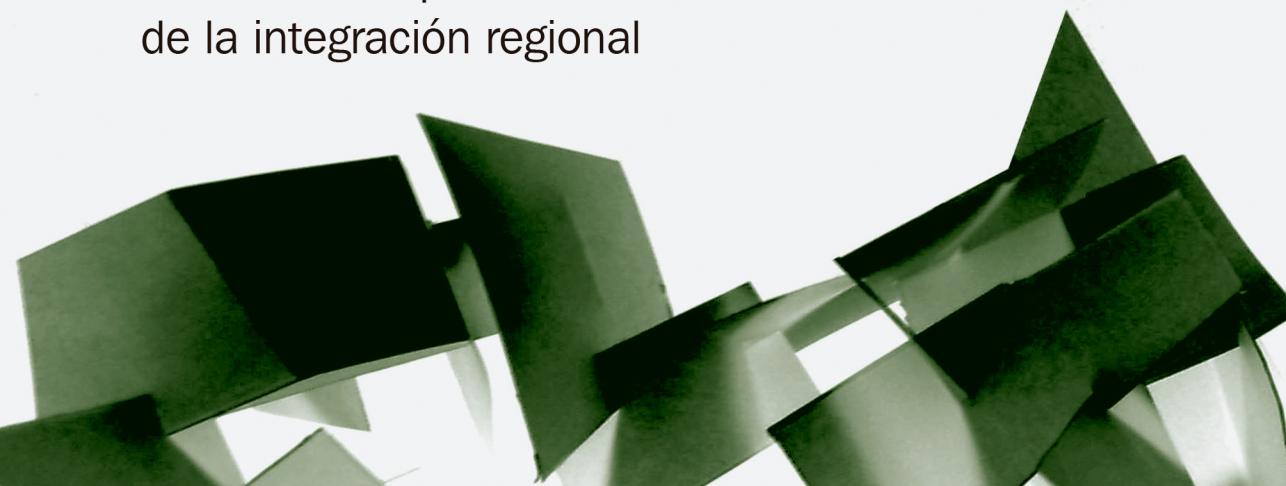


Los partidos políticos argentinos y el Mercosur (1991–2006)

La dimensión partidaria
de la integración regional



Hugo Daniel Ramos

**UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL**



Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR

La dimensión partidaria
de la integración regional
(1991-2006)





**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL LITORAL**

Rector **Enrique Mammarella**

Secretario de Planeamiento Institucional y Académico **Miguel Irigoyen**

Directora Ediciones UNL **Ivana Tosti**

Decana Facultad de Humanidades y Ciencias **Laura Tarabella**

.....

Ramos, Hugo Daniel

La dimensión partidaria de la
integración regional : los partidos políticos
argentinos y el MERCOSUR (1991-2006) /

Hugo Daniel Ramos. - 1a ed. -

Santa Fe : Ediciones UNL, 2020.

Libro digital, PDF - (Ciencia y tecnología)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-749-234-7

1. Historia Argentina. I. Título.

CDD 982

.....

© Hugo Daniel Ramos, 2020.

© ediciones  UNL, 2020

Consejo Asesor

Colección Ciencia y Tecnología

Daniel Comba

Ivana Tosti

Ana María Canal

Mónica Osella

Gustavo Ribero

Luis Quevedo

Coordinación editorial

María Alejandra Sedrán

Coordinación diseño

Alina Hill

Diagramación interior

Nicolás Vasallo

—

editorial@unl.edu.ar

www.unl.edu.ar/editorial



Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR

La dimensión partidaria
de la integración regional
(1991–2006)

Hugo Daniel Ramos

Índice

7	—	Presentación
11	—	Introducción
19	—	Capítulo 1
		El MERCOSUR y los partidos políticos en los campos de las teorías de la integración regional y la Ciencia Política
19	—	1.1 Introducción
19	—	1.2. La Integración Regional como problema
24	—	1.3 El MERCOSUR en el marco del neofuncionalismo y del intergubernamentalismo liberal
44	—	1.4 Los partidos políticos como problema
48	—	1.5 Los partidos políticos y la integración regional
51	—	Capítulo 2
		El desarrollo del MERCOSUR: actores e instituciones
51	—	2.1 Introducción
53	—	2.2 Los orígenes del MERCOSUR
70	—	2.3 Del auge a la crisis: el MERCOSUR en el período 1995–2002
82	—	2.4 ¿Un nuevo MERCOSUR?: el período 2003–2006

87	—	Capítulo 3
		El MERCOSUR y los partidos políticos argentinos
87	—	3.1 Introducción
88	—	3.2 El apoyo a la integración de las élites políticas argentinas
94	—	3.3 El apoyo histórico de los partidos políticos argentinos a la integración regional
102	—	3.4 Partidos Políticos y MERCOSUR
124	—	3.5 Partidos políticos, integración regional y MERCOSUR: algunas conclusiones
127	—	Capítulo 4
		El MERCOSUR y el Congreso Nacional Argentino
127	—	4.1 Introducción
128	—	4.2 El Poder Legislativo y la Integración Regional
136	—	4.3 Adaptaciones institucionales del Poder Legislativo
141	—	4.4 Tratados fundacionales del MERCOSUR y posiciones partidarias
156	—	4.5 Actos Normativos y MERCOSUR: 1991–2006
165	—	4.6 El Congreso Argentino, los partidos políticos y el MERCOSUR: algunas consideraciones finales
167	—	Capítulo 5
		La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR
167	—	5.1 Introducción
168	—	5.2 La CPCM: origen, desarrollo y reemplazo
180	—	5.3 Participación y claves político–partidarias en la CPCM
191	—	5.4 Actos Normativos y temática integracionista en la CPCM
196	—	5.5 Consideraciones finales
197	—	Capítulo 6
		La dimensión partidaria de la integración regional.
197	—	6.1 Introducción
197	—	6.2 Partidos políticos e integración regional
206	—	6.3 Congreso Nacional y MERCOSUR
209	—	6.4 La CPCM y la integración regional
214	—	6.5 Partidos Políticos, Congreso Nacional y CPCM
217	—	Conclusiones
229	—	Anexo
254	—	Bibliografía

Agradecimientos

La elaboración de este libro fue posible gracias a la colaboración desinteresada de numerosas personas. Lejos de reducirse al ámbito académico, el «voluntariado» que siguió paso a paso mis avances con sus consejos, su empuje constante y su interminable paciencia hicieron finalmente posible que hoy esté cerrando esta etapa.

En primer lugar quisiera expresar mi profundo agradecimiento al Dr. Bruno Bologna, por aceptar dirigir la investigación, por acompañarme humana y académicamente durante su transcurso, por el tiempo dedicado a corregir los borradores..., en fin, por ese innumerable conjunto de razones que en definitiva distinguen a aquellos que desinteresadamente nos dan la posibilidad de formarnos, no sólo profesionalmente sino también como personas. Mi agradecimiento se hace extensivo al excelente equipo de investigadores y administradores que lo acompañan en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

En lo que respecta al trabajo de campo, quisiera mencionar especialmente al personal de la Sala de Revistas de la Biblioteca del Congreso de la Nación por el ejemplar y comprometido servicio que prestan, sin el cual no hubiera sido posible localizar datos fundamentales para el trabajo; de igual manera, agradezco el interés personal que demostraron para que pudiera conseguir la información necesaria. En el mismo sentido, mi más profundo agradecimiento a quienes aceptaron ser entrevistados: SR, SM, MC, CR, OC, LC, VT, RQ, JC Y CS. El acordado anonimato me impide revelar sus nombres, pero dejo expresa constancia de que sin sus detalladas explicaciones la investigación se hubiera visto seriamente limitada. En este marco, agradezco especialmente a

la Unidad de Enlace del Parlamento del MERCOSUR (Cámara de Diputados) por su invaluable contribución. Igualmente, también agradezco al personal partidario que me permitió acceder a la documentación de sus respectivos partidos políticos y que me facilitó establecer los contactos necesarios para la realización de algunas de las entrevistas. A nivel regional, mi especial agradecimiento a la actual Secretaría Parlamentaria del Parlamento del MERCOSUR.

En otro orden de prioridades, durante el proceso previo a la investigación tuve el placer de conocer a una amiga sin cuya presencia seguramente esta obra no hubiera llegado a buen puerto: por su amistad, por las charlas compartidas, por los consejos, por el apoyo, por el ejemplo: muchas gracias Natalia.

Por otro lado, un casual intercambio de correos me permitió conocer a un colega con quien inicié un fructífero intercambio de opiniones, material de trabajo y bibliografía. El diseño y realización de parte de las entrevistas y la digitalización de la documentación referida a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR constituyen aportes concretos de este trabajo conjunto que fueron posibles principalmente por la dedicación de Eduardo Rivas. Mi más sincero agradecimiento por su esfuerzo y colaboración.

La finalización del libro también fue posible por el apoyo incondicional de mis amigos santafesinos, que supieron alentarme en los momentos justos y con las palabras oportunas. No puedo dejar de mencionar en este sentido a Luciana Dall Asta, Natalia Silva, Gustavo Imoberdorf, Cintia Carrió, Natalia Bas, César Montoya, Alberto Bartolini, Lucila Pages, María Gracia Tell y Paula Korol. Todos contribuyeron desde el especial lugar que ocupan en mi vida a que yo llevara adelante este trabajo, aun cuando algunos de ellos hoy están muy lejos de Santa Fe.

La lista de agradecimientos, sin embargo, sigue estando incompleta si no menciono a quienes me han acompañado a lo largo de mi carrera y de mi vida; a quienes hicieron mucho mejores los momentos felices y más fáciles de soportar los momentos más duros: a Griselda y Sandra, por su presencia, su confianza y su apoyo, y a Lucas y Lucía por entender con resignación las veces que no pude estar, y compartir conmigo toda su alegría las veces en que sí pude. Este trabajo está especialmente dedicado a ellos.

Por último, un especial agradecimiento a la Universidad Nacional del Litoral que hizo posible la publicación de este trabajo, permitiéndome difundir los resultados de una investigación que me llevó varios años.

*a Lucía y a Lucas
porque siempre mantengan su sonrisa
a Griselda y a Sandra
por su fortaleza*

Introducción

Diversos análisis (Grosso y Svetaz, 2000; Hirst, 1996; Grandi y Bizzozero, 1997) coinciden en señalar el rol secundario que cumplieron los partidos políticos en los procesos de integración regional de América Latina durante la década de los '90. De acuerdo con el planteo de algunos autores (Dávila, 1998; Vigevani *et al.*, 2001, entre otros) el sesgo comercialista y promercado de la integración latinoamericana, sumado al impacto de la «crisis de representatividad»¹ que afectó a los partidos desde esta época coadyuvaron para condenar a los partidos políticos a la marginalidad.²

Esta interpretación, sin embargo, si bien puede aceptarse como hipótesis general, presenta algunos problemas. En primer lugar, *su grado de generalidad*, lo que impide analizar cómo los diversos partidos políticos de cada uno de los Estados involucrados en la integración respondieron a los desafíos planteados por los procesos en marcha. En segundo lugar, *no considera dos aspectos que son centrales* para entender el papel de los partidos: *el diseño*

¹ Este concepto hace referencia a la pérdida de representatividad de los partidos políticos, resultado a su vez de un conjunto complejo de factores: impacto de los medios masivos de comunicación sobre la vida política, personalización de la política partidaria, modificaciones en los vínculos partidos-ciudadanía, cambios y pérdida de densidad de las identidades político-partidarias (Abal Medina, 2004).

² En este aspecto, no es posible encontrar una cristalización institucional específica a nivel de los distintos procesos de integración latinoamericanos donde los partidos políticos de los Estados Miembros interactúen, institucionalicen sus vínculos y construyan una visión política regional en torno a la integración.

institucional adoptado por los procesos de integración, dependiente en última instancia de sus objetivos y del marco global en el que se insertaron, y *la posible existencia de mecanismos de vinculación indirecta de los partidos con la integración regional*, ya sea a través de los Congresos Nacionales o de los Parlamentos regionales.

En esta línea se inscribe la presente obra, que intenta dar cuenta de los *posicionamientos*,³ *espacios y alcances de la participación de los partidos políticos argentinos (Unión Cívica Radical —UCR— y Partido Justicialista —PJ—)*⁴ *en el seno del MERCOSUR*.

Cabe destacar que hasta el momento la dimensión económica–comercial del MERCOSUR ha sido, sin lugar a dudas, la que ha despertado el mayor interés por parte de los investigadores.⁵ Diversas razones han contribuido a producir este verdadero sesgo académico. En primer lugar, el propio proceso de integración ha privilegiado durante gran parte de su historia a los factores económicos como motores de la integración, en estrecha relación con los objetivos originariamente propuestos en el Tratado de Asunción y con el modelo de integración que le dio sustento. En segundo lugar, las asimetrías estructurales y de políticas —que aún presentan los socios del MERCOSUR— alentaron la realización de estudios que indagasen los efectos del proceso

³ El concepto incluye las siguientes dimensiones analíticamente diferenciables: una dimensión ideológica (cómo conciben los partidos políticos a la integración regional), una programática (qué políticas proponen) y una estratégica (qué se plantean los propios partidos con relación a su rol en los procesos de integración) (Yaffé, 2005).

⁴ Es necesario resaltar que en nuestro análisis no abarcamos a todos los partidos políticos argentinos sino sólo los que consideramos como principales, lo cual implicó precisar los criterios a partir de los cuales se decidió incluir a determinados partidos. Para ello incorporamos los aportes de Sartori (1992), quien estableció ciertos principios para seleccionar a los «partidos que importan». De acuerdo con esto, los criterios fueron tres: 1. los partidos con mayor fuerza electoral, lo que significaba incluir a los partidos que lograron acceder al gobierno durante el período estudiado, 2. los partidos que sin acceder al gobierno ocuparon el espacio de la segunda minoría o principal fuerza de oposición, y; 3. los partidos que se mantuvieron como fuerzas políticamente relevantes durante todos los años elegidos en nuestro trabajo. El resultado de la aplicación de estos tres criterios nos llevó a tener en cuenta únicamente a los dos grandes partidos históricos de nuestro país: la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ).

⁵ La bibliografía que analiza aspectos económico–comerciales del MERCOSUR es muy extensa. Cabe mencionar a título indicativo: Bouzas (1996, 2001, 2003b, entre otros), Bouzas y Fanelli (2001), Bouzas y Ffrench Davis (2005), Chudnovsky y Erber (1999), Chudnovsky, López y Melitsko (2000), Hasenclever, López y de Oliveira (1999), Medwid (2008), Porta (2007) y Svarzman (1998).

a nivel tanto macro como microeconómico. En tercer lugar, la estructura institucional del MERCOSUR y los mecanismos de toma de decisiones obstaculizaron sistemáticamente la participación de diversos actores sociales y políticos que podrían haber enriquecido y diversificado la agenda integracionista. Así, y con la parcial excepción de aquellos actores ligados al capital y al trabajo, no existe una producción académica cuantitativamente relevante referida a los actores sociales y políticos nacionales involucrados en el proceso de integración.

El interés inicial que sustentó el presente trabajo se vinculó precisamente con esa ausencia, más relevante aun si de partidos políticos se trata. En este sentido, y de acuerdo con Pérez Antón, 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 involucrado 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. (1997:17)

Ahora bien, ¿cómo abordar el posicionamiento de los partidos y, desde una perspectiva más general, el vínculo entre actores políticos domésticos y un proceso de integración regional de carácter interestatal?

En función de las posibilidades de análisis que brinda, partimos del planteo del politólogo Fernández Luzuriaga (1999), quien señala que existirían al menos tres aspectos o dimensiones desde las cuales puede analizarse esa vinculación: la «dimensión movilizadora de la opinión pública» (que concibe a los partidos como organizaciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil y que involucra la formulación de propuestas y de programas electorales); 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 de un Estado); y la «dimensión de transnacionalización partidaria directa» (que se traduce en el análisis de la actuación internacional de los partidos, ya sea en términos de su participación en Parlamentos Regionales —vía legisladores nacionales—, o en función de su membresía en organizaciones interpartidarias internacionales).

En este trabajo se abordan aspectos seleccionados de las tres dimensiones señaladas, de acuerdo con lo que identificamos inicialmente como proble-

máticas centrales: 1. ¿cómo se posicionaron los partidos políticos argentinos, en tanto organizaciones partidarias, frente al MERCOSUR en el período 1991–2006?; y 2. ¿qué relaciones se pueden establecer entre la pertenencia partidaria y las posiciones y acciones de los legisladores argentinos en el seno del Congreso Nacional y de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM)⁶ frente al proceso de integración durante estos mismos años?

Como puede deducirse, los interrogantes se relacionan estrechamente con los ejes señalados por Fernández Luzuriaga (1999). Así, la «dimensión movilizadora de la opinión pública» fue abordada mediante un estudio sistemático de las plataformas electorales y otros documentos partidarios elaborados por los partidos políticos para las elecciones presidenciales de los años 1989, 1995, 1999 y 2003. Se consideró en un principio que las plataformas, en tanto documentos que exponen ante los electores las bases programáticas de los partidos, permitirían identificar *su posicionamiento* frente a la integración regional en general y el MERCOSUR en particular. La inclusión de la elección del año 1989 permitiría además comparar el posicionamiento partidario anterior y posterior a la firma del Tratado de Asunción. Sin embargo, ciertas insuficiencias de este tipo de fuentes —que se explican en el capítulo 3—, obligaron a recurrir a otros datos complementarios, en particular a entrevistas con personal partidario y noticias periodísticas.

La dimensión parlamentaria, en tanto, fue abordada a través de dos mecanismos: por un lado, mediante la identificación y clasificación de los actos normativos⁷ que tuviesen por objeto al MERCOSUR presentados en ambas Cámaras del Congreso Nacional durante el período 1991–2006; por otro, mediante el análisis pormenorizado del tratamiento otorgado en el Congreso

⁶ Como su nombre lo indica, la CPCM no constituía un Parlamento regional. Sin embargo, por su composición y las funciones que se adjudicó a sí misma en el transcurso de su desarrollo, puede considerarse como un «embrión» de Parlamento, lo que justifica su análisis como antecedente inmediato del Parlamento del MERCOSUR, creado a finales del año 2006. La constitución del Parlamento es precisamente lo que señala el cierre de nuestra investigación ya que la dinámica política que se abre a partir de su puesta en funcionamiento da cuenta de una «nueva etapa», como señalamos en las conclusiones de nuestro trabajo.

⁷ Cada Cámara designa de una manera específica los distintos tipos de proyectos que pueden presentar sus miembros (Diputados y Senadores) en el Congreso Nacional. Utilizamos la expresión «actos normativos» para referirnos de manera genérica a esos proyectos. En el capítulo donde analizamos la «dimensión parlamentaria» de la integración, los identificamos de acuerdo con el nombre con el que son designados por cada Cámara. En nuestro trabajo analizamos básicamente los proyectos de ley y los proyectos de resolución.

Nacional a un conjunto de Tratados denominados «fundacionales» del MERCOSUR.⁸ La identificación y selección de los actos normativos presentados en el Congreso Nacional nos brindó una primera perspectiva general de la importancia relativa que *cada partido en la Legislatura* le otorgó al MERCOSUR. Esa primera operación fue seguida de una clasificación por temáticas de los actos normativos, de manera de identificar las áreas que cada partido político consideraba como relevante. Por su parte, el análisis de los debates parlamentarios nos permitió reconocer si las posiciones que mantuvieron los legisladores son las mismas que expresaron los partidos políticos o, en su caso, identificar las diferencias y avanzar en explicaciones que den cuenta de las mismas. También en este punto, sin embargo, se enfrentaron ciertas dificultades que se analizan con detalle en el capítulo 4.

