ “Las razones esenciales y principales de la posición que sustentamos tienen que ver, en primer lugar, con que el contenido del acuerdo (...) en algunos de sus aspectos es violatorio de la Constitución de la República” (Representante Jaime Trobo, PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 89

¹²⁹ “El abandono por parte del Uruguay de la igualdad en derechos y obligaciones y el admitir el voto proporcional constituyen un elemento muy inconveniente y que, a su vez, reconoce un argumento que puede ser letal en el futuro para el objetivo primigenio que fijamos cuando ingresamos al MERCOSUR y creamos la igualdad de derechos y obligaciones” (Senador Gustavo Penadés, PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 27 de septiembre de 2006: 425

¹³⁰ En el momento en que el Protocolo llega a la Cámara de Representantes del Uruguay el conflicto por “las papeleras” había alcanzado su punto más álgido, con el bloqueo de los puentes que comunicaban con Uruguay por parte de las organizaciones ambientalistas argentinas de Gualeguaychú.

¹³¹ El marco de las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay operó como un fuerte condicionamiento del debate, tanto para las fuerzas opositoras que se valieron de él para tratar de evitar la aprobación del Protocolo como para los legisladores frenteamplistas que se encontraron en graves dificultades para justificar su defensa del instrumento: “Soy duro, y lo digo con grosería: *me hubiera gustado tener esto como un arma. Manejarlo como un arma, e inclusive, decir públicamente que no hemos llegado porque, definitivamente, no nos sentimos cómodos ni a gusto, en un momento de tanta tensión con Argentina*” (Washington Abdala, PC, las cursivas son nuestras) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 102; “Como legisladora uruguaya y apoyando el proceso de integración, *no voy a poner a los ciudadanos, a los pueblos del MERCOSUR -que son los que van a elegir el Parlamento del Mercado Común del Sur-, al resto de los países del MERCOSUR ni al proceso de integración latinoamericano como rehén de los piqueteros argentinos. ¡No lo voy a hacer, porque sería darles un lugar en la historia que no merecen!*” (Representante Silvana Charlone, FA, las cursivas son nuestras). Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 82

Parlamento del MERCOSUR porque tienen una concepción de MERCOSUR comercial, que no trasciende más allá” (Representante Silvana Charlone, FA, las cursivas son nuestras)¹³².

Se podría plantear que razones para pensar esto no les faltaron: fueron los propios legisladores opositores los que así lo indicaron en reiteradas oportunidades¹³³. Sin embargo, la lectura del debate completo da cuenta de una cuestión más compleja: la percepción de que “*el MERCOSUR no funciona*”; de que en el MERCOSUR “*no se cumple lo acordado*” y de que, en definitiva, el proceso de integración “*no sirve al Uruguay*”. Sin reflejarse en todas las intervenciones de aquellos que votaron en contra del PCPM, esta idea está presente en el suficiente número de ellas como para que sea notorio: “Nosotros hemos hecho todos los deberes con el MERCOSUR. Lo que ha pasado es que *el MERCOSUR no ha hecho ningún deber con el Uruguay; absolutamente ninguno*. Y (...) se lo digo con la mano en el corazón, señor Presidente, *el MERCOSUR no existe*. Y si no existe el MERCOSUR, no puede existir el Parlamento del MERCOSUR” (Representante Fernando Garcia Pereira, PN, las cursivas son nuestras)¹³⁴

En clave analítica, estas expresiones y el propio posicionamiento del Partido Nacional darían cuenta de que el MERCOSUR perdió en el Uruguay una base considerable de sustentación política; no hay que olvidar en este sentido que fue el PN el que impulsó el ingreso de este país al proceso de integración en 1991. La votación del PCPM reafirma esta hipótesis: sólo los legisladores frenteamplistas dieron su apoyo a la creación del Parlamento del MERCOSUR¹³⁵.

6.-Conclusiones

“La mayoría (...) medida por los votos (...) debe ser comprendida en términos de una posible convergencia temporaria de motivaciones e ideologías partidarias, y no, enfáticamente no,

¹³² Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 116

¹³³ “Quiero que se tenga bien presente que desde el artículo único que envía el Poder Ejecutivo relativo a la constitución del MERCOSUR hasta el propio Tratado de Asunción y los subsiguientes, como el de Ouro Preto, *el MERCOSUR nunca se salió de la temática comercial*” (Representante Luis Lacalle Pou, PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 124; “Queremos decir, señor Presidente, que *no nos cabe la menor duda sobre la naturaleza económica del MERCOSUR*” (Senador Gustavo Penadés, PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 27 de septiembre de 2006: 423

¹³⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006: 75

¹³⁵ En la Cámara de Senadores el resultado de la votación fue de 17 votos a favor y 9 en contra (en general y en particular) mientras que en la Cámara de Representantes de 50 a favor y 13 en contra (votación en general) y de 52 a favor y 13 en contra (en particular).

en términos de una mayoría clara, permanente y unida.