Por último, la «dimensión de transnacionalización partidaria directa» fue abordada mediante un análisis exhaustivo del nacimiento, desarrollo, consolidación y extinción de la CPCM desde una perspectiva que privilegió la pertenencia partidaria de sus miembros. Así, se identificó quiénes participaron de esta institución, la frecuencia con que lo hicieron y, principalmente, las acciones desarrolladas en su seno, estableciendo filiaciones —si era posible hacerlas— con sus partidos de pertenencia. Los resultados obtenidos en esta etapa de la investigación nos persuadieron de la necesidad de profundizar el análisis de las otras dos dimensiones señaladas anteriormente ya que —como se explica en el capítulo 5—, la relevancia de la pertenencia partidaria en el accionar de la CPCM fue un aspecto difícil de rastrear en las fuentes disponibles.⁹

En síntesis y esquemáticamente: la investigación analizó cómo se posicionaron frente al MERCOSUR los partidos políticos argentinos (UCR y PJ) durante el período 1991–2006, identificando sus similitudes y diferencias. De igual manera se intentó reconocer las vinculaciones entre los posicionamientos partidarios y las acciones de los legisladores en el Congreso Nacional y en el ámbito de la CPCM, siempre en relación con el MERCOSUR.

En este marco, cabe mencionar que para el análisis de los partidos políticos abordados también consideramos la postura de Alcántara Saez y Freidenberg

⁸ Aquellos Tratados que dieron forma y le otorgaron su fisonomía específica al proceso de integración regional. Nos referimos al Tratado de Asunción (1991), al Protocolo de Ouro Preto (1994), al Protocolo de Ushuaia (1998), Protocolo de Olivos (2002) y Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005). Cabe incluir en este listado, también, al Protocolo de Brasilia (1991), pero decidimos no tenerlo en cuenta ya que fue reemplazado por el Protocolo de Olivos.

⁹ La documentación elaborada por la propia CPCM durante su existencia, junto con entrevistas realizadas a ex miembros de la Comisión y a funcionarios vinculados con la misma.

(2003:17), quienes señalan que «el comportamiento de un partido puede observarse (...) en dos ámbitos: uno interno al partido y otro externo a él y, a su vez, este último puede manifestarse en tres áreas de actuación diferentes: el partido como organización electoral, el partido como organización de gobierno y el partido en la legislatura». El ámbito interno del partido comprende «por un lado, los individuos y en su caso, grupos que integran el partido, y por otro, las estructuras, normas y organismos creados para la toma de decisiones, el gobierno y la dirección de la organización partidista» (Alcántara Saez y Freidenberg, 2003:16). El ámbito externo, en tanto «se refiere al vínculo entre los partidos y su entorno y al papel y actividades desempeñadas por determinados actores y organismos del partido en los ámbitos en que éstos actúan (área gubernamental, legislativa y electoral)» (Alcántara Saez y Freidenberg, 2003:16).

Así, de acuerdo con las dimensiones abordadas, analizamos tanto al partido como organización electoral (dimensión movilizadora de la opinión pública) como al partido en la legislatura (dimensión parlamentaria). Este último aspecto implicó considerar a los miembros del partido «que resultan elegidos para desempeñar un cargo de representación popular en el Poder Legislativo (diputados y senadores)», asumiendo que «muchas veces sus objetivos pueden estar contrapuestos a los de su propia organización y/o a otros afiliados al partido que detentan su cargo en otros niveles de representación (Presidente, Alcaldes, Prefectos, Gobernadores, Concejales, etc.)» (Alcántara Saez y Freidenberg, 2003:18).

En lo que respecta a la metodología empleada, nuestro trabajo se basó principalmente en una metodología de tipo cualitativa, aunque también se recurrió en ciertos momentos del trabajo de campo a la aplicación de técnicas cuantitativas para obtener datos específicos.

Por último, señalamos que las principales fuentes de información, además de las ya mencionadas, fueron entrevistas a legisladores nacionales, miembros de partidos políticos y funcionarios vinculados al MERCOSUR,¹⁰ documentos

¹⁰ Se realizaron 10 entrevistas semiestructuradas. Metodológicamente, constituyeron una fuente adicional para corroborar las informaciones obtenidas en otros ámbitos. Las entrevistas ocupaban un lugar central en el momento de la planificación de la investigación, pero posteriormente ésta debió ser reformulada por diversas razones: 1. en primer lugar, la dificultad para acceder a informantes clave, derivada de que muchos de los protagonistas del proceso de integración ya no ocupan lugares destacados en la administración pública o en sus respectivos partidos, lo que imposibilitó su localización para esta investigación; y 2. la información proporcionada por los entrevistados sólo colateralmente permite observar la dinámica de cambios y continuidades en la posición de los partidos respecto del MERCOSUR; en general, la dimensión históri-

partidarios, actos normativos (proyectos de ley y proyectos de resolución) presentados en ambas Cámaras del Congreso Nacional, Diarios de Sesiones e Informes de Comisiones, noticias periodísticas, el acervo documental disponible en relación con la CPCM y un número importante de trabajos de especialistas encuadrados en nuestro campo de interés.

En lo referente a la estructura de la obra, el libro se desarrolla a lo largo de seis capítulos y un apartado de conclusiones. En el capítulo 1 desarrollamos los principales problemas teóricos y metodológicos a los que nos enfrentamos a lo largo de la investigación, explicando las decisiones que tomamos y las razones que las justifican. En el capítulo 2 exponemos el desarrollo del MERCOSUR en el período 1991-2006, su esquema institucional y un «mapeo» de actores sociales y políticos, fundamental para precisar la posición institucional que ocuparon los partidos políticos durante los años objeto de análisis. Adicionalmente, exponemos las preferencias gubernamentales manifestadas por los gobiernos argentinos en el período, de acuerdo con las investigaciones previas que consideramos en nuestro propio trabajo. En el capítulo 3 analizamos la posición de las élites políticas y de los partidos políticos argentinos en relación con la integración regional y el MERCOSUR, recuperando la dimensión histórica de los partidos analizados. También exponemos el análisis del contenido de las plataformas electorales presentadas por los partidos políticos en las elecciones presidenciales de los años 1989, 1995, 1999 y 2003. En el capítulo 4 analizamos a los partidos en el Congreso Nacional a través de los actos normativos (proyectos de ley y proyectos de resolución) presentados y de las discusiones generadas al momento de aprobarse los «tratados fundacionales» del MERCOSUR. En el capítulo 5 desarrollamos extensamente la labor de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR desde una perspectiva partidaria. Por último, en el capítulo 6 cruzamos las variables analizadas y desarrollamos la participación «directa» de los partidos en el MERCOSUR en determinadas coyunturas, detallando los cambios partidarios ocurridos en razón de la profundización de la integración regional. En las conclusiones articulamos los resultados expuestos

ca está ausente. Creemos que esta dificultad se explica fundamentalmente por la ausencia de una «memoria organizacional» en el caso de los partidos políticos y por la rápida rotación de sus cuadros: las entrevistas realizadas dan cuenta de que los entrevistados desconocían qué posiciones habían mantenido sus respectivos partidos y qué acciones se habían realizado desde el inicio del MERCOSUR. Esta afirmación se ajusta particularmente al caso del PJ, y ya ha sido mencionada por autores que analizan la organización del partido, en particular Levitsky (2005). En el caso de la UCR la información obtenida permite observar una mayor continuidad de los cuadros políticos pero similares niveles de desconocimiento.

parcialmente en cada capítulo, de manera de definir más acabadamente el rol que cumplieron los partidos políticos en el proceso de integración.

Antes de finalizar esta introducción cabe destacar que la investigación que sustenta la presente obra constituye el primer acercamiento académico sistemático al área objeto de estudio, a saber, cómo procesaron (en términos de percepciones, ideas y propuestas) los partidos políticos argentinos al proceso de integración. Así, mucho se ha avanzado en función de explicar el rol de los Poderes Ejecutivos en el MERCOSUR, pero poco en comprender las bases político-partidarias de sustentación de la integración regional. Este estudio pretende ser entonces un primer paso en esta dirección.

En este sentido, entender cómo concibieron los partidos políticos al MERCOSUR en sus orígenes y a lo largo del período bajo estudio, con qué factores lo vincularon, qué lugar le asignaron en relación con el desarrollo de cada Estado Parte y cómo fueron cambiando estos aspectos a lo largo de los años es necesario para comprender las razones por las cuales el proceso de integración todavía se asemeja a un «objeto extraño» que periódicamente ocupa las tapas de los diarios, pero que luego vuelve a desaparecer ante la urgencia de la coyuntura política doméstica.

Capítulo 1

El MERCOSUR y los partidos políticos en los campos de las teorías de la integración regional y la Ciencia Política

1.1. Introducción

En el presente capítulo se exponen los principales problemas teóricos enfrentados al momento de abordar nuestro objeto de estudio y las decisiones tomadas para resolverlos. Se divide en cuatro apartados orientados a: **I.** en primer lugar, definir lo que entendemos por integración regional y las fuentes teóricas de nuestra conceptualización; **II.** en segundo lugar, exponer las principales teorías de la integración regional, desarrollando con detalle las que consideramos podían proveernos de insumos teóricos para nuestro trabajo; **III.** en tercer lugar, definir lo que entendemos por partidos políticos y exponer las principales caracterizaciones actuales provenientes de la Ciencia Política que dan cuenta de cómo entender hoy a los partidos; **IV.** por último, enmarcar de forma preliminar a los partidos políticos en relación con la integración regional en el MERCOSUR, retomando aportes de investigaciones previas relacionadas.

1.2. La Integración Regional como problema

El concepto de «integración regional» no cuenta con una definición académica consensuada y compartida. Por el contrario, de acuerdo con la teoría a la

que adscriban los autores que se consulten, es definida de diferentes maneras¹ (Oyarzún Serrano, 2008). Esto ha provocado una proliferación de acepciones que tornan complejo el problema de responder a qué nos referimos cuando hablamos de «integración regional», y cuáles son las diferencias entre este fenómeno y las acciones de concertación y cooperación entre actores estatales y no estatales. Para afrontar este dilema, algunos autores han diferenciado entre «integración política», «integración económica» e «integración social»² (Haas, 1966; Nye, 1969, entre otros) lo que si bien puede facilitar el análisis de las diferentes dimensiones involucradas en todo proceso de integración, no ha contribuido a definir más claramente la integración regional en general. Otros autores han optado por referirse directamente a acciones de cooperación y coordinación política entre Estados, dentro del marco proporcionado por diversas perspectivas teóricas (Moravcsik, 1993).

Este problema puede rastrearse hasta los mismos inicios de las teorías de la integración regional: ya en 1969 Joseph Nye advertía que «el uso común del término integración conduce muchas veces a confusión. Incluso la definición que proporciona el diccionario: “unir partes en un todo” deja amplios márgenes de ambigüedad» (51). Poco tiempo después, Haas (1972) planteaba que la integración a veces era entendida como proceso, a veces como resultado y en otras como ambas cosas a la vez.

En el campo de la integración económica, Balassa (1964) la define como «proceso o estado de cosas por las cuales diferentes naciones deciden formar un grupo regional».³ Para este autor es posible identificar cinco etapas en el ca-

¹ El concepto incluye una doble problemática: por un lado, lo que puede entenderse por «integración», por el otro, la manera en que se define «regional». En nuestro caso dejamos de lado este segundo problema y partimos de la base de que la región es *una construcción histórica y social asumiendo que el MERCOSUR da forma a una subregión en América Latina, en el marco de un proyecto político definido por los Estados que lo componen* (Oyarzún Serrano, 2008).

² Cada una de las cuales ha sido entendida también de diferentes maneras y no sólo a nivel académico (Nye, 1969).

³ El autor también menciona al menos tres claras ventajas de formar parte de un proceso de integración económica para los países en desarrollo: en primer lugar, «un país participante en un esquema de integración regional se beneficia con la eliminación de barreras comerciales por parte de los países asociados, lo cual brinda un mercado más amplio a su industria»; en segundo lugar, «la creación de mercados amplios para industrias altamente sofisticadas (...) para las cuales los mercados nacionales de los países miembros son demasiado reducidos», por último «la integración económica aumenta el poder de negociación de los participantes en las negociaciones sobre comercio internacional» (Balassa, 1972:9–11).

mino hacia la integración: zona de libre comercio (ZLC), unión aduanera (UA), mercado común (MC), unión económica (UE) y comunidad económica (CE). El paso de una etapa a la siguiente señala la profundización del proceso e implica mayores compromisos por parte de los Estados participantes.⁴

Dentro del contexto latinoamericano, uno de los principales impulsores de la integración regional fue Raúl Prebisch. Sin establecer una definición precisa, Prebisch (1961) la entendía como un *proceso* que permitiría mejorar las posibilidades de desarrollo industrial regional. Su objetivo era conformar un mercado común latinoamericano: «es indispensable (...) ir hacia la progresiva rebaja y la nivelación de derechos y restricciones para que las industrias latinoamericanas lleguen progresivamente a un mercado común» (2000:147). En clave socioeconómica, la integración regional era considerada como uno de los cambios estructurales indispensables para lograr el desarrollo de América Latina y fue fuertemente impulsada desde la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL)⁵ desde los años 50.

A partir de esta problemática, en este trabajo entendemos la integración regional como un *proceso dinámico* cuyos resultados no están predefinidos de antemano, independientemente de lo que establezcan los tratados formales. En relación con su acepción general, compartimos la definición de Franco y Robles (1995:18) para quienes por integración «debe entenderse un proceso amplio, complejo y profundo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpenetración social, política, económica, cultural, científica (...) de enormes proporciones, y con un papel variado y protagónico de variados agentes de las sociedades involucradas».⁶ Damos por supuesto

⁴ Un ZLC implica la eliminación de los aranceles y restricciones al comercio de bienes y servicios originarios de los Estados que forman parte del proceso de integración; una UA incorpora un arancel externo común (AEC) para la importación de bienes extrarregionales; un MC supone la libre circulación de los factores de producción entre los Estados signatarios (bienes y servicios, capitales y trabajadores); una UE suma la armonización de las políticas económicas y de otras políticas vinculadas con el correcto funcionamiento del mercado común (sociolaborales, educativas, entre otras), por último, una CE da cuenta de un proceso de unificación económico-político: política monetaria y fiscal común (que incluye una moneda común), autoridades supranacionales, etcétera.

⁵ Organismo del cual fue Secretario Ejecutivo entre los años 1950 y 1963.

⁶ Nos diferenciamos así, por un lado, de aquellas posiciones que ven en la integración la creación de una nueva entidad política y que, por ende, incluye necesariamente la creación de instituciones supranacionales (Haas, 1966), y, por otro, de quienes la reducen a su dimensión económica, sin contemplar la interconexión entre los distintos ámbitos que se producen una vez que el proceso está en marcha. En consecuencia, los desacuerdos no se limitan a la definición del concepto sino a lo que «realmente

que todo proceso de integración implica acciones de cooperación, no sólo de los Estados sino también de los actores domésticos que participan en las negociaciones. En este sentido, adherimos a la conceptualización de Keohane (1988), quien entiende que la cooperación se hace efectiva cuando los actores adaptan sus conductas de manera recíproca mediante un proceso de negociación a través del cual coordinan sus políticas, con el objetivo de satisfacer determinados intereses.⁷

De acuerdo con estos aportes, se considera al MERCOSUR como un «proceso de integración profunda» que involucra no sólo a los gobiernos sino también a las sociedades civiles, aun cuando las capacidades de negociación y decisión se hayan concentrado en determinados actores. El concepto de «integración» incluye al de «cooperación», que da cuenta de la modalidad específica adoptada para llevar a cabo los objetivos propuestos en los tratados fundacionales del MERCOSUR.

Sin embargo, la adopción de determinados conceptos para abordar nuestro objeto nos introduce a su vez en una problemática más amplia, como lo es la perspectiva teórica a partir de la cual esos conceptos asumen determinados sentidos. En este marco, las teorías que intentan explicar la integración regional se caracterizan por presentar ciertos rasgos comunes pero también por la amplia diversidad de aspectos que consideran como centrales a la hora de dar cuenta del fenómeno. Entre los rasgos comunes cabe mencionar que la amplia mayoría se desarrolló teniendo como horizonte de análisis el proceso de integración europeo, lo cual torna difícil su adaptación para analizar procesos integracionistas de otras características, entre los cuales se incluye el MERCOSUR. En segundo lugar, y en parte derivado del punto anterior, la principal disputa entre las distintas teorías se ha establecido en torno a si la integración es un fenómeno motorizado por los Estados y da cuenta de que éstos siguen siendo los actores centrales del sistema internacional (intergubernamentalismo⁸ y sus distintas versiones; el regulacionismo⁹ y ciertos en-

importa» en un proceso de integración, como veremos posteriormente.

⁷ Cabría destacar que la integración regional implica también momentos de discordia y conflicto. Éstos, de acuerdo con Keohane (1988), pueden a su vez motorizar nuevas instancias cooperativas entre los actores.

⁸ Si bien desarrollamos este enfoque extensamente en el segundo apartado de este capítulo, es necesario recordar que «sus premisas básicas son que los actores dominantes continúan siendo naciones soberanas que persiguen sus propios intereses, y controlan el ritmo de cambio y los resultados obtenidos mediante revisiones periódicas de las obligaciones recíprocas consignadas en los tratados» (Malamud y Schmitter, 2006:7).

⁹ El regulacionismo plantea una interpretación del desarrollo histórico del sistema

foques institucionalistas¹⁰) o si, por el contrario, la presencia de instituciones supranacionales da cuenta de una pérdida de relevancia de los Estados a favor de otro tipo de actores, ya sean éstos las propias instituciones supranacionales, grupos de presión transnacionales u otros (neofuncionalismo¹¹ y sus distintas versiones, federalismo,¹² la mayor parte de los enfoques institucionalistas, el enfoque de la «gobernanza multinivel»¹³). El supuesto del primer grupo de teorías es que la integración regional no ha modificado (ni lo hará) la naturaleza del sistema interestatal, mientras que el supuesto del segundo grupo es que la integración es un proceso que necesariamente ha cambiado (y lo seguirá haciendo) las relaciones entre Estados, la naturaleza de los mis-

capitalista vinculándolo con el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que aseguran su reproducción («modo de regulación»). Los procesos de integración (su desarrollo, profundización, retroceso, reorganización) encuentran su explicación de acuerdo con el modo de regulación imperante tanto a nivel de los Estados como del sistema internacional. Para una aplicación de este enfoque al MERCOSUR, ver Becker (1997).

¹⁰ Para Malamud y Schmitter, con quienes coincidimos: «La mayor parte de los aportes teóricos recientes sobre la integración europea, y regional en general, proclaman con orgullo que son institucionalistas... y de inmediato se apresuran a advertir al lector que hay muchas variantes de “eso”» (2006:7–8). Citando a Schmitter (2002), plantean que «El institucionalismo, como tal, tiene apenas un contenido mínimo (la frase “las instituciones importan” parece resumirlo y agotarlo), pero alguno de sus subtipos tienen al menos el derecho a ser rotulados como “enfoques”».

¹¹ También desarrollamos este enfoque con detalle en el próximo apartado. Sus distintas versiones parten del supuesto de que la integración es un proceso complejo en el que participan múltiples actores, donde la dinámica misma del proceso termina transformando el «campo de juego» en el que esos actores interactúan.

¹² Actualmente desacreditado como teoría válida para explicar los procesos de integración regional, en los inicios de la Unión Europea fue uno de los ejes académicos y políticos básicos de discusión. En este sentido, el federalismo sostenía que el futuro de la Unión Europea era un tipo particular de federación de estados, lo que se asemejaba a la noción de «integración política» de Haas (1972, ver el siguiente apartado).

¹³ Este enfoque plantea que la Unión Europea, lejos de dar forma a un centro único de decisiones —en una suerte de supraestado—, está dando lugar a un sistema decisonal policéntrico, fragmentado e interdependiente, caracterizado por la ausencia de jerarquías claras. Identifica así como centros de decisión a las instituciones comunitarias de la Unión (la Comisión, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia) y a las instituciones típicamente intergubernamentales (el Consejo de Ministros, el Consejo Europeo) pero también a la amplia variedad de comités y agrupamientos de actores sociales a nivel regional que atraviesan transversalmente a los Estados nacionales y a la Unión Europea (Morata, 2002).

mos Estados y el propio sistema interestatal (en el cual los Estados no son los únicos actores relevantes). Por último, la amplia mayoría de las teorías de la integración se han centrado en analizar variables de análisis *materiales*, descuidando los aspectos ligados al campo de las ideas. En palabras de Caballero Santos (2009:3) «tanto las teorías clásicas que han abordado el regionalismo desde los años cuarenta como los enfoques críticos asociados al “nuevo regionalismo” desde los ochentas y noventas (...) han puesto el énfasis en los aspectos materiales siguiendo las pautas del *mainstream* de la disciplina». Esto implica que se ha privilegiado analizar la racionalidad geoestratégica del proceso integrador (realismo); la interdependencia económica de los miembros que participan del bloque (neoliberalismo); la defensa frente a un contexto externo que tiende a marginar a los Estados no desarrollados (estructuralismo) o el efecto «derrame» desde el núcleo integrador hacia otros sectores (neofuncionalismo), entre otros (Caballero Santos, 2009).

El carácter eurocéntrico, materialista y estadocéntrico de la amplia mayoría de los enfoques teóricos supone entonces un obstáculo formidable a la hora de plantear una investigación sobre un proceso de integración latinoamericano, desde actores no estatales y en función de elementos vinculados a las ideas políticas, como lo es el estudio del posicionamiento de los partidos políticos de Argentina en relación con el MERCOSUR. En este sentido, si bien los aportes de las teorías de la integración regional pueden ser considerables, lo cierto es que necesitan ser reformulados. Caballero Santos (2009:16), que aborda el proceso de reformulación que experimenta el MERCOSUR luego de la crisis interna del período 1999–2001, concluye su trabajo con una afirmación taxativa: «no tenemos modelos teóricos que nos expliquen esta nueva coyuntura». También Colacrai (2006:382), citando a Hirst (2001) nos advierte de que «uno de los mayores déficits del MERCOSUR, que se hace sentir en los momentos más críticos, es la ausencia de un “modo de pensarlo”».

1.3. El MERCOSUR en el marco del neofuncionalismo y del intergubernamentalismo liberal

En el próximo apartado desarrollamos esquemáticamente los planteos centrales de dos de las principales corrientes teóricas, el neofuncionalismo (y sus reformulaciones) y el intergubernamentalismo liberal, identificando aquellos aspectos que nos proporcionaron insumos para nuestro trabajo. La selección de estas teorías obedece a un conjunto de factores, entre los cuales cabe mencionar: por un lado, ambas dan cuenta de la presencia e importancia de los actores domésticos en el seno de cada Estado nacional a la hora de negociar y avanzar sobre la integración regional; por otro, el neofuncionalismo pro-

porciona una atractiva explicación de las razones por las cuales un tratado de integración, en principio limitado a ciertos aspectos del intercambio económico interestatal, termina «derramando» su influencia sobre otros sectores; por último, el intergubernamentalismo liberal se propone explicar por qué los Estados logran concluir exitosamente ciertos acuerdos internacionales que implican inclusive —en el caso europeo— la cesión de competencias soberanas, sin apelar a la supranacionalidad como condición necesaria de todo proceso de integración como lo hace el neofuncionalismo y otros enfoques. Desde este aspecto, el análisis teórico del intergubernamentalismo liberal, que incluye elementos provenientes de la teoría de los regímenes internacionales, de la economía política internacional y de las teorías de la negociación se presenta, más allá de las serias limitaciones que señalamos más adelante, como un camino sugerente para el análisis de las negociaciones intergubernamentales del MERCOSUR.

1.3.1. El neofuncionalismo: antecedentes y principales premisas teóricas

Existe coincidencia en la literatura especializada con relación a identificar al *funcionalismo*¹⁴ como uno de los primeros aportes sustantivos para el posterior análisis de los procesos de integración. Esta teoría, enmarcada dentro de la tradición internacionalista liberal¹⁵ y con David Mitrany como principal exponente, partía del supuesto de que el progreso tecnológico haría imprescindible la cooperación entre los Estados para que éstos pudieran satisfacer las necesidades básicas de sus poblaciones (seguridad y bienestar). La incapacidad estatal para resolver exitosamente estos problemas podría traducirse

¹⁴ En términos estrictos el funcionalismo no se refiere a la integración regional, pero aporta elementos para el desarrollo de otras teorías integracionistas propiamente dichas. El funcionalismo surge y se desarrolla en parte como reacción a los horrores provocados por la Primera Guerra Mundial y busca la manera de evitar nuevos conflictos internacionales. David Mitrany en particular, no apoyaba la integración regional ya que pensaba que la formación de bloques continentales vinculados a un espacio territorial sólo crearía Estados más grandes y más poderosos, lo que suscitaría antagonismos interregionales sin resolver las cuestiones de fondo (Gobbi, 2001).

¹⁵ Reconocida como uno de los pilares fundacionales de la disciplina de Relaciones Internacionales, hunde sus raíces en los aportes de pensadores de la talla de Immanuel Kant, John Locke y David Hume. Basándose en algunas de sus ideas diversos internacionalistas como Woodrow Wilson, Arnold Toynbee o David Mitrany influyeron en la disciplina. Los seguidores de esta tradición asumen que se pueden generar relaciones internacionales más justas.

en *clave sistémica* como una necesidad que demandaba algún tipo de organización capaz de cumplir la tarea que los Estados ya no podían llevar a cabo.

Cabe mencionar que el funcionalismo separaba la *función* de la *organización* encargada de realizarla. Si los Estados no podían ya hacerse cargo de algunas de sus funciones básicas, el funcionalismo apostaba por las organizaciones internacionales. En éstas el predominio de soluciones *técnicas* más que políticas posibilitaría abordar más eficazmente los problemas derivados de una realidad internacional crecientemente compleja.¹⁶ La teoría partía de algunas premisas básicas: la separación entre economía y política, al proponer el reemplazo de la autoridad política (el Estado territorial) por un orden tecnocrático; la motivación utilitarista como base del comportamiento humano; la confianza en el trabajo racional de órganos tecnocráticos; la preocupación por el bienestar y la búsqueda de la paz.

De acuerdo con Salomón (1999), el funcionalismo más que una teoría podría verse como una estrategia para evitar la guerra. Lo importante, sin embargo, es que sus ideas y supuestos son los que permitieron el desarrollo del *neofuncionalismo*, de enorme impacto en el proceso de integración europea.¹⁷ En efecto, los aportes teóricos y metodológicos del funcionalismo se profundizaron posteriormente a través de lo que se dio en llamar neofuncionalismo. Ernst Haas (1958, 1966, 1972, entre otros), con su análisis del proceso de integración europeo, se erigió en su principal referente.¹⁸ Por su impacto, ca-

¹⁶ De acuerdo con las expectativas funcionalistas, los Estados «no debían desaparecer, sino que habían de participar activamente en la gestión de las organizaciones supranacionales. No se trata[ba] de ceder soberanía, sino de compartirla (fundamentalmente con los demás Estados participantes), según las necesidades que requiriera el desempeño de una tarea concreta» (Salomón, 1999:200). Uno de los conceptos fundamentales de este planteo era el de *ramificación*: «la colaboración funcional exitosa en un sector generaría necesidad de colaboración funcional en otros sectores» (Oyarzún Serrano, 2008:99). La perspectiva funcionalista era entonces gradual e incremental, si bien no descartaba que de acuerdo con la finalidad, los Estados pudieran transferir más o menos poderes a las organizaciones internacionales, y que ese poder podía ser reducido o aumentado de acuerdo con la experiencia. El funcionalismo esperaba que así se pudiera reducir la fuerza de los lazos de lealtad y de fidelidad automática o afectiva que unen a las personas con un cierto poder político estatal. El objetivo final era debilitar la potencia pasional del nacionalismo.

¹⁷ Dado que el funcionalismo no se ocupa específicamente de los procesos de integración, su contribución al análisis del MERCOSUR es poco relevante. En todo caso, en este trabajo sólo lo retomamos como fuente de inspiración y antecedente inmediato del neofuncionalismo.

¹⁸ Otros autores que también contribuyeron al desarrollo de esta teoría fueron Leon

pacidad explicativa y potencialidades teóricas nos ceñimos principalmente a los aportes de este autor a la hora de analizar el neofuncionalismo «histórico».

Vale señalar en primer lugar, que el principal exponente neofuncionalista circunscribía su teoría al caso europeo caracterizado por un conjunto de factores difícilmente repetibles en otros espacios.¹⁹ En este ámbito, lo que planteaba Haas (1966) es que la integración regional en Europa fue posible porque sus sociedades presentaban ciertas «homogeneidades estructurales». Entre éstas, le otorgaba particular importancia a tres: *una estructura social pluralista, la semejanza de sentimientos y expectativas entre los principales grupos dirigentes y la burocratización de la adopción de decisiones* (Haas, 1966).

Haas también planteaba que

El impulso fundamental [para la integración] provino de los objetivos económicos convergentes, imbricados en la vida burocrática, pluralista e industrial de la Europa moderna.

Quienes hicieron avanzar el movimiento fueron el técnico economista, el planificador, el industrial innovador y el sindicalista, no el político, el erudito, el poeta o el escritor. (17)

En esta cita se advierte también la vinculación con algunas de las premisas del funcionalismo, en particular la confianza depositada en los aspectos técnicos sobre los políticos, la vinculación entre la integración regional y las motivaciones utilitaristas de los actores sociales y la premisa de que el fin primordial es el crecimiento del bienestar.

El neofuncionalismo de Haas se vinculaba además con el federalismo al colocar el acento en la *integración política*:²⁰ de acuerdo con su concepción, el resultado final de la integración se asemejaba a una federación que se superponía a las comunidades políticas preexistentes. De allí también la importancia otorgada a la necesidad de crear instituciones supranacionales, es decir, a la presencia de una autoridad superior a los Estados, con las capacidades y competencias para dirigir tecnocráticamente el proceso de integración. Haas no ofrecía una definición unívoca

Lindberg y Philippe Schmitter. También participaron con aportes más puntuales Joseph Nye y Robert Keohane.

¹⁹ Sin embargo, una vez que ésta estuvo formulada, intentó aplicarla comparativamente a otros casos. Más adelante, en este mismo apartado, retomamos y profundizamos este punto.

²⁰ «Proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes» (Haas, 1966:70). Posteriormente el autor reformuló el concepto y relativizó el desplazamiento de lealtades (Haas, 1972).

de supranacionalidad, entre otras razones por el carácter inédito y novedoso de la integración europea pero planteaba que «supranacionalidad (...) significa la existencia de autoridades gubernamentales más cercanas al arquetipo de la federación que cualquier organización internacional del pasado, [aunque] no idénticas a él» (1966:117).

Para Gobbi (2001:72) «*les néo-fonctionnalistes accordent plus d'attention au processus qu'au résultat, qui, finalement, est le produit des efforts des différents acteurs qui cherchent à maximiser les bénéfices tirés de l'intégration*».²¹ En otros términos, el énfasis se colocaba en las estrategias sociopolíticas de integración, en las expectativas, intereses y decisiones adoptadas por los actores políticos y sociales en relación con la integración regional.

Dentro del esquema conceptual desarrollado por el neofuncionalismo la noción de *spillover effect* (efecto derrame) ocupaba un lugar central. Para el neofuncionalismo el movimiento de integración entre dos o más Estados debía partir de un sector económico estratégico en expansión, capaz de generar atracción sobre otros sectores. La gestión del sector escogido debía ser confiada a una autoridad tecnocrática con las competencias necesarias para resolver problemas técnicos complejos y la autonomía requerida para participar activamente en la dirección del proceso de integración. Si la integración del sector tenía éxito, se produciría una paulatina reagrupación regional de los agentes económicos involucrados. En la medida en que crecían los intercambios y beneficios sectoriales se generaría la necesidad de incorporar nuevos sectores, ligados directa o indirectamente al sector integrado, de manera de maximizar los beneficios obtenidos hasta el momento. A este proceso se lo denominaba «derrame funcional». Además, y bajo esta lógica, los agentes económicos de otros sectores también intentarían sacar provecho del proceso de integración. Las élites socioeconómicas, en la medida en que percibían los beneficios derivados de la integración demandarían su incorporación y defenderían el avance del proceso. Se planteaba así la noción de «derrame político».

En la perspectiva neofuncionalista los principales promotores o los agentes del proceso de integración son las élites socioeconómicas (empresarios y sindicalistas) que se vuelven hacia el nuevo centro de poder político-tecnocrático porque comprueban su eficacia. El órgano tecnocrático desempeña también un papel preponderante estimulando la intensificación del proceso de integración y la incorporación de otros sectores.²²

²¹ «Los neo-funcionalistas conceden más atención al proceso que a su resultado, que, finalmente, es el producto de los esfuerzos de los diferentes actores que procuran maximizar los beneficios derivados de la integración». Traducción propia (la cursiva es nuestra).

²² El autor limitaría más tarde la potencialidad de los procesos de integración basados exclusivamente en los beneficios materiales: «la política pragmática de intereses,

En términos de Gobbi:

Les organes supranationaux apportent deux grands avantages aux agents socio-économiques des sociétés pluralistes: une voie de communication exempte d'interférences idéologiques et une plus grande compétence technique dans l'élaboration des normes requises pour réglementer les différentes activités. En d'autres termes, il existe une étroite corrélation entre j' «effet d'entraînement fonctionnel», grâce auquel de nouveaux secteurs entrent dans le processus d'intégration qui se développe, et l' «effet d'entraînement politique», qui incite les parties prenantes à diriger leurs attentes et leur loyauté vers les nouvelles institutions politiques.²³ (2001:76)

Ahora bien, es importante recordar que para Haas, «la integración es resultado de decisiones específicas tomadas por los gobiernos que actúan en conjunción con grupos organizados de importancia política» (1966:367). En otros términos, que no era consecuencia de un proceso automático o espontáneo, derivado de la liberalización comercial o el *laissez faire*. En este sentido, es indudable que lo político ocupaba un lugar central, si bien el mismo Haas se encargaba de aclarar que «la aceptación de la CECA [Comunidad Europea del Carbón y del Acero] se explica por la convergencia de las aspiraciones dentro y entre las naciones implicadas y no por la identidad de las aspiraciones y las esperanzas» (1966:369). En este sentido, lo que el autor señalaba con esta afirmación es que la integración no era resultado de un rígido plan acordado de común acuerdo entre los Estados participantes o de un compartido «europeísmo» (para el caso que analiza) entre los gobiernos y élites políticas y económicas, sino de un acuerdo lo suficientemente vago como para permitir el apoyo inicial de la mayoría de los actores políticos nacionales sustentado en

preocupada por el bienestar económico, tiene sus propias limitaciones internas (...) un proceso político que se edifica y se planea a partir de intereses pragmáticos está condenado a ser un proceso endeble, susceptible de ser invertido (...) las decisiones integradoras basadas en la alta política y en compromisos básicos son indudablemente más duraderas que las decisiones basadas en expectativas pragmáticas convergentes» (Haas, 1966:24).

²³ «Los órganos supranacionales aportan dos grandes ventajas a los agentes socioeconómicos de las sociedades pluralistas: una vía de comunicación exenta de interferencias ideológicas y una competencia más grande y técnica en la elaboración de las normas requeridas para reglamentar las diferentes actividades. En otros términos, existe una correlación estrecha entre el “efecto de derrame funcional”, gracias al cual los nuevos sectores entran en el proceso de integración que se desarrolla, y el “efecto de derrame político”, que incita a las partes interesadas a que dirijan sus previsiones y su lealtad hacia las nuevas instituciones políticas». Traducción propia.

intereses grupales particularistas. A medida que la integración se desarrollaba, algunos de esos actores (beneficiados por el proceso) reforzarían su apoyo, reclamando más integración, otros por el contrario se tornarían críticos de ella y, lo más relevante, nuevos actores se incorporarían al proceso a medida que sus beneficios los alcanzasen. A nivel del conjunto de los Estados que participan del proceso, los grupos que apoyan la integración establecerían crecientes vínculos y compromisos con otros grupos y con el proceso en sí, dentro de cada Estado y con sus homólogos de otros Estados. Este es el proceso que Haas denominaba de *convergencia* (Haas, 1966).

Dentro de los grupos y actores políticos que Haas analiza detenidamente se encuentran los partidos políticos de los Estados participantes de la CECA. En particular, se detiene en la posición de los partidos al momento de la firma y aprobación parlamentaria del Tratado de la CECA (1951–1952) y la posición de esos mismos partidos hacia el año 1958 cuando entra en vigencia la Comunidad Económica Europea (CEE). Más allá de constatar las diferencias de intereses y motivaciones entre los distintos partidos que apoyaron o rechazaron la integración, lo que rescata Haas en relación con la CECA es que «la única explicación válida (...) del éxito del tratado es la convergencia, no de seis intereses nacionales separados, sino de un número suficientemente grande de posiciones partidarias separadas (...) la misma ambigüedad del tratado (...) hizo posible esta convergencia» (1966:224). En ocasión de la aprobación de la CEE, cinco años más tarde, Haas constataba que

la mayoría europea medida por los votos (...) debe ser comprendida en términos de una posible convergencia temporaria de motivaciones e ideologías partidarias, y no, enfáticamente no, en términos de una mayoría clara, permanente y unida. El europeísmo, aún cinco años después de exitosas operaciones de la CECA, continúa siendo una mezcla de aspiraciones frecuentemente opuestas. (225)

Esta observación va acompañada de dos premisas: que los grupos políticos de cada país en las sociedades pluralistas europeas adhieren a esquemas de pensamiento que tienen paralelos en otros grupos más allá de sus fronteras; y que existen instituciones supranacionales capaces de canalizar la convergencia en una fusión de pautas ideológicas (Haas, 1966).

Haas asumía que su teoría era de difícil aplicación a otros casos: «no podemos trasponer tal cual y sin enmiendas a América Latina procesos y bloqueos descubiertos en Europa» (1966:9). Planteaba, en todo caso, la posibilidad de pensar en *equivalentes funcionales*, factores que podrían desempeñar para la integración en otras regiones las mismas funciones que las desempeñadas en Europa por las burocracias nacionales, los grupos de intereses, el gobierno parlamentario, la tecnocracia supranacional y la «idea de Europa». Aun así,

cabe destacar que el propio Haas algunos años más tarde desestimó la utilidad de este concepto: «Debemos desalentar la tendencia a agregar variables falsas cuando las variables *standard*, aparentemente, no proporcionan la explicación. Esto significa que debemos dejar de hablar de “equivalentes funcionales”, “catalizadores”, “federalizadores”, “compulsión”, “altas políticas” y animales míticos similares» (1972:118).

Es claro que el neofuncionalismo no se agotó en los aportes de Ernst Haas. Por el contrario, se pueden mencionar al menos los desarrollos contemporáneos de Nye (1969) y Schmitter (1977).²⁴ El primero, al que ya hicimos referencia en el primer apartado, planteó la necesidad de diferenciar entre «integración económica» (formación de una economía transnacional), «integración social» (formación de una sociedad transnacional) e «integración política» (formación de interdependencia política transnacional)» (Nye, 1969:54).²⁵ El segundo, en tanto, es actualmente uno de los principales referentes teóricos del neofuncionalismo, al que ha sistematizado y actualizado en función del desarrollo histórico del proceso de integración europeo.²⁶

De acuerdo con este autor (Schmitter, 2002), los supuestos básicos del neofuncionalismo fueron los siguientes: 1. la integración es una estrategia de acción llevada a cabo por los Estados nacionales con el fin de alcanzar ciertos objetivos comunes. La estrategia implica la creación de un *cierto ordenamien-*

²⁴ Para Schmitter, «La integración es básicamente (pero no exclusivamente) un proceso racional por el cual los actores calculan por anticipado las recompensas de varias estrategias alternativas de participación en estructuras conjuntas de adopción de decisiones» (1977:6). En esos años su enfoque se aproximaba a los desarrollos planteados por la «teoría del intercambio» e intentaba dar cuenta de lo que entendía como características básicas de los procesos de integración: su carácter voluntario, el interés en obtener beneficios como motor de la integración, la dificultad de establecer una medida única para definir unívocamente quiénes ganan y quiénes pierden con la integración y la emergencia de nuevas características organizativas una vez iniciado el proceso que afectaban las relaciones entre sus miembros.