El europeísmo (...) continúa siendo
una mezcla de aspiraciones frecuentemente opuestas”

Hass (1966:225)

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

El primer elemento a considerar es que desde la aprobación del TA (1991) al PCPM (2006) *la calidad y densidad de las intervenciones parlamentarias experimentó una notable disminución*. En orden de mayor a menor importancia del Congreso como ámbito de discusión política y expresión de los diferentes posicionamientos partidarios se ubica sin lugar a dudas Uruguay, luego Paraguay y por último Argentina, donde el Congreso, en lo referente al MERCOSUR, parece limitarse a tramitar las iniciativas del Ejecutivo. Considerando los tres casos, el PU y sobre todo el PO señalan el momento de mayor empobrecimiento del ámbito parlamentario como instancia de control y debate político. El PCPM es el único Tratado que *parece actuar como revulsivo de esa tendencia*, repolitizando el espacio legislativo, al menos en lo que refiere a Uruguay y, en menor medida, Paraguay.

Considerando los debates *desde una perspectiva partidaria* es claro que el único caso donde se pueden establecer diferencias en los posicionamientos basados en afiliaciones político-partidarias es en Uruguay. En efecto, ya desde el TA el FA se diferenció del resto de los partidos defendiendo una concepción integral sobre la integración regional que lo distanció no sólo del PN y del PC, sino del resto de los partidos de los demás casos¹³⁶. Sin embargo, esto no quiere decir que todos los demás partidos coincidieran en la lectura que realizaron sobre el MERCOSUR; por el contrario, y como lo demuestran las citas registradas en la ponencia, dentro de cada partido hubo múltiples posicionamientos. En todo caso, es claro que las diferencias políticas no se expresaron *entre partidos* sino principalmente *dentro de cada partido*. Así se observa en los casos del PJ y la UCR en

¹³⁶ En este sentido, aunque uno de sus sectores internos votó en 1991 y 1994 en contra de los Tratados, lo hizo sobre la base de una lectura compartida con el resto del Frente: el MERCOSUR era un proceso sesgado hacia la dimensión económica-comercial de la integración y se vinculaba estrechamente con la implementación de políticas neoliberales. Su principal diferencia con sus compañeros frentistas estuvo en la respuesta otorgada, no en la comprensión del proceso.

Argentina, en el PN y el PC en Uruguay y en la ANR y el PLRA en Paraguay¹³⁷. Esas diferencias pueden conceptualizarse en términos de “*modelos de integración*”. Tanto en el caso del TA, del POP y del PCPM quedó en claro que lo que se discutía era qué MERCOSUR/qué integración se defendía: una basada en el regionalismo abierto (liberalización, apertura comercial, etc.) o una basada en la defensa de la producción industrial, la complementación productiva, el reconocimiento de las asimetrías, la inclusión de otras dimensiones en el proceso integracionista.

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

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

¹³⁷ Una segunda excepción son los partidos de derecha o centro derecha argentinos, que no abordamos en este trabajo.

se sobredimensiona frente a la tenue presencia de una dimensión política auténticamente regional.

7-Bibliografía

- BIZZOZERO, Lincoln (2008), Uruguay en la creación del MERCOSUR ¿Un cambio en la política exterior?, Montevideo: Universidad de la República
- CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (ed.) (2003), La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad, Montevideo: CLAEH
- CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (coord.) (2000a), Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración, Uruguay: CLAEH.
- CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (coord.) (2000b), Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR. Los nuevos desafíos, Uruguay: CLAEH.
- DÁVILA, Andrés (1998), “Partidos e Integración en América Latina. ¿Tienen la culpa de algo?”, en Perfiles Latinoamericanos, México, junio, Vol. 7, número 012, (pp. 141-168).
- HAAS, Ernst (1966), Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea, Buenos Aires: INTAL-BID.
- HIRST, Mónica (1996), “La dimensión política del MERCOSUR. Actores, politización e ideología”, en Revista Estudios Avanzados, N° 27, Brasil, pp.217-250.
- 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.
- 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.
- LUZURIAGA, Wilson (1999), La dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay, DT N° 45, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- PAIKIN, Damian (2003a), El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR: perspectivas y funciones de una institución relegada, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- 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.
- PEREZ ANTÓN, Romeo (1997), “Los partidos políticos y el MERCOSUR: el caso uruguayo”, en Cuadernos del CLAEH, N° 77, Año 22, Montevideo (pp.7-37)
- RAMOS, Hugo (2012), “El Congreso Argentino, los partidos políticos y el MERCOSUR (1991-2006)”, Ponencia presentada en las 1° Jornadas de Ciencia Política del Litoral, Universidad Nacional del Litoral, 10 y 11 de Mayo del 2012.
- SARTORI, Giovanni (1992): Partidos y sistemas de partidos. Alianza Universidad, Madrid.
- SCHMITTER, Philippe (2002), “Neo-Neofuncionalism” in Wiener, Antje and Thomas Diez (eds.), European Integration Theory, Oxford: Oxford University Press.