²⁵ La mayoría de los estudios actuales sobre integración económica utilizan los indicadores propuestos por Nye para medir el grado de interdependencia alcanzado en un proceso de integración entre los Estados Miembros, en particular «la proporción de exportaciones intrarregionales respecto de las exportaciones totales de la región» (Nye, 1969:55). En relación con la integración social y política, el autor planteaba la dificultad de establecer indicadores fiables que permitieran medir el «sentimiento de comunidad» que ambas implicaban.

²⁶ Esta nueva versión del neofuncionalismo ha dado en llamarse neo-neofuncionalismo. Para facilitar su exposición apelamos al término original de neofuncionalismo.

to institucional²⁷ regional de carácter permanente; 2. el logro de los objetivos se ve dificultado por la presencia de *tensiones y contradicciones creados por el propio proceso de integración*;²⁸ 3. en el caso de que la institucionalidad creada pueda contener las tensiones y contradicciones generadas, o avance hacia el logro de los objetivos comunes sin mayores inconvenientes, es probable que el proceso se «encapsule»,²⁹ es decir, se mantenga sin necesidad de plantearse su transformación; 4. en el caso de que los actores evalúen que no se está avanzando hacia los objetivos comunes pueden verse forzados a revisar sus estrategias y considerar como alternativa nuevas obligaciones de integración. En la propuesta de este autor, la profundización *es sólo una* de las estrategias posibles pero también puede optarse por mantener el *status quo* (lo que a largo plazo puede degradar el esquema de integración) o por el abandono de los objetivos originarios. La profundización tampoco implica necesariamente un incremento en la autoridad a nivel de las instituciones regionales. A diferencia de la versión original del neofuncionalismo, en la perspectiva actual el «derrame» funcional y político (equivalente a la profundización) es considerado sólo como una de las consecuencias posibles, ni necesaria ni automática.

En términos de variables, para Schmitter (2002) la variable independiente central del neofuncionalismo son las tensiones y conflictos en el seno de todo proceso de integración. La manera en que se resuelvan esas tensiones y conflictos es lo que permite dar un valor específico a las variables dependientes: si los Estados Miembros amplían o restringen el abanico de cuestiones que deben resolverse en forma conjunta (alcance) o si aumentan o disminuyen la autoridad de las instituciones regionales (nivel). Estas dos variables no

²⁷ Lo que implica dejar de lado la exigencia original de la supranacionalidad a nivel de las instituciones regionales. Esta reformulación es lo que permite pensar esta teoría para el caso del MERCOSUR.

²⁸ Entre éstas, cabe nombrar a: a) la incertidumbre con respecto a la capacidad de garantizar la distribución equitativa de los beneficios generados por la integración («equidad»); b) la imposibilidad de mantener separadas por tiempos prolongados áreas temáticas necesariamente vinculadas («encadenamiento»); c) la dificultad de aislar a la región del contexto mundial en el que ésta se inserta («externalización»); d) el impacto sobre otros Estados que no forman parte del proceso de integración («envidia»). La teoría incorpora así elementos anteriormente no considerados, a la vez que integra a la noción de *spill over* (*derrame*) dentro del marco más amplio definido por los distintos tipos de tensiones que debe afrontar todo proceso de integración.

²⁹ Esta noción incorpora al análisis los momentos de estancamiento de los procesos de integración a la vez que vincula la dinámica integracionista a las condiciones concretas en que ésta se desarrolla prestando particular atención a las preferencias de los Estados Miembros.

son necesariamente covariantes. Por último, el autor considera que las condiciones en que se desarrolla la integración (fundamentalmente en el plano económico-social) dan cuenta de las variables intervinientes.³⁰

En definitiva, «*under certain conditions, they will prefer to resolve these crises by expanding their mutual obligations ("spill-over"), rather than contracting or just reasserting them*» (Schmitter, 2004:22).³¹ ¿Cuáles son esas condiciones? De acuerdo con el autor, en todo proceso de integración es posible identificar «ciclos decisorios», momentos cruciales motivados por crisis derivadas de tensiones y contradicciones endógenas y exógenas al proceso. Sólo excepcionalmente esos ciclos derivarán en una profundización de la integración dependiendo de diversos factores, entre los cuales menciona: el grado de politización del proceso, su historia previa, el contexto en el que se inserta el esquema integracionista, las estrategias adoptadas por los actores —dependientes en primer lugar de sus percepciones de los beneficios y/o costos de la integración—, y las expectativas y capacidades previas de los actores involucrados para absorber positivamente los cambios generados por el propio proceso de integración.

Esquemáticamente, la resolución de cada ciclo decisorio dependerá del valor que adopten estos factores agrupados en cinco áreas: 1. las percepciones sobre la distribución de beneficios («distribución equitativa de beneficios»), 2. la formación y participación de organizaciones no gubernamentales que incluyan a actores de todos los Estados participantes y cuyos objetivos sean la defensa y/o acción regional en pro de los intereses del bloque de integración («formación de grupos regionales»), 3. la lealtad e identidad de los participantes del proceso hacia las organizaciones de integración («desarrollo de la identidad regional»); 4. el grado en que los funcionarios de las instituciones regionales (empleados o asociados estrechamente) participen en la formulación de políticas para la organización; y

³⁰ El autor también identifica tres supuestos que han sido implícitamente excluidos del análisis neofuncionalista, al ser vistos como básicos de todo proceso de integración: 1. el postulado de la exclusión de la violencia como forma de resolución de los conflictos al interior del esquema integracionista; 2. el postulado de ausencia de estrategias o posturas irracionales por parte de los actores; se asume que la integración es un proceso racional mediante el cual los actores calculan el resultado previsible de diversas estrategias alternativas de participación en el proceso de toma de decisiones conjuntas, y 3. la consideración de las áreas de «alta política» (ver el próximo apartado) como sensibles y muy difíciles de alcanzar *a priori* por cualquier proceso de integración.

³¹ «Bajo ciertas condiciones [los Estados] prefieren resolver las crisis mediante la expansión de sus obligaciones mutuas, en vez de reducirlas o sólo reafirmarlas». Traducción propia.

5. la manera en que es percibida la posición internacional de los Estados y de la región en relación con su participación en el esquema integracionista («efecto *status* internacional»).³²

En síntesis, los desarrollos actuales del neofuncionalismo señalan un enfoque teórico amplio y flexible que si bien tiene su centro de interés principal en la Unión Europea puede pensarse en relación con otros esquemas de integración (Malamud y Schmitter, 2006).³³ En la tercera sección del apartado recuperamos algunos de los elementos expuestos del neofuncionalismo para dar cuenta de nuestra perspectiva teórica.

1.3.2. El intergubernamentalismo: antecedentes y principales premisas teóricas

El declive de la versión original del neofuncionalismo como teoría se inició en la segunda mitad de la década de los '60,³⁴ en consonancia con ciertas dificultades que enfrentó el proceso de integración europeo³⁵ y que colocó en primer plano el rol de los Estados Nacionales.

³² Estos factores se articulan en un conjunto de hipótesis muy sugestivas, de las cuales mencionamos sólo las principales: 1. a medida que avanza el proceso, si disminuyen las diferencias entre los socios, es probable que se perciba que la distribución de beneficios es equitativa; 2. cuanto mayor es la tasa positiva de variación de los intercambios, mayor rapidez en la formación de grupos regionales y en la construcción de una identidad regional; 3. cuanto mayor es el pluralismo interno, mayor facilidad para la formación de grupos transnacionales; 4. si los valores entre las élites son similares, más fácil será la formación de asociaciones regionales, entre otras (Schmitter, 2002).

³³ También es una teoría que ha logrado hacerse cargo de las críticas de las que ha sido objeto. Cabe destacar en este sentido la perspectiva actual de Schmitter (2002) referida principalmente al caso de la Unión Europea. Para este autor, el neofuncionalismo pecó de optimista en relación con los efectos de la interdependencia funcional, en particular porque subestimó la reacción corporativa de importantes grupos sociales. También sobrevaloró la capacidad de acción de las instituciones supranacionales, que se revelaron demasiado dependientes de las capacidades de liderazgo de los funcionarios de turno y subestimó la resistencia de los propios Estados. Tampoco teorizó acerca de los efectos de los procesos de ampliación e incorporación de nuevos miembros. Y fue un error suponer que la atribución de competencias a las instituciones supranacionales constituyeran el núcleo de un futuro Estado supranacional.

³⁴ De acuerdo con Salomón, el propio Haas «acabó por reconocer sin ambages la obsolescencia de la teoría neofuncionalista (...) aunque ese reconocimiento no puso fin a la producción neofuncionalista» (1999:207).

³⁵ En particular, lo que se denominó como «crisis de la silla vacía», un enfrentamiento

De acuerdo con Salomón (1999) fueron tres los puntos principales de crítica, en particular de la mano de Stanley Hoffmann: 1. que la integración europea no iba a conducir, como planteaba el neofuncionalismo, a un nuevo tipo de entidad política donde los Estados dejaran de ser el centro del sistema dado el fuerte poder de control que éstos se seguían reservando para sí; simultáneamente, criticó por errónea la presuposición de «transferencia de lealtades» desde los Estados a las instituciones comunitarias; 2. que el neofuncionalismo se equivocaba al no tener en cuenta la división entre temas de «alta» y «baja» política.³⁶ En los temas de alta política, relacionados con la seguridad de los Estados y la política exterior no se habían creado (y, previsiblemente, no se crearían) instituciones comunes de coordinación y cooperación; la integración se verificaba sobre todo en los temas de baja política, relacionados con la economía, donde la interdependencia favorecía la cooperación; además, no había «derrame» de los temas de baja política en relación con los temas de alta política; y 3. la falta de atención del neofuncionalismo al contexto internacional, que condicionaba los avances del proceso de integración.

Las críticas de Hoffmann (1982) sumadas a la parálisis que experimentó la integración europea durante los años 70 contribuyeron al descrédito del neofuncionalismo y a la consolidación de una explicación alternativa: la proporcionada por el *intergubernamentalismo*. Este enfoque, algunos de cuyos principales exponentes fueron el mismo Hoffman, Alan Milward³⁷ y, más recientemente, Andrew Moravcsik (1991, 1993, entre otros) sostiene que «la integración permit[e] a los Estados resolver problemas demasiado

entre la Comisión de la por entonces Comunidad Económica Europea y el presidente francés Charles De Gaulle en torno al financiamiento de la Política Agraria Común y del propio proceso de integración. Francia decidió retirarse del Consejo hasta que se aceptasen sus reclamaciones. La crisis se resolvió con el «Compromiso de Luxemburgo», que aceptaba el derecho de un Estado a vetar una decisión que estimaba que afectaría sus intereses nacionales.

³⁶ Tradicional distinción en el campo de la teoría de las relaciones internacionales, la «alta política» se refiere a los asuntos político-militares y de seguridad, mientras que la «baja política» a las cuestiones económica-comerciales, sociales, educativas, medioambientales, etcétera.

³⁷ En palabras de Dur, Alan Milward argumentaba que «los Estados sólo cedían soberanía en respuesta a las amenazas a su propia supervivencia. En su interpretación, la integración europea ofrecía la seguridad y el bienestar que eran necesarios para la reafirmación del Estado nación. La integración, según Milward, era la mejor opción que los Estados tenían para responder a los desafíos económicos y sociales después de la Segunda Guerra Mundial» (2004:5).

complicados para ser solucionados dentro del contexto nacional (...) por consiguiente, [refuerza] el papel del Estado y no el de los actores supranacionales» (en Dur, 2004:5).

Situándonos en las contribuciones actuales del intergubernamentalismo, cabe mencionar en especial los desarrollos de Moravcsik (1991, 1993, 1994, 2005) De acuerdo con este autor, y en función de sus propias investigaciones centradas en los avances de la experiencia europea:

*«The findings challenge the prominent view that institutional reform resulted from an elite alliance between EC officials and pan-European business interest groups. The negotiating history is more consistent with the alternative explanation that EC reform rested on interstate bargains between Britain, France, and Germany»*³⁸ (1991:20-21).

En otros términos, para Moravcsik el neofuncionalismo se equivoca al explicar el proceso de integración europeo basado en el rol de las instituciones comunitarias, la supranacionalidad, la presión de los grupos de interés organizados a escala regional en pos de la integración y la pérdida de soberanía e importancia de los Estados nacionales. Por el contrario, el autor reivindica lo que considera son los tres principios claves de la integración regional: *el intergubernamentalismo, el «mínimo común denominador» en las negociaciones, y el establecimiento de límites estrictos a futuras transferencias de soberanía («protección de la soberanía»)*.

Su análisis se centra básicamente en la experiencia europea, si bien mantiene como marco de análisis un extenso abanico de procesos de cooperación interestatales. De acuerdo con esto, Moravcsik (1993) considera que los procesos de integración constituyen un tipo particular de régimen internacional.³⁹ Inicialmente, en su análisis del proceso de negociaciones que derivaría

³⁸ «Los resultados desafían la visión predominante de que la reforma institucional [de la actual Unión Europea] es resultado de una alianza entre la élite de funcionarios de la CE [Comunidad Europea] y los grupos paneuropeos de interés. La historia de las negociaciones es más consistente con la explicación alternativa de que la reforma de la CE se basó en las negociaciones interestatales entre Gran Bretaña, Francia y Alemania». Traducción propia.

³⁹ La posibilidad de conceptualizar a los procesos de integración como un régimen internacional se vincula con el llamado «tercer debate interparadigmático» entre las dos principales perspectivas teóricas en Relaciones Internacionales: el realismo y el liberalismo en la versión de Keohane y Nye (1972), reformulada a principios de los '80 de manera de generar un espacio de diálogo con el realismo estructural. El concepto canónico establece que «Los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de

en la aprobación del Acta Única Europea,⁴⁰ Moravcsik (1991) denominó a su perspectiva como «institucionalismo intergubernamental»,⁴¹ explicando las razones que de acuerdo con su perspectiva daban cuenta del avance de la integración europea. Posteriormente, y sobre la base de la incorporación de aportes provenientes de la economía política internacional y del marco más general de las teorías de las relaciones internacionales,⁴² denominó a su perspectiva como intergubernamentalismo liberal (Moravcsik, 1993, 1994, 2005).

El *intergubernamentalismo*, aplicado al caso europeo, parte de la base de que:

From its inception, the EC has been based on interstate bargains between its leading member states. Heads of government, backed by a small group of ministers and advisers, initiate and negotiate major initiatives in the Council of Ministers or the European Council. Each government views the EC through the lens of its own policy preferences; EC politics is the continuation of domestic policies by other means. (Moravcsik, 1991:25)⁴³

los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas» (Krasner, 1983:2). Moravcsik justifica además su análisis de los procesos de integración regional en el marco más amplio de las teorías de relaciones internacionales en las palabras formuladas por el propio Haas en 1975: «el estudio de la integración regional debe ser a la vez incluido y subordinado al estudio de los cambios en los patrones de interdependencia» (en Moravcsik, 1993:478).

⁴⁰ Tratado firmado en 1986 por los por entonces 12 miembros de la Comunidad Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal) por el cual se comprometieron a avanzar hacia la conformación de un mercado interior para la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Se estableció como fecha límite para ese objetivo el 31 de diciembre de 1992. El tratado sentó las bases para la conformación de la Unión Europea en el año 1993 y es considerado un hito clave para el relanzamiento del proceso de integración.

⁴¹ Lo que implica establecer la vinculación de su perspectiva no sólo con el enfoque intergubernamentalista desarrollado hasta el momento, sino también con el «institucionalismo» (ver cita a pie de página 15).

⁴² Específicamente, el autor intenta vincular tres construcciones teóricas: una teoría liberal de la formación de preferencias nacionales; una teoría de las negociaciones interestatales y la teoría de los regímenes internacionales.

⁴³ «Desde su creación, la CE se ha basado en negociaciones interestatales entre sus Estados Miembros principales. Los Jefes de Gobierno, respaldados por un pequeño

En otros términos, las negociaciones no se efectúan basadas en supuestos intereses regionales lideradas por las instituciones comunitarias supranacionales, sino por el interés de los Estados, sustentado en sus propias preferencias nacionales, y en aquellas instituciones donde éstos están representados: el Consejo de Ministros o el Consejo Europeo. Si bien el autor reconoce posteriormente (Moravcsik, 1993) que las instituciones comunitarias (en particular el Tribunal de Justicia) pueden jugar roles importantes, el centro de decisión en relación con la integración es estatal, no supranacional. La identificación de las «preferencias nacionales» es una de sus preocupaciones centrales, y es donde se focaliza el principal centro de interés para nuestro trabajo.

De acuerdo con el autor, la formación de preferencias nacionales puede explicarse de la siguiente manera: los actores fundamentales en la actividad política interna de los Estados son los individuos y las asociaciones voluntarias, que interactúan y tienen sus propios intereses autónomos. La identidad de los grupos sociales importantes, la naturaleza de sus intereses, y su influencia relativa en la política interna es lo que más influye en la configuración de una determinada política exterior: los grupos expresan sus preferencias y los gobiernos las representan.⁴⁴ El principal interés de los gobiernos es mantenerse en el cargo, y para eso necesitan «*the support of a coalition of domestic voters, parties, interest groups and bureaucracies, whose views are transmitted, directly or indirectly, through domestic institutions and practices of political representation*».⁴⁵ De todas maneras, el autor piensa que la relación nunca es tan directa: los grupos sociales no siempre tienen definidos claramente sus intereses en relación con todos los temas. Cuanto más difusos sean esos intereses mayor será la autonomía del gobierno. A la inversa, el gobierno dispone de estrategias para incrementar su autonomía, una de las cuales es precisamente la cooperación internacional (Moravcsik, 1994).⁴⁶

grupo de ministros y asesores, inician y negocian las principales iniciativas en el Consejo de Ministros o el Consejo Europeo. Cada gobierno ve a la CE a través de la lente de sus propias preferencias de política; la política de la CE es la continuación de la política doméstica por otros medios». Traducción propia.

⁴⁴ Para Moravcsik (1991) los Estados no son «cajas negras» sino que son entidades dirigidas por los gobiernos, que son a su vez responsables ante sus electores.

⁴⁵ «El apoyo de una coalición de votantes domésticos, partidos, grupos de interés y burocracias, cuyas opiniones son transmitidas, directa o indirectamente, a través de las instituciones domésticas y las prácticas de la representación política» (Moravcsik, 1993:483). Traducción propia.

⁴⁶ De acuerdo con el análisis que realiza de la integración europea, Moravcsik (1991) plantea que aunque la integración sigue siendo un asunto manejado principalmente por las élites políticas, la participación de ciertos partidos en las coaliciones de gobierno

Con relación al «mínimo común denominador» en las negociaciones, Moravcsik afirma que: «*Without a “European hegemon” capable of providing universal incentives or threats to promote regime formation and without the widespread use of linkages and logrolling, the bargains struck in the EC reflect the relative power positions of the member*» (1991:25–26).⁴⁷ Para el autor, el incentivo principal para la cooperación proviene de los efectos negativos (externalidades) que las políticas nacionales provocan sobre otros Estados.⁴⁸ Cuando la interdependencia económica ha aumentado, esas externalidades negativas se registran con mayor frecuencia. Si el Estado afectado posee los recursos económicos y políticos para implementar políticas nacionales que anulen esas externalidades, la cooperación es poco probable que se produzca («alternativa unilateral»). Si no puede evitarlas, por el contrario, intentará implementar estrategias de cooperación y adaptación mutua con otros Estados. En las negociaciones interestatales, sin embargo, la intensidad de las preferencias establecerá una jerarquía de Estados en términos del poder relativo de negociación de cada uno. Los Estados más pequeños y con menor capacidad de implementar políticas unilaterales, para no verse afectados por las externalidades de otros Estados, tendrán una mayor necesidad de lograr algún tipo de acuerdo (una preferencia intensa) lo que los coloca en una situación desventajosa con respecto a los Estados con capacidad de respuesta unilateral.

La «acción unilateral», sin embargo, es sólo una de las estrategias factibles de ser puesta en práctica en una mesa de negociaciones entre Estados. Frente a esta amenaza, los Estados afectados (y con preferencias más intensas) pueden coaligarse y enfrentar a su vez al Estado que insinúa un curso de acción unilateral. Los costos que debe afrontar un Estado frente a las coaliciones al-

ha facilitado o impedido, de acuerdo con el período histórico que analicemos, el avance de la integración, ya sea en términos políticos o económicos. Constata, en todo caso, que son los partidos del centro del espectro ideológico los que han permitido los mayores avances a partir de los años 80, más allá de algunos conflictos puntuales.

⁴⁷ «Sin un [Estado] “hegemón europeo” capaz de proporcionar incentivos universales o amenazas para promover la formación del régimen y sin un uso extendido de *linkages* [vinculaciones] e intercambios de favores, las negociaciones en la CE reflejan las posiciones de poder relativo de los Estados Miembros». Traducción propia.

⁴⁸ También postula que el bajo crecimiento económico durante los años 70 de las economías europeas en relación con Estados Unidos y Japón pudo haber contribuido a que los Estados europeos ensayasen estrategias económicas regionales, principalmente la conformación de un mercado común. Otros factores importantes que coadyuvaron en la misma dirección pudieron haber sido el avance del neoliberalismo económico y su estrategia liberalizadora, o los intereses de ciertos grupos empresariales derivados de la creciente interdependencia económica de las economías nacionales europeas.

ternativas de otros Estados son mayores e incentivarán la cooperación. También puede producirse el caso de que los Estados tengan preferencias intensas en distintos temas: eso facilitará el establecimiento de «vinculaciones» (*quid pro quo*) entre áreas temáticas o «pagos colaterales»,⁴⁹ es decir, el establecimiento de beneficios secundarios en otros aspectos que no son centrales para los Estados más poderosos. En este sentido, estos Estados poseen de hecho un poder de veto a la hora de negociar modificaciones sustanciales en aspectos centrales del proceso de integración. Por esa razón las negociaciones tienden a converger sobre la base mínima común de las preferencias de estos Estados. Uno de los pocos casos en que un Estado poderoso puede ser obligado a aceptar un resultado superior es la amenaza de exclusión ejercida por otros Estados poderosos que formen parte de la organización, ya que eso implicaría perder su capacidad de moldear las reglas del régimen.

Por último, el principio de establecer límites estrictos a futuras transferencias de soberanía refiere a que si bien adherir al proceso de integración implica ciertos sacrificios en este ámbito: «*Policymakers safeguard their countries against the future erosion of sovereignty by demanding the unanimous consent of regime members to sovereignty-related reforms*» (Moravcsik, 1991:27).⁵⁰ En contribuciones posteriores, el autor atenúa esta afirmación, en particular cuando analiza el problema de la distribución de beneficios entre los participantes del esquema de integración en relación con su concepción de la cooperación internacional como una de las estrategias que pueden poner en práctica los gobiernos para incrementar su autonomía frente a los grupos de presión internos (Moravcsik, 1993 y 1994). En efecto, ambas cuestiones están íntimamente relacionadas: la cooperación internacional puede concebirse como un «juego de dos niveles», donde las negociaciones interestatales constituyen un primer nivel. El resultado de esas negociaciones (en términos de costos y beneficios) altera los equilibrios de poder doméstico, en particular la relación del gobierno con los grupos opositores a sus políticas y con los grupos aliados (segundo nivel). La cesión de competencias a las instituciones regionales puede verse, de acuerdo con el autor, como un mecanismo para asegurar el cumplimiento de determinados objetivos políticos perseguidos

⁴⁹ Los pagos colaterales se establecen principalmente de acuerdo con las preferencias de los grupos internos importantes: no hay que olvidar que las preferencias nacionales se articulan en función de las preferencias de esos grupos. El Estado puede negociar «compensaciones» para evitar la oposición de esos grupos, aprobar el acuerdo internacional, y lograr así los objetivos autónomos del gobierno.

⁵⁰ «Los responsables políticos cuidarán a sus países de futuras transferencias de soberanía demandando el consentimiento unánime de los miembros del régimen en lo que refiere a las reformas que afecten la soberanía». Traducción propia.

por los gobiernos sustrayéndolos de la disputa política interna, e incrementando así su libertad de acción.⁵¹ En efecto, y en función de la experiencia de la Unión Europea, la cesión de competencias ha ido acompañada de una pérdida de poder relativo de ciertos actores a nivel interno, generalmente a favor de los Poderes Ejecutivos, que son quienes participan directamente de las instituciones y negociaciones regionales.⁵²

En síntesis, el intergubernamentalismo liberal plantea dos «momentos» interconectados en el análisis de los procesos de integración: por un lado, la configuración de las preferencias nacionales, que son las que condicionan las opciones políticas de los gobiernos, relacionadas a su vez con los costos y beneficios que resultan del incremento de la interdependencia económica; por otro, las negociaciones interestatales, determinadas por el poder relativo de negociación de los gobiernos (vinculadas a su vez con la intensidad de sus preferencias) y los incentivos para delegar competencias en las instituciones regionales, en función del interés de los gobiernos para controlar las agendas nacionales incrementando su autonomía.

1.3.3. El MERCOSUR como objeto de análisis

Contrariamente a lo que cabría esperar —dado que ambas teorías se basan en una ontología diferente acerca de la naturaleza de los procesos de integración regional y de su impacto a nivel de los Estados y del sistema interestatal—⁵³ el neofuncionalismo actual y el intergubernamentalismo liberal tienen más puntos en común que lo que sus autores estarían dispuestos a admitir.⁵⁴ Ambos

⁵¹ El autor menciona una segunda justificación para la cesión de competencias: el incremento de la eficiencia en las políticas puestas en práctica, de manera de asegurar el cumplimiento de las metas comunes acordadas.

⁵² El caso más claro lo constituyen los Parlamentos nacionales que han visto erosionar su capacidad de fijar políticas antes exclusivamente nacionales y ahora en manos de las instituciones regionales de la Unión Europea.

⁵³ Como mencionamos en el apartado 1.2, mientras que el intergubernamentalismo se basa en la premisa de que los Estados siguen siendo los actores centrales del sistema internacional y que los procesos de integración regional no modifican esta situación, el neofuncionalismo sostiene que otros actores han ganado importancia en detrimento de los Estados (instituciones supranacionales, grupos de presión transnacionales u otros) modificando así las relaciones entre Estados, la naturaleza de los mismos Estados y el propio sistema interestatal.

⁵⁴ Al respecto, Schmitter plantea «*If Moravcsik were to concede that the calculation of member-state strategies was affected not only by "domestic interests" but also (and even increasingly) by transnational firms, associations and movements working through*

enfoques parten del supuesto de que la integración es una estrategia racional de acción política llevada a cabo por los Estados para incrementar sus niveles de bienestar y/o para lograr ciertos objetivos comunes; admiten que el crecimiento de la interdependencia económica provoca externalidades negativas que incentivan la cooperación; tienen en cuenta a los actores domésticos de cada Estado y a su influencia sobre las negociaciones interestatales analizando su accionar en función de sus motivaciones utilitaristas; otorgan importancia a las instituciones regionales —aunque las valoran de manera diferente— y asumen a la integración como un proceso, incierto en sus resultados, pero sujeto a continuos reajustes como consecuencia de la propia dinámica interna que ese proceso genera y del impacto de acontecimientos exógenos.

Los dos cuerpos teóricos se centran fundamentalmente en el nivel «macro» de la integración ofreciendo explicaciones sobre las razones por las cuales los Estados se integran; los mecanismos y actores involucrados (que podrían considerarse como «motores» de la integración); los obstáculos que enfrenta en su desarrollo y algunas de las posibles consecuencias a nivel doméstico e interestatal. Además, ambas perspectivas ofrecen explicaciones generales sobre el rol de los actores nacionales y regionales, ya sea en función de sus preferencias, derivados de sus intereses económicos y políticos (intergubernamentalismo liberal) o de sus vinculaciones transnacionales y su influencia a nivel de las instituciones regionales (neofuncionalismo).

En este punto, recordamos que en nuestro trabajo estudiamos el posicionamiento de los partidos políticos en relación con tres dimensiones de análisis: la «dimensión movilizadora de la opinión pública», la «dimensión parlamentaria», y la «dimensión de transnacionalización partidaria directa» abordando la participación de los partidos políticos en la CPCM. Consideramos desde este lugar que el intergubernamentalismo liberal es especialmente útil para abordar los procesos de negociación interestatales —a nivel de los gobiernos y de las distintas instancias de decisión— que en el caso del MERCOSUR están concentradas en manos precisamente de los Poderes Ejecutivos. En este sentido, esta teoría es el marco general en el que se inscriben las referencias realizadas en este trabajo a las negociaciones entre los Estados Miembros que desarrollamos en el próximo capítulo.

domestic channels, then, his approach would be virtually indistinguishable from neo-functionalism —just much less specific in its assumptions and hypotheses» (2002:2). En español: «Si Moravscik reconociese que el cálculo de las estrategias de los Estados Miembros se ve afectado no sólo por los “intereses domésticos”, sino también (y cada vez más) por las empresas transnacionales y las asociaciones y movimientos domésticos, su enfoque sería prácticamente indistinguible del neo-funcionalismo — sólo que mucho menos específico en sus supuestos e hipótesis». Traducción propia.

Sin embargo, el intergubernamentalismo liberal no da cuenta ni aborda otros procesos de interacción política que se producen a nivel regional entre actores que participan de la institucionalidad formal del proceso de integración pero que no cuentan con poder de decisión. Es el caso de los integrantes de la CPCM, que además de proporcionar al MERCOSUR cierta legitimidad democrática, facilitaron su desarrollo a nivel nacional, contribuyendo a interiorizar las disposiciones normativas regionales. El rol e influencia de organizaciones de tipo parlamentario, sin poder de decisión y donde intervienen otros factores además del poder relativo de cada Estado no son tenidos en cuenta en la teoría.

De igual manera, si bien la teoría considera a los partidos políticos, lo hace sólo a nivel nacional, y en función de definir su influencia en la formación de las preferencias nacionales. No analiza cómo se articulan esas preferencias al interior de los partidos ni las posibles diferencias entre las preferencias enunciadas por la organización partidaria en sentido estricto y las preferencias enunciadas por sus miembros desempeñando funciones gubernamentales (oficialismo u oposición). El intergubernamentalismo liberal también asume que los actores sociales tienen preferencias que se articulan a nivel doméstico sin considerar de forma suficiente el impacto de la dinámica integracionista en la configuración de esas preferencias una vez que el proceso se puso en marcha; por último, tampoco contempla más que a un nivel general la acción político-institucional de los actores domésticos en función de esas preferencias.

En contraposición, el neofuncionalismo actual, al configurarse de forma más flexible permite abordar algunas de las cuestiones mencionadas. Asumiendo que la variable central de un proceso de integración es la presencia de tensiones y contradicciones internas, coincidimos con la visión de que su acumulación genera crisis que pueden resolverse incrementando, disminuyendo o encapsulando las obligaciones contraídas por los Estados participantes. Esas crisis pueden dar lugar a «ciclos decisorios», una herramienta conceptualmente útil para abordar los momentos claves en el desarrollo de un proceso de integración, que se traduce generalmente en una serie de medidas políticas y nuevos instrumentos normativos. Los factores involucrados en el análisis de estos ciclos, con la excepción de aquellos que se vinculan a la presencia de institucionales de carácter supranacional, creemos permiten captar la dinámica temporal de todo proceso de integración y algunos de ellos fueron utilizados para analizar la acción política de los partidos al interior de la CPCM y del Congreso Nacional Argentino.

Así, ciertos aspectos de nuestro análisis referidos a las posiciones y acciones de los legisladores argentinos en el seno del Congreso Nacional en relación con el MERCOSUR y las posiciones y acciones de la delegación ar-

gentina en el seno de la CPCM fueron derivados de las variables propuestas por Schmitter (2002) para analizar los probables resultados de los ciclos decisorios: *las percepciones sobre la distribución de beneficios; la identificación de los legisladores con el proceso de integración regional y la manera en que es percibida la posición internacional de los Estados y de la región en función de su participación en el MERCOSUR.*

Para el análisis del posicionamiento de los partidos políticos frente al MERCOSUR, sin embargo, ambas teorías se nos revelan como insuficientes: las dos parten del supuesto de que los intereses primordiales de los actores sociales y políticos se basan en la ecuación costo/beneficio. Ninguna de las dos teorías considera otros aspectos, en particular aquellos referidos al campo de las ideas. Por esta razón, establecimos indicadores que incorporaran y a la vez trascendieran los estrechos límites del utilitarismo para abordar el campo más amplio de los «modelos de integración» que se configuran en las plataformas electorales.

La definición de nuestras coordenadas teóricas sobre el MERCOSUR, sin embargo, no incluye la problemática específica que implica el análisis de los partidos políticos. En los próximos dos apartados delimitamos teóricamente estas cuestiones.

1.4. Los partidos políticos como problema

Al igual que con el concepto de integración regional, la noción de «partidos políticos» ha sido objeto de múltiples definiciones. Esquemáticamente, esta diversidad es el resultado de dos factores relacionados entre sí: por un lado, por la perspectiva teórica que se adopta a la hora de analizar a los partidos políticos; por otro, porque los referentes empíricos de este concepto han variado sus atributos de forma considerable a lo largo de su desarrollo histórico.

Sin pretender ser exhaustivos, en términos teóricos:

[los enfoques] funcionalistas entienden a los partidos como una consecuencia de las necesidades sistémicas de la estructura social de contar con nuevos agentes políticos (...) los enfoques normativos, en cambio, los conciben como entidades con una fuerte carga ideológica, cuyos fines últimos están ligados a esta carga y tienen un objetivo particular (...) Los enfoques racionalistas [por último] se concentran en las estrategias que estas organizaciones poseen (los medios) para lograr acumular poder (el fin) entendiendo a los partidos como actores con direccionalidad, intenciones y preferencias. (Cingolani, 2006:166)

En este trabajo privilegiamos un enfoque racionalista, dado que nos interesa analizar el posicionamiento de los partidos políticos en relación con el MERCOSUR, lo que guarda estrechos vínculos con sus preferencias. Conce-

birlos como actores, por otro lado, no implica desconocer su complejidad organizacional interna, que consideramos como un elemento presente en nuestro trabajo.

Definimos a los partidos siguiendo a Ware (1996:5) como «una institución que: a) busca tener influencia sobre el aparato del Estado, generalmente a través de cargos en el gobierno, y b) suele consistir en más de un interés de la sociedad, procurando agregar varios de ellos». Rescatamos también el aporte de Cingolani (2006:167), quien señala que «la principal característica de los partidos es que son instituciones políticas que vinculan al Estado con la sociedad civil».

En términos del segundo problema relacionado con la noción de partidos políticos —el cambio de sus principales atributos a lo largo de su historia—, nos interesa señalar los principales ejes de discusión actual en la Ciencia Política, en particular para identificar el tipo de partido del cual hablamos a lo largo de nuestra exposición.

En este sentido, la bibliografía reciente que aborda a los partidos políticos coincide en afirmar las importantes transformaciones que éstos han experimentado en las últimas décadas, ya sea en términos de sus relaciones con el Estado y la sociedad civil (Katz y Mair, 2004) o en términos organizativos (Panebianco, 1990), impactando sobre sus capacidades y las funciones que hasta el momento parecían cumplir en el seno de los respectivos sistemas políticos nacionales (Scherlis, 2009).

Panebianco (1990)⁵⁵ explora las transformaciones partidarias recientes proponiendo el concepto de «partido profesional–electoral».⁵⁶ De acuerdo con su

⁵⁵ El autor se centra en dos cuestiones poco exploradas a la hora de abordar los partidos políticos. Por un lado, al entender a los partidos como un tipo particular de organización explora la distribución interna de poder, la estructuración de un conjunto de actores internos que mantienen entre sí relaciones de cooperación y conflicto; cómo y a partir de qué recursos se procesan los desafíos planteados por el entorno o ambiente en el que se desenvuelven los partidos y de qué manera los «fines» declarados del partido se articulan con los fines derivados de la necesidad de supervivencia de la organización. Por otro lado, inscribe a los partidos en una dinámica histórica específica, en donde el «formato» o modelo organizativo original del partido tiene un peso decisivo para explicar su futuro desarrollo.

⁵⁶ Esquemáticamente, Panebianco tiene como referencia histórica al «partido burocrático de masas» de Duverger (1957): un partido extensivo y jerárquico en términos organizativos e intensivo en términos ideológicos, con la capacidad de crear y sostener subculturas políticas con un alto impacto social entre su electorado fiel, con una burocracia partidaria desarrollada, dirección colegiada y autonomía con respecto al ambiente, en particular por su capacidad de autofinanciarse gracia a las cuotas de sus

planteo, los partidos políticos actuales son partidos «institucionalmente débiles», con baja densidad ideológica y organizativa, donde prevalecen los profesionales con competencias especializadas sobre los burócratas partidarios. El poder del partido, por otro lado, se ha desplazado a favor de los miembros que ocupan cargos públicos (en particular los ejecutivos) en desmedro de los miembros que sólo ocupan cargos en la organización; son partidos que han renunciado en gran medida a establecer sólidos lazos organizativos con su electorado fiel⁵⁷ y que se dirigen principalmente a un «electorado de opinión»,⁵⁸ desde una dirección más personalizada y más receptiva a la presión de los grupos de interés.⁵⁹

Frente a esta perspectiva, Katz y Mair (2004) señalan que hasta el momento los estudios sobre partidos subrayan el vínculo de éstos con la sociedad civil, subestimando sus vínculos con el Estado. Redefiniendo el problema

afiliados. Para Katz y Mair (2004) era la forma de organización partidaria dominante al momento en que Duverger publicó su trabajo (1957) y aún hoy constituye el «modelo» con el cual se piensa y compara a los partidos políticos.

⁵⁷ De acuerdo con el autor, un «electorado que participa establemente de la subcultura del partido, que se encuentra a menudo envuelto en una red de vínculos asociativos que tienen como norte al partido, y cuya identificación con éste, finalmente, es independiente de sus oscilaciones políticas ocasionales» (Panebianco, 1990:70).

⁵⁸ Un electorado independiente del partido, social y culturalmente heterogéneo y políticamente «inestable» (Panebianco, 1990).

⁵⁹ El «nacimiento» del partido profesional–electoral, que se remonta al menos a las décadas de los '60 y '70 en las democracias occidentales, se relaciona de acuerdo con Panebianco con dos procesos sociales de amplio alcance, que modificaron el «ambiente» en donde se desenvolvían los partidos: 1. el tránsito de la sociedad industrial a la sociedad «postindustrial», con el desdibujamiento de las identidades de clase, el crecimiento de las actividades terciarias en desmedro de las actividades industriales (con el consiguiente impacto electoral en los partidos burocráticos de masas por excelencia, los partidos socialistas o de base obrera) y, en general, la creciente complejidad y diversificación de la estructura social; y 2. el impacto del cambio tecnológico en la esfera de las comunicaciones sobre el escenario político, en particular de la televisión. Ambos procesos afectaron la capacidad «representativa» de los partidos políticos, esto es: su capacidad de presentarse como intérpretes de los intereses de amplios grupos sociales de posición definida en la estructura social. Una sociedad que ha incrementado su complejidad social es una sociedad difícil de traducir en términos políticos simples, al estilo de los clásicos clivajes campo/ciudad, Estado/Iglesia, capital/trabajo o centro/periferia. Los partidos, ante este escenario, dejaron de considerarse a sí mismos como vehículos de integración social de determinados actores para volcarse más (en general) a estrategias maximizadoras de votos, destinadas a un «público» más amplio.

priorizan en su análisis las relaciones partidos políticos/Estado, si bien también consideran en su planteo los vínculos con la sociedad civil. De acuerdo con cómo se posicionen los partidos en esta ecuación tripartita y a qué «espacio» se privilegie (sociedad civil o Estado), el partido adoptará determinado formato organizativo y cumplirá ciertas funciones y no otras. Asumiendo que el «partido de masas» sólo constituye un momento ya transcurrido en el desarrollo de los partidos, los autores proponen el concepto de «partido-cártel» para caracterizar a los actuales partidos políticos.

En cuanto a sus características, el partido-cártel no se diferencia en demasía del partido profesional-electoral propuesto por Panebianco (1990), si bien ese tipo de partido es concebido por los autores como una etapa anterior. Lo distintivo, para Katz y Mair (2004) es que los partidos actuales se encuentran inmersos en un proceso de interpenetración con el aparato estatal: no pueden concebirse como organizaciones representativas de determinados grupos sociales, sino que es más adecuado pensarlos como agencias semi estatales, interesadas en su propia supervivencia y en el control de los recursos del Estado. En consonancia con los cambios señalados por Panebianco (1990), un menor nivel de militancia y de recursos de los afiliados, una mayor diferenciación en la estructura social, un acceso preferencial a los recursos organizativos del Estado, se han traducido en una creciente erosión de los vínculos sociedad civil-partidos políticos. Los partidos en el poder, más que ver a los otros partidos como competidores, los ven como «socios»; bloquean así la posibilidad de emergencia de nuevos actores partidarios mediante la legislación estatal, que ellos mismos controlan, y establecen de este modo al Estado como principal fuente de financiamiento de los partidos. Se han configurado así verdaderos «cárteles partidarios», donde se diluyen las distinciones ideológicas previas, donde las políticas gubernamentales ya no se miden por su adecuación al programa partidario, sino por la «eficacia» para captar el apoyo del mayor número de electores y donde la competencia electoral se constituye sobre «un menú fijo de partidos políticos». El centro del partido está en el gobierno (en el Estado) al que se subordina el aparato partidario como tal, en un doble proceso: la autonomización de las élites partidarias encumbradas en el Estado y el «repliegue» de la militancia y la organización al nivel local, que establece complejas relaciones de cooperación y conflicto con la dirigencia estatal-partidaria.

Para el caso argentino, diversos autores coinciden en señalar cambios similares a los identificados por estos autores, lo que indicaría que se trata de una tendencia general.⁶⁰ A lo largo del trabajo recuperamos parte de estas

⁶⁰ Si bien cabe realizar dos aclaraciones: en primer lugar, que el desarrollo histórico de los partidos políticos argentinos presenta sus propias particularidades. Aun ante la

investigaciones en la medida en que contribuyeron a nuestra investigación, en particular los de Levitsky (2005) sobre el Partido Justicialista, de Persello (2007) sobre la Unión Cívica Radical, y de Leiras (2007) sobre el funcionamiento del sistema de partidos en nuestro país.

1.5. Los partidos políticos y la integración regional

Existen escasos antecedentes de trabajos que aborden la relación entre los partidos políticos argentinos⁶¹ y el proceso de integración MERCOSUR. Compartimos, desde este lugar, la apreciación que realizan Fernández Luzuriaga y Romero cuando afirman que:

El estudio de los partidos políticos ha llegado a convertirse en una verdadera especialidad en el terreno de la Ciencia Política. Sin embargo, en Relaciones Internacionales, todavía subyace la máxima que los partidos tienen o deben asumir, en general, una actitud prescindente de la política exterior pues ésta es una tarea asignada casi exclusivamente a los poderes ejecutivos. (2007:30)

Por su parte, Dávila, y desde una perspectiva general, asume que «es claro que tanto el rol de los partidos como su capacidad para incidir en los procesos de integración actuales se ha visto afectado por los procesos de cambio que se podrían resumir en la dinámica y alcances de la globalización». Y finaliza su análisis con una propuesta que retomamos como punto de partida:

constatación de que las líneas de cambio sean similares eso no implica asumir que, previamente, los partidos políticos argentinos respondiesen a la caracterización de los «partidos burocráticos de masas», al menos al estilo de lo que plantea Panebianco (1990). En la misma línea, y en segundo lugar, aun cuando algunas de las características actuales de los partidos políticos argentinos analizados en este trabajo se correspondan a grandes rasgos con lo que sostienen los autores mencionados, eso no implica que se asemejen en todas las características. Los autores trabajan con «modelos» o «tipos ideales» que permiten captar ciertos aspectos centrales de los partidos políticos actuales, pero cabe esperar que los casos empíricos guarden cierta distancia con los modelos teóricos.

⁶¹ Diferente es la situación en relación con los partidos políticos de otros países del MERCOSUR, en donde se han identificado análisis que vinculan directamente al devenir del partido con la formulación de determinadas estrategias en torno a la política exterior de sus respectivos Estados y al MERCOSUR en particular. Es el caso, por ejemplo, del trabajo de Castellanos (2008), que aborda los modelos y matrices de inserción internacional que subyacen en el Frente Amplio de Uruguay y de Vigevani *et al.* (2001) para Brasil.

en relación con la injerencia [de los partidos políticos] en los procesos de integración se requiere ante todo una minuciosa y detallada investigación en los distintos casos nacionales, para caracterizar los mecanismos a través de los cuales han tenido alguna participación, así como los efectos que tales procesos han propiciado en los mercados políticos que sustentan su labor de intermediación. (1998:162)

En este contexto, los aportes de Grandi y Bizzozero (1997), en relación con el surgimiento de una sociedad civil en el proceso de integración del MERCOSUR, y especialmente con los conceptos de *círculo de influencia* y *espacio de actuación*, resultan operativos como herramienta para el análisis del rol de los partidos políticos. De acuerdo con estos autores, entre los agentes involucrados que operan en el proceso de integración se observan distintos niveles de gravitación y de participación que dependen del peso relativo que cada uno de los actores posee y de la presión que pueden ejercer. En tal sentido, distinguen tres círculos diferenciados de influencia: sectores con capacidad de decisión y dos niveles de actores con capacidad de presión decreciente en la toma de decisiones, entre los cuales se encuentran los partidos políticos. La influencia se articula además con la noción de «espacio de actuación», que hace referencia a los ámbitos de expresión de los distintos actores sociales involucrados en el proceso de integración pudiéndose distinguir entre un nivel nacional y otro regional.

Por su parte, Hisrt diferencia entre dos tipos de actores: de primer y de segundo nivel. De acuerdo con sus palabras:

Se trata de una diferenciación en el grado de participación, determinada por condicionantes económicos y políticos y por el formato institucional del propio proceso asociativo. En el primer nivel se ubican la burocracia, los grupos empresariales y las máximas dirigencias políticas; en tanto que en el segundo nivel se sitúan los partidos políticos, las organizaciones sindicales y los movimientos sociales. (1996:2)

Estos trabajos si bien no analizan a los partidos políticos en sí mismos, brindan un marco de referencia insustituible acerca de la posición estructural que ocupan respecto de la institucionalidad mercosureña, lo que nos permite abordar algunas de las dimensiones seleccionadas para nuestro trabajo.

En este sentido, y retomando aspectos ya planteados en la introducción, en nuestro trabajo diferenciamos entre el partido como organización y el partido en la legislatura, a su vez subdividido en su actuación en el ámbito del Congreso Nacional y en la CPCM. El análisis del partido como organización es abordado a partir de los enfoques proporcionados tanto por Panebianco (1990) como por Katz y Mair (2004) además de los ya citados Alcántara Saez y Freidenberg (2003, entre otros) que también permiten dar cuenta del

accionar partidario en el ámbito del Congreso Nacional. El estudio de los legisladores en la CPCM se inició en cambio a partir de los trabajos de Grandi y Bizzozzero (1997) y Hirst (1996). También incorporamos análisis referidos a los partidos políticos y la política exterior, entre los cuales cabe mencionar a Bologna (1991), Míguez (2010a y 2010b) y Simonoff (2008 y 2009).

En el próximo capítulo damos cuenta precisamente de los actores centrales en el proceso de desarrollo del MERCOSUR y a lo largo del período bajo estudio; nos detenemos en las negociaciones intergubernamentales en los términos del intergubernamentalismo liberal, y señalamos la marginación de los partidos políticos.

Capítulo 2

El desarrollo del MERCOSUR: actores e instituciones

2.1. Introducción

El 26 de marzo del año 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción (TA) que dio origen al MERCOSUR. El acuerdo se inscribió en el marco del proceso previo de integración y cooperación entre los dos primeros países,¹ iniciado en la segunda mitad de los años 80 y al que luego se

¹ Los principales hitos de ese proceso fueron la «Declaración de Iguazú» (1985) que planteaba nuevas formas de cooperación y la voluntad política de ambos Estados de superar las históricamente conflictivas relaciones bilaterales; el «Acta de Buenos Aires» (1986) donde se acordó instaurar el Programa de Integración y Cooperación Económica, y el «Acta de Amistad Argentino-Brasileña. Democracia, Paz y Desarrollo» (1986) donde se ratificó la voluntad de cooperación e integración bilateral. Este acuerdo permitió la firma posterior de casi treinta Protocolos que determinaban las formas de desgravación comercial recíproca además de los acuerdos sectoriales. Pocos años después se firmó el «Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y Brasil» (1989) donde se estableció un cronograma de integración bilateral para la conformación de un mercado común en el plazo de diez años. Al año siguiente se firmó una nueva Acta de Buenos Aires (1990) donde se redujo el plazo a cinco años. Ese mismo año se aprobó el ingreso de Uruguay y Paraguay. De forma previa a la asunción de gobiernos democráticamente electos, Argentina y Brasil habían logrado establecer acuerdos relevantes de cooperación en las áreas hidroeléctrica y nuclear.

sumaron Uruguay y Paraguay.² El TA implicó un importante punto de ruptura en relación con las iniciativas previas de integración argentino-brasileñas, en estrecha vinculación con los cambios en el contexto internacional y con la asunción de nuevos gobiernos con otras orientaciones políticas.

El objetivo principal del TA era la constitución de un mercado común entre los Estados participantes del acuerdo en un plazo máximo de cuatro años. Hacia finales de 1994, sin embargo, la meta se había revelado como demasiado ambiciosa para los plazos propuestos, y los Estados Parte optaron por avanzar hacia una unión aduanera, sosteniendo la meta del mercado común para un futuro próximo. Ese mismo año se firmó el Protocolo de Ouro Preto (POP), que estableció las bases institucionales del MERCOSUR refrendando el modelo integracionista plasmado en el TA. En consecuencia, la elección de un *formato institucional* específico fue una decisión ligada al *modelo de integración* al que respondía el MERCOSUR y el resultado de una particular confluencia de las preferencias nacionales de los gobiernos de los Estados Miembros.³

Bajo la guía teórica del intergubernamentalismo liberal explicitada en el capítulo anterior, en este capítulo abordamos la historia del MERCOSUR en el período 1991–2006. El objetivo es exponer el desarrollo y algunos de los hitos más relevantes del proceso de integración regional, atendiendo a las características de una organización definida por su carácter intergubernamental, la concentración del poder decisorio en los Poderes Ejecutivos Nacionales, la exclusión de importantes actores domésticos en los procesos de formulación de las políticas regionales y la ausencia de instituciones que representen el interés común del bloque. A lo largo del capítulo analizamos las condiciones que enmarcan el nacimiento y consolidación del MERCOSUR, el modelo que dio sustento al proyecto integracionista durante los años 90 y a las reformulaciones todavía en curso que empiezan a manifestarse a partir del año 2003.

² La incorporación de Uruguay al proceso de integración se rubrica con la firma del Acta de Alvorada en abril de 1988, si bien Argentina y Brasil continuaron con sus negociaciones bilaterales. En 1990, en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile se aprobó el ingreso de Uruguay y Paraguay mientras que Chile inició una etapa de observación del proceso. Ese mismo año, luego de la firma del Acuerdo de Complementación Económica Argentino-Brasileña se coincide en la necesidad de la firma de un Tratado que incluya a los cuatro países, que se verificará al año siguiente con la rúbrica del Tratado de Asunción.

³ En este marco, es claro que los modelos de integración se encuentran íntimamente vinculados con los modelos de desarrollo presentes en cada época histórica. En este sentido, en Argentina tradicionalmente se han distinguido tres: el modelo agroexportador (c. 1880–1930); el modelo ISI (c. 1930–1970/80) y el modelo rentístico-financiero (1976/1983–1990/2001) (Rapoport y Spiguel, 2003).

Considerando que el período bajo análisis abarca poco más de quince años se estableció una periodización tentativa que permite identificar distintos subperíodos: 1991–1994, 1995–2002 y 2003–2006. Los primeros años del MERCOSUR —desde la firma del TA a la firma del POP— son comúnmente caracterizados como «de transición», denominación que descansa en la propia letra del TA. El segundo subperíodo comprende tanto los años de auge como de crisis de un modelo específico de integración, que explicamos a lo largo del capítulo. Por último, el tercer subperíodo permite analizar ciertas modificaciones a nivel de la dinámica regional y de la institucionalidad mercosureña, identificando los elementos de continuidad y de cambio en relación con los períodos precedentes. El capítulo, si bien se estructura en función de los períodos mencionados, no sigue un desarrollo estrictamente cronológico, y se alternan análisis específicos con reflexiones de carácter general. Cabe aclarar que si bien hacemos menciones a los cuatro Estados Miembros del MERCOSUR desarrollamos sólo el caso argentino.

2.2. Los orígenes del MERCOSUR

En 1989 asumió la presidencia argentina Carlos Saúl Menem, perteneciente al Partido Justicialista. La conformación de su primer gabinete ministerial⁴ y la rápida aprobación de algunas leyes clave⁵ revelaron rápidamente el giro neoliberal⁶ del nuevo gobierno. Ese mismo año ganó la elección presidencial

⁴ En particular el nombramiento de Miguel Roig, vicepresidente ejecutivo de la empresa multinacional Bunge y Born, como Ministro de Economía. Su prematuro fallecimiento fuerza la designación de un sucesor, Néstor Rapanelli, perteneciente a la misma empresa.

⁵ Especialmente las Leyes 23696 de Reforma del Estado, y la 23697 de Emergencia Económica.

⁶ El neoliberalismo, como doctrina económica, se desarrolla a partir de la década de los '40 sobre la base de los aportes teóricos de Friedrich Hayek y de un reducido número de colaboradores. A principios de los '70, la Escuela de Chicago, con Milton Friedman como principal exponente, profundiza los desarrollos teóricos y da amplia difusión a sus postulados, en abierta discusión con la teoría económica hasta entonces dominante, de raíz keynesiana. El énfasis en los instrumentos monetarios como mecanismos reguladores de la actividad económica y la insistencia en la reducción del rol del Estado, en particular para lograr el equilibrio presupuestario, son dos de los aspectos más característicos de esta teoría que recibe el nombre de Teoría Monetarista (Zalduendo, 1998). El concepto de neoliberalismo, en tanto, que comúnmente se asocia a esta teoría, no se reduce a ella y designa una serie de procesos vinculados al liberalismo

de Brasil Fernando Collor de Melo —líder del Partido Renovación Nacional— de la misma orientación.⁷ Pocos días después, Luis A. Lacalle, del Partido Nacional, obtuvo la victoria en las elecciones presidenciales de Uruguay. Tal como se puso de manifiesto en los años siguientes, el nuevo mandatario (que conformará un acuerdo poselectoral con el Partido Colorado para asegurar la gobernabilidad) siguió lineamientos políticos similares a los de sus pares de Argentina y Brasil.⁸ Paraguay, por último, se encontraba inmerso en un proceso de profundos cambios políticos a partir de las primeras elecciones posdictadura en el año 1989. El General Andrés Rodríguez, perteneciente a la Asociación Nacional Republicana, comandó la transición democrática que se reveló compleja y contradictoria.⁹ En términos económicos, este país tam-

decimonónico, tales como la liberalización del comercio y de las finanzas mundiales y la creencia en el mercado como «un poder capaz de organizar por sí solo el espacio económico y social» (Quiroga, 1991: 3). En este trabajo, el concepto de neoliberalismo se utiliza en esta segunda acepción. La implementación de políticas neoliberales en América Latina se relaciona con procesos económicos, políticos y sociales que escapan a los objetivos de nuestro trabajo, por lo cual no podemos abordarlos aquí.

⁷ De acuerdo con Filgueiras (2000), el liberalismo «*que já havia adentrado na maior parte da América Latina, implanta se no Brasil, com toda força, a partir do Governo Collor. O discurso liberal radical, combinado com a abertura da economia e o processo de privatizações inaugura o que poderíamos chamar da “Era Liberal” no Brasil*» (2009:182). En español: «que ya se había iniciado en la mayor parte de América Latina, se implanta en Brasil, con toda fuerza, a partir del Gobierno de Collor. El discurso liberal radical, combinado con la apertura de la economía y el proceso de privatizaciones inauguro lo que podríamos llamar la “Era Liberal” en Brasil». Traducción propia.

⁸ La literatura especializada coincide en afirmar que el gobierno de Lacalle profundizaría la orientación neoliberal de la política económica *ya iniciada* por el gobierno de Julio María Sanguinetti (1985–1990). Para el Instituto Fernando Otorgués «se asiste a una profundización de la apertura externa a través de la aceleración de las rebajas arancelarias y una reformulación del papel del Estado caracterizada por el impulso a las privatizaciones, por las desregulaciones en diferentes mercados y por una notoria ausencia de una estrategia en materia de política industrial y de ciencia y tecnología» (en AA. VV., 1993:31). Similar posición manifiesta Bizzozero (en Bizzozero, Perez Antón, Fernández Luzuriaga y Pastorino, 2002:5) cuando afirma que «es necesario ubicar el novedoso fenómeno de inserción subregional [en el MERCOSUR] en un ciclo de apertura internacional y de búsqueda de un perfil para que el país se proyecte en el exterior». Ver también Bizzozero y Luján (1991); Bizzozero (1993), Schonebohm (1994); Fernández Luzuriaga y Clericó (2004), entre otros.

⁹ Esquemáticamente, la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954–1989) se produjo ante una conjunción de factores internos y externos entre los que ocuparon un

bién comenzó a aplicar durante estos años políticas de neto corte neoliberal. En este sentido, al momento de la firma del Tratado de Asunción los cuatro socios fundadores se encontraban presididos por fuerzas políticas ideológicamente afines —o pragmáticamente convertidos— al neoliberalismo.

El proceso político paraguayo recién mencionado pone de manifiesto la segunda matriz que enmarcó y dio forma al proceso de integración regional: las transiciones a la democracia en el Cono Sur.¹⁰ En los cuatro casos confluyeron entonces recientes procesos de transición democrática con enfoques neoliberales de gestión política y económica.

A su vez, las transiciones a la democracia y el giro neoliberal se vinculan por un lado, con los cambios en la política exterior norteamericana favorables a la redemocratización del subcontinente latinoamericano (Busso, 1991)¹¹ y, por el otro, con el fin de la «guerra fría» y la consolidación de los Estados Unidos como primera potencia mundial (Sztulwark, 2003). En el campo de las ideas económicas, la victoria norteamericana fue acompañada de la hegemonía indiscutible del pensamiento neoliberal.¹² A nivel de las políticas públicas «el

lugar privilegiado las modificaciones en la política exterior norteamericana a favor de la apertura democrática en América Latina y las divisiones y enfrentamientos al interior de la Asociación Nacional Republicana, uno de los principales pilares del régimen dictatorial. Los conflictos al interior del partido giraron en torno a la sucesión del dictador, de avanzada edad, y las pugnas de poder entre las distintas facciones («militantes» y «tradicionalistas»), consecuencia a su vez de la intensa crisis económica que afectaba al país. El Gral. Andrés Rodríguez, perteneciente a la facción tradicionalista, fue quien encabezó el Golpe que puso fin a la dictadura y quien dirigió el proceso de transición a la democracia. Luego del derrocamiento de Stroessner, el Gral. Rodríguez convocó a elecciones presidenciales para ese mismo año, donde fue elegido por el 74,20 % de los sufragios. Cabe mencionar que si bien se permitió participar a todos los partidos políticos (con la notable excepción del Partido Comunista de Paraguay) el control de los recursos del Estado, de la Asociación Nacional Republicana y de las Fuerzas Armadas hicieron más que previsible su triunfo (Barreda y Costafreda, 2002).

¹⁰ En efecto, Argentina había dado el puntapié inicial a finales del año 1983 cuando la Junta Militar traspasó el poder al presidente electo Raúl Alfonsín de la Unión Cívica Radical; poco más de un año después tanto en Brasil como en Uruguay asumieron los primeros presidentes civiles electos luego de extensas dictaduras.

¹¹ Busso (1991:270) agrega que el tipo de democracia que se fomentó desde Estados Unidos fue «restringida y gradual», que no amenazase los intereses estratégicos y económicos de este país.

¹² De acuerdo con Sztulwark (2003) esa hegemonía se vincula con el surgimiento de una nueva etapa en el desarrollo del capitalismo sustentada en los avances en las nuevas tecnologías de la información y comunicación, la globalización de las finanzas

predominio de esta visión trajo aparejado las recomendaciones basadas en la liberalización como sinónimo de maximización del bienestar y, de esta forma, se convirtieron en la base conceptual de los programas de estabilización y ajuste estructural» (Sztulwark, 2003:41), adoptados por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional; Banco Mundial) y aplicados por los países latinoamericanos entre la segunda mitad de los años 80 y la década del 90.

Bajo este contexto externo y con los condicionamientos de los procesos regionales y nacionales ya referidos, los Estados firmantes del TA dieron origen al MERCOSUR. En el caso argentino, «las élites políticas (...) consideraron [a] la integración regional como un componente táctico de la estrategia interna de consolidación democrática y [de] consolidación de las reformas económicas» (Escuder e Iglesias, 2009:11). En estrecha relación, Bouzas y Fanelli (2001:45) afirman que en términos políticos la integración fue funcional al gobierno argentino para terminar de eliminar «las hipótesis de conflicto con países vecinos que alimentaban la legitimidad de unas fuerzas armadas sobredimensionadas en su influencia política y en su demanda de recursos públicos». En lo que se refiere a la democracia, «la conformación de un bloque político regional impondría a sus miembros un costo elevado en caso de interrupción democrática» (Escuder e Iglesias, 2009:11). En el campo económico en tanto, «el proceso de integración también pasó a ser visto como una iniciativa que podía usarse con el objetivo de consolidar las transformaciones económicas internas que deseaban llevarse a cabo» (Bouzas y Fanelli, 2001:157). En el caso brasileño,¹³ el interés por el MERCOSUR también se relacionó con las preferencias neoliberales de la administración Collor de Melo; sin embargo, la crisis interna que llevó a su pronta destitución¹⁴ permitió una redefinición más tradicional de las posiciones en la política exterior de este país: «la búsqueda de mayor autonomía y el distanciamiento de Washington, explotando también

y la consolidación de procesos productivos a escala planetaria.

¹³ No desarrollamos el caso de Brasil con la profundidad que merece —por su magnitud e influencia en el proceso de integración— dado que nos centramos en Argentina. Sin embargo, precisamente por su importancia es inevitable que en nuestro análisis contrastemos el caso argentino con el caso brasileño. Ante esta disyuntiva optamos por mencionar brevemente algunos de sus aspectos más relevantes desde la perspectiva de nuestra investigación. Dejamos de lado los casos de Uruguay y Paraguay para no extender en demasía nuestro análisis.

¹⁴ En diciembre del año 1992 el hasta entonces presidente de Brasil debió renunciar ante la posibilidad cierta de juicio político por corrupción, cediendo el cargo a su Vicepresidente Itamar Franco.

la condición de Brasil como potencia media» (Bernal–Meza, 2000:337).¹⁵ Desde esta perspectiva, el MERCOSUR fue conceptualizado como un instrumento (necesario pero no suficiente) para «aumentar el poder de negociación [e] incrementar la competitividad industrial a través de la innovación tecnológica y la extensión de los mercados» (343).¹⁶ Aun así, al momento de firmar el TA, la vinculación entre integración regional y aplicación a nivel doméstico de políticas neoliberales es clara. Estas preferencias de los gobiernos, en términos de la teoría intergubernamentalista, se tradujeron a nivel regional en lo que posteriormente será denominado como «regionalismo abierto» y «diplomacia presidencial»; a nivel doméstico, en tanto, facilitaron la aplicación de políticas acordes con las preferencias gubernamentales, a la vez que le otorgaron mayor autonomía a los Poderes Ejecutivos *vis a vis* los actores domésticos perjudicados por tales políticas.¹⁷

2.2.1. El regionalismo abierto

En el ya clásico documento elaborado por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) del año 1994, se denominaba regionalismo abierto «al proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación» (en Rosenthal, 1994:49).

De acuerdo con lo planteado por esta cita, la CEPAL trataba de teorizar y explicar procesos *que ya estaban en marcha*: los acuerdos de integración que comenzaban a proliferar entre los países de América Latina al inicio de la década de los '90.¹⁸ Esos acuerdos combinaban dos características centrales:

¹⁵ Según esto, Paikin plantea que una de las variables a tener en cuenta cuando se analiza el nacimiento del MERCOSUR es «el fin de la relación privilegiada entre Brasil y los Estados Unidos» derivada de que «EE. UU. dejó de lado sus preocupaciones por América del Sur y volvió su mirada sobre su patio trasero en busca de alejar el conflicto de sus fronteras (...) México fue el elegido para esta tarea» (2003:21–22).

¹⁶ Esto no implica negar la existencia de otras motivaciones, entre las cuales es válido mencionar para el caso argentino el acceso preferencial al mercado de Brasil, la posibilidad de negociar en términos más favorables a nivel internacional, incrementar el atractivo del país para los inversionistas extranjeros y el deseo de profundizar los lazos culturales y políticos con sus vecinos (Escuder e Iglesias, 2009).

¹⁷ Esta afirmación, que se ajusta mejor al caso argentino, es discutible para el caso de Brasil en lo que refiere al nivel doméstico, en particular luego de la renuncia de la administración Collor de Melo.

¹⁸ Cabe destacar que el concepto de regionalismo abierto «encuentra su origen en la década de los 70 en el área pacífico» (Saccone, 1995b:9). La CEPAL «aplica» poste-

eran convenios de comercio preferencial entre grupos de países de la región y se daban en un contexto de reformas estructurales y de apertura externa unilateral e indiscriminada.¹⁹

Los acuerdos que se enmarcaban en el regionalismo abierto presentaban una serie de características que, en el marco del documento elaborado por la CEPAL, eran enunciadas como recomendaciones. Entre las principales cabe mencionar: i) que debían comprender el mayor número posible de sectores productivos;²⁰ ii) que debían facilitar la incorporación del mayor número de países, flexibilizando las normas para la adhesión a los tratados; iii) que debía favorecerse un proceso basado en normas claras y transparentes, que tomase como modelo las normas ya elaboradas en los marcos multilaterales;²¹ iv) que el establecimiento de aranceles externos comunes (AEC) bajos debía ser una prioridad, considerando el carácter abierto de la integración; v) que se recomendaba extender el tratamiento nacional a las inversiones intrarregionales a los fines de crear nuevas oportunidades de negocios y dar mayor seguridad a las empresas; vi) que en el campo de la infraestructura la integración debía contribuir a reducir los obstáculos físicos y comerciales al intercambio, por lo cual se recomendaba la puesta en marcha de obras que permitiesen integrar físicamente a los países y la eliminación de toda barrera arancelaria y/o para-arancelaria. En el campo de la coordinación macroeconómica también se planteaba la necesidad de que se establecieran itinerarios graduales de convergencia para optimizar los beneficios de la integración. Por último, y en lo que se refiere al aspecto institucional, se privilegiaba la adopción de esquemas flexibles, de carácter intergubernamental, que acompañasen el proceso. No se estaba de acuerdo con adoptar modalidades institucionales avanzadas hasta que el mismo proceso lo requiriese.

riormente ese concepto para explicar el «nuevo regionalismo» emergente en América Latina entre fines de los años 80 y principios de los '90.

¹⁹ No todos los acuerdos eran «nuevos» sino que se observaba también una revitalización de antiguas agrupaciones que estaban en un «*impasse*», como el Grupo Andino.

²⁰ De acuerdo con lo expresado, la CEPAL corroboraba que las experiencias en marcha habían partido de la elaboración de listas negativas, es decir, de los bienes y servicios excluidos del proceso de integración, en contraposición con anteriores procesos donde se realizaba la operatoria inversa. La liberalización del comercio, por otro lado, se llevó a cabo por medio de reducciones porcentuales automáticas de aranceles, generalmente en un corto período de tiempo.

²¹ Este aspecto también favorecería la incorporación de otros países, con el agregado de que daría previsibilidad y certidumbre al proceso. En este sentido, el regionalismo abierto era compatible con la reglamentación, espíritu y disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Cabe resaltar que el documento cepalino combinaba la descripción con proposiciones y recomendaciones teóricas que no se diferenciaban en lo esencial de las propuestas neoliberales: el motor del regionalismo abierto era su funcionalidad para una inserción internacional de América Latina más exitosa y competitiva *en el mercado mundial*. En este sentido, el propio concepto que se utilizaba daba cuenta de los objetivos de la integración. En un marco de reformas orientadas al mercado, el regionalismo abierto se presentaba como un camino complementario a la apertura unilateral para instaurar una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al comercio: *el marco regional era el primer paso de una opción global*.²²

2.2.2. El MERCOSUR en el marco del Regionalismo Abierto²³

De acuerdo con lo planteado en el TA, la conformación de un mercado común implicaba lograr:

1. la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países (...); 2. el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común (...); 3. la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales (...) y 4. el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes. (Tratado de Asunción, art. 1º)

La principal herramienta para lograr esos objetivos fue el Programa de Liberalización Comercial (PLC), que establecía una reducción arancelaria progresiva, lineal y automática de casi la totalidad²⁴ del universo arancelario com-

²² El intento de conciliar una apertura comercial al mundo junto con acuerdos preferenciales entre países vecinos implicó que el concepto de regionalismo abierto se volviese difuso y sirviese para explicar procesos que en realidad eran muy diferentes, tales como el NAFTA y el MERCOSUR. En este aspecto, Devlin y Estevadeordal plantean que los procesos de integración latinoamericanos durante los años 90 «[eran] una parte integral de las amplias reformas estructurales que se [habían] producido en América Latina desde mediados de los años ochenta (...) [e incluían] la apertura a los mercados mundiales, la promoción de la iniciativa del sector privado y la retirada por parte del estado de la actividad económica directa» (2001:6).

²³ En el desarrollo de este apartado retomamos parte de lo publicado en un trabajo de nuestra autoría titulado «Actores e instituciones regionales. La evolución de la institucionalidad del MERCOSUR en el período 1991–2006» (Ramos, 2010).

²⁴ Al momento de la firma del TA, cada Estado miembro disponía de «Listas Nacionales de Excepción», es decir, de un conjunto de ítems arancelarios que quedaban fuera del régimen general de desgravación y que dispusieron de un lapso mayor de tiempo

prendido en el comercio recíproco. A los fines de posibilitar la adecuación de los Estados Partes a lo establecido en el Tratado, se dispuso un Período de Transición (hasta diciembre de 1994) y se acordaron una serie de instrumentos específicos para regular las relaciones comerciales de los Estados Miembros durante este período: un régimen general de origen, un sistema de solución de controversias y cláusulas de salvaguardias.

En términos institucionales, y considerando la magnitud del objetivo establecido, el TA apenas esbozó un esquema básico y claramente insuficiente. Un órgano político, encargado de la toma de decisiones y de la conducción del proceso de integración, al que se denominó Consejo del Mercado Común (CMC),²⁵ y un órgano ejecutivo, con poder de iniciativa «para proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberalización Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros» (Tratado de Asunción, art. 13º), con el nombre de Grupo Mercado Común (GMC).²⁶ Este último, dado su carácter ejecutivo, debía también asegurar el cumplimiento de las decisiones tomadas por el CMC, y controlar el avance hacia los objetivos dispuestos por el Tratado, para lo cual podía establecer programas de trabajo.²⁷ En el Anexo V del Tratado

para incorporarse al régimen común. Esas listas fueron mayores para el caso de los países más pequeños. De igual manera, dos sectores fueron sometidos a tratamientos específicos, tal es el caso del sector azucarero (objeto de reiteradas negociaciones sin que hasta el momento se haya logrado concertar una posición común) y de la industria automotriz.

²⁵ El CMC estaría integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de cada Estado Parte. Se dejaba a iniciativa del Consejo la periodicidad de sus reuniones aunque se establecía que al menos una vez al año contaría con la participación de los Presidentes de los Estados Miembros. También se acordaba que su presidencia iba a ser rotativa entre los Estados. En cada reunión, la coordinación iba a estar a cargo de los Ministros de Relaciones Exteriores. Se autorizó la participación de otros Ministros o autoridades de ese nivel en las reuniones aunque no se especificó el carácter de esa participación.

²⁶ El GMC estaría integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerios de Economía y Bancos Centrales. Su coordinación también estaba en manos de los Ministros de Relaciones Exteriores. Se lo autorizaba a convocar a representantes de otros organismos de las administraciones públicas de cada Estado y a representantes del sector privado.

²⁷ El GMC contaba con una Secretaría Administrativa como órgano auxiliar, encargada además de guardar la documentación que se iba generando durante el proceso de integración.

se establecieron también los primeros diez «Subgrupos de Trabajo» (SGT),²⁸ dependientes del GMC y encargados de llevar adelante las negociaciones concretas entre los Estados Miembros. Por último, y en apenas un artículo, el Tratado dispuso la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) para «facilitar los avances hacia la conformación del Mercado Común» (Tratado de Asunción, art. 24º). No avanzó, sin embargo, ni en la composición ni en las funciones concretas de este organismo que quedó librado a la iniciativa de los legisladores de los Estados Partes.

En lo referente al proceso de toma de decisiones, el Tratado estableció que «Durante el período de transición las decisiones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes» (Tratado de Asunción, art. 14º). Este sistema, de carácter intergubernamental, también fue concebido en principio como transitorio (Tratado de Asunción, art. 18º).

Como puede deducirse de esta breve descripción, el MERCOSUR se inscribió claramente en los postulados del regionalismo abierto: privilegió los aspectos económico-comerciales de la integración, bajo un formato de liberalización comercial con escasos instrumentos de regulación y control por parte de los Estados Nacionales; evitó la construcción de instituciones supranacionales supeditando el avance del proceso al consenso entre los Estados, que reservaron para sí los poderes de decisión (intergubernamentalismo); y privilegió, más que crear instituciones regionales, esbozar un esquema de reuniones interburocráticas de funcionarios de media y alta jerarquía dependientes de los poderes ejecutivos.²⁹

En términos de actores sociales, y siguiendo la propuesta de Grandi y Bizozero (1997:36),³⁰ el TA estableció que los únicos actores con capacidad de

²⁸ Los subgrupos de trabajo originales fueron: SGT 1 Asuntos Comerciales, SGT 2 Asuntos Aduaneros, SGT 3 Normas Técnicas, SGT 4 Políticas Fiscal y Monetaria relacionadas con el Comercio, SGT 5 Transporte Terrestre, SGT 6 Transporte Marítimo, SGT 7 Política Industrial y Tecnológica, SGT 8 Política Agrícola, SGT 9 Política Energética, SGT 10 Coordinación de Políticas Macroeconómicas.

²⁹ En este sentido, Alvarez plantea que «la inexistencia de una burocracia propia del Mercosur ha llevado a utilizar la expresión de un “Mercosur virtual”, para describir esta estructura que interconecta los aparatos de estado de los diferentes países sin crear una burocracia supranacional (...). Cuando observamos el proceso de institucionalización del Mercosur, vemos que en lugar de crearse instituciones se crearon agendas de reuniones intergubernamentales» (2000:78).

³⁰ De acuerdo con los autores: «En un proceso de integración, el hecho de analizar el mapa de actores implica tener en cuenta los círculos de influencia en los distintos Estados Parte y su capacidad de trascender el nivel nacional. Esta aclaración lleva entonces

decisión eran los ya mencionados dirigentes gubernamentales, a los que cabría agregar la tecnoburocracia directamente implicada en las negociaciones.³¹ Si además tenemos en cuenta a los actores con capacidad de influencia expresamente reconocidos en el Tratado, podemos establecer distintos niveles, de acuerdo con su mayor o menor cercanía con el núcleo donde se tomaban las decisiones. En primer lugar, identificamos a los miembros de los SGT dependientes del GMC. Este grupo heterogéneo de funcionarios, de distinta jerarquía y rango, participó directamente de las negociaciones pero no contó con capacidad de decisión. En un segundo nivel se encontraban los legisladores que formaban parte de la CPC. Su posición, ajena a las negociaciones directas pero en el seno de una institución regional, fue ambigua. Por un lado, eran actores reconocidos de la integración regional y contaban con una sólida «base» institucional a nivel nacional (los Congresos) y regional (la ya mencionada CPCM). Por otro, no se les había reconocido derecho alguno a participar de las negociaciones, lo cual los mantenía alejado del núcleo decisorio. En un tercer nivel, por último, y atendiendo a las materias que serán objeto de negociaciones, encontramos a los grupos empresariales. En efecto, si bien su presencia no está explícitamente mencionada en el TA, era esperable su rápida movilización, en particular porque un proceso que tenía como objetivo la conformación de un mercado común no dejaría de afectar los intereses particulares del empresariado de cada Estado. La presencia de los trabajadores organizados, por su parte, no estuvo prevista en esta institucionalidad, al menos que contemplemos que el funcionariado encargado de las negociaciones tuviese en cuenta sus intereses. Esta ausencia sería rápidamente subsanada con la creación de un nuevo SGT, el N° 11,³² encargado

a hacer la distinción entre una manifestación en el nivel nacional de los actores y otra en el nivel subregional» (Grandi y Bizzozero, 1997:36). En el nivel subregional, la participación de los actores se encuentra condicionada tanto por el esquema institucional adoptado por el proceso de integración como por los antecedentes de organización y sistemas de acción de los actores sociales. En este marco, es esperable que sean los actores sociales históricamente organizados y con mayor capacidad de acción los que primero se interesen e intenten influir en el proceso de toma de decisiones. En el caso del MERCOSUR, esos actores fueron los empresarios y sindicatos, además de las ya mencionadas direcciones gubernamentales y tecnoburocracia ministerial.

³¹ Esta última, en particular, se encontraba limitada en sus inicios principalmente a los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía a los que podemos sumar las altas jerarquías de los Bancos Centrales.

³² Resolución GMC 11/91. El nombre de este SGT era «Asuntos Laborales». Al año siguiente, pasó a denominarse «Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social» ampliando así su ámbito de actuación.

de analizar los asuntos laborales. Al año siguiente de la firma del TA, tanto empleadores como trabajadores, por intermedio de sus organizaciones, fueron reconocidos como parte en las negociaciones, transformándose así en los primeros actores sociales con participación normativamente reconocida en el seno del MERCOSUR.³³

Este mapeo preliminar de actores da cuenta de que los partidos políticos no ocuparon un lugar relevante al momento de diseñarse el MERCOSUR. Por el contrario, los incentivos institucionales creados a partir de las instituciones plasmadas en el TA señalan la centralidad de las dirigencias gubernamentales, específicamente de los Poderes Ejecutivos. La dinámica que caracterizará al MERCOSUR a partir de la entrada en vigencia del TA³⁴ da cuenta de un particular intergubernamentalismo extremo, denominado por algunos autores como «diplomacia presidencial».³⁵

2.2.3. La diplomacia presidencial y el desarrollo del MERCOSUR

Tanto los factores domésticos —ligados principal pero no exclusivamente al diseño presidencialista de los regímenes políticos de los Estados Miembros del MERCOSUR— como el formato institucional adoptado a nivel regional, han contribuido a que «la intervención presidencial en la gestión del MERCOSUR se ha[ya] convertido en un elemento estructural del proceso de integración» (Malamud, 2010:133). En efecto, si se analiza su desarrollo se observa que «los presidentes de los países del MERCOSUR han contribuido a moldear el proceso de integración y a hacerlo funcionar haciendo uso de sus capacidades institucionales y políticas» (Malamud, 2010:135). Esta activa presencia de los presidentes ha condicionado y establecido los plazos y el grado de avance de la integración regional a un nivel inédito en relación con otros procesos de integración (Malamud, 2003 y 2008).

Los factores domésticos son una de las claves para explicar este fenómeno. En el caso argentino,³⁶ el régimen presidencialista se traduce en fuertes

³³ Resolución GMC 12/92.

³⁴ El Tratado entró en vigencia luego de la ratificación por parte de los Congresos Nacionales de los cuatro Estados Miembros el 29 de noviembre de 1991.

³⁵ «Entendida como la interacción directa, por presencia física o por otros medios, entre los jefes de Estado y de Gobierno de naciones soberanas» (Peña, 2005a).

³⁶ El caso de Brasil es similar al argentino con un régimen presidencialista fuerte y un Poder Legislativo (PL) con capacidades reactivas. Sin embargo, las características de su régimen político imponen la necesidad de negociaciones constantes entre el Poder Ejecutivo (PE) y el PL, en particular por presentar un sistema de partidos con un alto número de integrantes. De hecho, la representación parlamentaria se encuentra

atribuciones del Poder Ejecutivo en relación con el Legislativo,³⁷ si bien no constituye un factor menor que al momento de la firma del TA, Argentina se encontraba inmersa en una fuerte crisis económica. Esta situación le otorgó al PE mayor capacidad para tomar decisiones e implementar sus políticas públicas, entre las cuales se incluye la redefinición del proceso de integración bajo el signo del regionalismo abierto. En un contexto de mayor estabilidad, es probable que estas políticas hubiesen despertado fuertes resistencias internas (Bouzas, 2001).

En el período 1991–1994, el MERCOSUR se desarrolló al compás de las Cumbres Presidenciales: desde la Primera Cumbre Presidencial donde se inauguró el PLC hasta la VII Reunión del CMC³⁸ en Ouro Preto en el año 1994 —donde se plasmó el formato institucional «provisorio» del MERCOSUR—, es clara la voluntad e influencia política decisiva de los Poderes Ejecutivos. Más allá de las asimetrías, de las dificultades en establecer el nivel arancel externo común (AEC)³⁹ y de las incipientes resistencias de los actores domésticos afectados⁴⁰ el proceso avanzó claramente en la forma de cronogramas y fijación de reglas,⁴¹

fraccionada en al menos ocho partidos políticos con una importante capacidad de influencia y negociación política. Esta fragmentación partidaria le impide al PE contar con una mayoría sólida para imponer sus iniciativas. La formación de coaliciones en principio asegura el control del número suficiente de escaños, pero éstas en la práctica se han revelado difíciles de sostener en el tiempo (Monteiro Soares y Fleischer, 2000). Para los casos de Paraguay y Uruguay ver Carlos Mateo y Alejandro Vial (2000) y Carlos Pareja, Romeo Pérez y Carlos Cossi (2000).

³⁷ Estos aspectos los abordamos en detalle en el capítulo 4. Adicionalmente, en el plano social cabe mencionar el relativo desinterés que demostraron los actores domésticos clave al momento de la firma del Tratado de Asunción (Escuder e Iglesias, 2009).

³⁸ Para un análisis detallado de los distintos encuentros y Cumbres Presidenciales ver Saccone (1995b).

³⁹ Dificultad que se vincula con las primeras manifestaciones explícitas de las diferencias en las preferencias nacionales de Argentina y Brasil. En efecto, y como plantea Saccone: «El socio más importante de Argentina en el MERCOSUR sostuvo a lo largo del proceso de integración una posición defensiva de su industria nacional —reflejo de su tradición proteccionista— contrariamente a la Argentina, quien ha realizado una mayor apertura de su comercio externo y ha sostenido una posición más flexible» (1995b:20).

⁴⁰ En el caso argentino, de los sectores que competían con las importaciones provenientes de Brasil, como analizamos posteriormente.

⁴¹ En particular en lo referente a las relaciones entre el MERCOSUR y otros actores del sistema internacional, el ordenamiento jurídico interno, la definición de competencias básicas para sus instituciones principales y las relaciones interinstitucionales.

de acuerdos en torno al sistema de solución de controversias,⁴² de la expansión institucional ante las nuevas exigencias de la integración⁴³ y de fuertes declaraciones políticas a favor de la necesidad de profundizar la integración.

2.2.4. Preferencias nacionales e integración regional: los complejos orígenes del MERCOSUR

De lo expuesto hasta el momento se destaca que los orígenes del MERCOSUR están firmemente vinculados tanto a los procesos de transición y consolidación democrática como a la imposición de reformas de mercado. En el límite, el proceso de integración y su rápido avance en lo que se refiere al PLC puede considerarse como un «reaseguro» por parte de los líderes políticos de que no habría marcha atrás con las nuevas políticas públicas implementadas (Escuder e Iglesias, 2009).

Como ya mencionamos, a nivel regional el MERCOSUR se enmarcó en lo que la CEPAL denominó oportunamente como «regionalismo abierto»; un proceso de adecuación a las nuevas exigencias de la globalización que implicaba una rápida integración al mercado mundial por la vía del regionalismo. A nivel doméstico, el proceso se definió por la marcada preponderancia de los Poderes Ejecutivos, que establecieron el característico perfil económico-comercial del MERCOSUR, los plazos y ritmo de su desarrollo y el marco institucional que estimaron idóneo para el cumplimiento de sus objetivos políticos. El decisivo rol de los Poderes Ejecutivos tuvo fuertes raíces domésticas, ya sean éstas estructurales (ligadas a las características de los regímenes políticos) o coyunturales (derivada de las crisis económicas que afectaban en mayor o menor grado a los Estados Miembros del MERCOSUR y que facilitaron la autonomización de los Poderes Ejecutivos *vis a vis* los actores domésticos).

⁴² Con la aprobación del Protocolo de Brasilia en la I Reunión del CMC (Decisión CMC 01/91).

⁴³ Una vez lograda la aprobación del Tratado por los respectivos Congresos Nacionales, y en el marco de las negociaciones para establecer el mercado común, la institucionalidad del MERCOSUR inició un continuo proceso de reforma que se extiende hasta la actualidad, sin que haya sido posible hasta el momento trascender los límites que impone su diseño intergubernamental. Las transformaciones que experimentaron las instituciones del MERCOSUR se realizaron siempre sobre la base de tres pilares básicos implícitos: 1. el resguardo del poder de veto de cada Estado (lo que asegura que las decisiones que se toman en el nivel regional no lesionen los intereses definidos como primordiales por cada Estado Parte); 2. el control del proceso en manos de un reducido número de actores, y 3. la estrecha vinculación entre la coyuntura política y la creación y transformación institucional (Ramos, 2010a).

Desde la perspectiva del intergubernamentalismo liberal, el MERCOSUR — en particular su diseño institucional y el rol clave de los PE— puede explicarse por la confluencia de intensas preferencias nacionales a favor de la integración regional —en un contexto incierto signado por la globalización—,⁴⁴ junto con la exitosa instrumentación de estrategias políticas por parte de los Ejecutivos para maximizar su autonomía en relación con los actores domésticos. Sin embargo, vale decir que se presentan ciertas particularidades no plenamente coincidentes con sus postulados que es importante destacar.

En primer lugar, la interdependencia económica no constituye un factor explicativo en los orígenes del MERCOSUR. Por el contrario, y como ya mencionamos, fueron factores políticos (la transición democrática) e ideológicos (la adhesión al neoliberalismo)⁴⁵ los que mejor explican el proceso. En efecto, hacia el año en que se firma el TA (ver cuadros 1.a, 1.b y 1.c en Anexo) las relaciones económicas entre los Estados firmantes eran poco relevantes.⁴⁶ En estrecha vinculación, y al no existir una significativa interdependencia económica entre los socios, más que responder a una demanda de integración de actores sociales domésticos, el

⁴⁴ Vigevani et al. plantean esta idea de la siguiente forma: «a democracia e o surgimento, pela primeira vez nesta região, de formas importantes de cooperação entre os dois países [Argentina y Brasil] fortaleceriam os fatores de proteção frente aos riscos que já se vislumbravam com a nova fase da economia internacional: Leis de Comércio dos Estados Unidos de 1984 e de 1988, Rodada Uruguai do GATT a partir de 1986 e globalização dos sistemas produtivos» (2001:183). En español: «la democracia y el surgimiento, por primera vez en esta región, de formas importantes de cooperación entre los dos países fortalecerían los factores de protección frente a los riesgos que ya se vislumbraban con la nueva fase de la economía internacional: Leyes de Comercio de los Estados Unidos de 1984 y de 1988, Ronda Uruguay del GATT a partir de 1986 y la globalización de los sistemas productivos». Traducción propia.

⁴⁵ Calificamos la adhesión al neoliberalismo como factor ideológico en la medida en que sostenemos que la aplicación de políticas económicas neoliberales se basó primero en la creencia de que éstas constituían herramientas idóneas para superar la situación de crisis y estancamiento de la economía.

⁴⁶ En conjunto, no más del 9 % del total de exportaciones de los países del bloque eran intrazona en 1990 (cuadro 1.c en anexo). Ese porcentaje de todas maneras oculta las asimetrías entre los países: si sólo el 4,2 % de las exportaciones de Brasil eran intrazona, para Paraguay el mercado regional era el destino de casi el 40 % de sus ventas externas. En términos del intergubernamentalismo liberal, esos porcentajes pueden explicar la intensidad de las preferencias para ese país y para Uruguay (con el 35,12 % de sus exportaciones intrazona) a favor del MERCOSUR, pero no las de Brasil y de Argentina (14,85 % de sus exportaciones intrazona), para quienes la integración regional parece explicarse mejor por factores políticos.

MERCOSUR fue pautado y presentado *desde los gobiernos* (oferta de integración) como un hecho consumado.⁴⁷ El interés hacia la integración de los principales actores internos se verificó una vez que ésta estuvo en marcha y debió canalizarse en función del esquema institucional adoptado. Para el caso argentino y a largo plazo, esta inversión en la secuencia teórica considerada por el intergubernamentalismo liberal ha tenido consecuencias importantes. Para Escuder e Iglesias, «la fuerte concentración de poder que caracterizó el proceso de formación de políticas públicas durante el período de gestación del MERCOSUR (...) ha devenido en un patrón de interacción deficiente entre el sector público y privado, y el relativo desinterés de los actores sociales por la participación en el proceso de integración» (2009:11). En la misma línea, Vigevani *et al.* sostienen que

a forma estabelecida para a representação dos interesses públicos e privados das sociedades do Mercosul se torna inadequada quando este processo ganha maior profundidade, pelo fato de que não propicia canais eficazes para a representação dos interesses, facilitando disputas de difícil administração inclusive em momentos de incertezas (2001:223).⁴⁸

En otros términos, mientras Escuder e Iglesias (2009) subrayan el relativo distanciamiento entre el MERCOSUR y los actores domésticos, Vigevani *et al.* (2001) destacan la inadecuación de los canales institucionales para representar los múltiples intereses sectoriales puestos en juego en todo proceso de integración. El punto de coincidencia entre ambos aportes es que estos problemas son resultado de una excesiva centralización del control del proceso por parte de los ejecutivos cuya contraparte es la débil institucionalidad que caracteriza al MERCOSUR.

Cabe destacar que para Malamud:

el estilo concentracionista del presidencialismo (...) ha ayudado a promocionar la integración regional de dos maneras: primero, las capacidades constitucionales de los presidentes frente a otros actores ha hecho creíble que sus políticas no serían bloqueadas. Segundo, la preeminencia de los presidentes ha provisto a los actores sociales de un único objetivo no burocrático a través del cual canalizar sus intereses, permitiendo un proceso de toma de decisión más rápido. (2010:133)

⁴⁷ Adicionalmente, tendremos ocasión de comprobar esta afirmación en el capítulo 4, cuando analicemos la aprobación de los Tratados fundacionales del MERCOSUR por parte del Congreso Argentino.

⁴⁸ «La forma establecida para la representación de los intereses públicos y privados de las sociedades del MERCOSUR se torna inadecuada cuando este proceso gana mayor profundidad por el hecho de que no propicia canales eficaces para la representación de los intereses facilitando disputas de difícil administración inclusive en momentos de incertidumbre». Traducción propia.

El sesgo valorativo positivo que subyace en estas afirmaciones, sin embargo, creemos debe analizarse a la luz de una problemática compleja: ¿cómo garantizar la continuidad y profundización del proceso cuando, eventualmente, los ejecutivos no consideren al MERCOSUR dentro de sus preferencias políticas principales?

Un tercer aspecto que se distancia de lo expuesto por el intergubernamentalismo liberal es el planteado por las asimetrías⁴⁹ entre los Estados. Como puede deducirse de los cuadros 2.a y 2.b (ver Anexo), los Estados del MERCOSUR se caracterizan por presentar fuertes asimetrías estructurales, ya sea en términos de superficie, población, PBI, exportaciones e indicadores sociales, entre otros. Si bien estas diferencias pueden facilitar la consecución de acuerdos mediante el mecanismo de vinculaciones entre áreas temáticas diferentes, lo cierto es que plantean serios interrogantes a los postulados intergubernamentalistas sobre los incentivos a la cooperación internacional.⁵⁰

Los países que componen el MERCOSUR generalmente se dividen en «los socios mayores» en términos de superficie, población y PBI (Argentina y Brasil) y los «socios menores» (Paraguay y Uruguay). Sin embargo, y a diferencia del caso de la Unión Europea, hay que recordar que las asimetrías entre Argentina y Brasil son mucho más significativas que las observadas entre los principales Estados de ese proceso de integración.⁵¹ En términos del intergubernamenta-

⁴⁹ De acuerdo con Bouzas, con quien coincidimos, es posible diferenciar entre dos grandes tipos de asimetrías: por un lado, las asimetrías estructurales «determinadas por factores que definen la capacidad de las economías para beneficiarse de una mayor integración de los mercados. Entre éstos están el tamaño económico, las dotaciones de factores, los niveles de ingreso per cápita, el grado de flexibilidad de los mercados de bienes y factores y el nivel de desarrollo económico»; por otro, las asimetrías de políticas «arraigadas en preferencias, elecciones y características institucionales nacionales. Estas asimetrías pueden producir “derrames” transfronterizos de carácter macroeconómico o con efectos sobre la asignación de recursos» (2003b:3).

⁵⁰ De acuerdo con esto, si bien ya lo mencionamos, el bajo nivel de interdependencia económica de los Estados firmantes del TA hacia principios de los años 90 también debe analizarse a la luz de las asimetrías estructurales entre los socios: dada la magnitud de éstas, difícilmente las posibles externalidades negativas de las políticas nacionales constituyan un incentivo para la cooperación, tal como plantea el intergubernamentalismo liberal, al menos para el caso de Brasil (respecto de los otros tres socios) y de Argentina (respecto de Uruguay y Paraguay).

⁵¹ Por ejemplo, al momento de firmar el Tratado de Roma en 1958, Francia contaba con 46 millones de habitantes y el 46 % de la superficie de la «Europa de los seis», Italia con 50 millones de habitantes y el 26 % de la superficie y la República Federal Alemana con 72 millones de habitantes y el 22 % de la superficie. En contraposición, Brasil representa, en promedio, por sí solo el 67 % de la población, el 80 % de la

lismo liberal, estas asimetrías facilitarían la acción unilateral por parte del Estado más poderoso sin que les sea posible a los Estados más débiles, incluyendo a la Argentina, establecer mecanismos (como las coaliciones alternativas) para enfrentar esa estrategia. De hecho, Brasil dispondría de un poder de veto decisivo a la hora de explicar la dinámica del proceso de integración.

Creemos sin embargo, que estas conclusiones derivadas de la teoría con la que estamos intentando interpretar el proceso de integración deben matizarse.⁵² Por un lado, porque el mecanismo de toma de decisiones del MERCOSUR impone la necesidad de alcanzar ciertos consensos entre todos los Estados participantes. Si bien esto implica que nada puede decidirse sin el acuerdo de los Estados más poderosos también puede interpretarse como un mecanismo que asegura que las preferencias de los Estados más vulnerables serán tenidas en cuenta, en particular si los primeros mantienen preferencias intensas sobre algún área temática que permita a los segundos obtener concesiones. La amenaza de retirarse del esquema se encuentra vigente para el caso de que sistemáticamente se ignore a los socios menores. Por otro lado, porque creemos que la relevancia del esquema de integración en el marco de las preferencias políticas nacionales no debe interpretarse sólo en términos económicos: si así fuera, el MERCOSUR nunca hubiera conseguido más que una atención marginal por parte de su principal socio, Brasil, ya que el mercado ampliado no representó en promedio más del 12 % del total de sus exportaciones en el período 1991–2006 (ver cuadro 1, en Anexo). En contraposición, para Brasil «el MERCOSUR forma parte de una estrategia de posicionamiento político. El MERCOSUR le otorga prestigio y le permite un liderazgo, que para el Brasil son elementos suficientes para sustentar sus aspiraciones de ser reconocido como una potencia regional» (Bernal–Meza, 2000:348).

Ahora bien, esto no implica negar que el peso de Brasil en la conformación del bloque condiciona su orientación general: en efecto, en el período que consideramos, es a partir de las preferencias políticas del gobierno de este país que se estructura el AEC, en abierta contradicción con las preferencias del gobierno argentino, que prefería un AEC más bajo de acuerdo con sus propias orientaciones de política económica (Bernal–Meza, 2000).

superficie y el 75 % del PBI del MERCOSUR (ver cuadro 2.a en anexo).

⁵² Nuevamente, remitiéndonos a los orígenes del MERCOSUR, las asimetrías estructurales oficialían como un obstáculo para explicar por qué se inició el proceso de integración: desde la perspectiva de los países más débiles, esta lógica lleva a suponer que aceptaron someterse a las preferencias de Brasil. Por otro lado, y atendiendo al sistema de toma de decisiones, no puede explicarse por qué Brasil —dado su peso económico y demográfico— aceptó participar de un esquema donde todos los Estados tienen idéntico poder de veto.

2.3. Del auge a la crisis: el MERCOSUR en el período 1995–2002

La firma del Protocolo de Ouro Preto (POP) en el año 1994 inauguró un nuevo período en la historia del MERCOSUR. Como se recordará, el TA establecía que antes de la entrada en funcionamiento del mercado común, los Estados Partes debían celebrar una reunión extraordinaria para acordar una estructura institucional permanente y un nuevo sistema de adopción de decisiones. El resultado fue un nuevo tratado que cumplió parcialmente con ambos mandatos dando así origen a lo que algunos autores denominan «segunda transición» (Saccone, 1996).

En este sentido, el Protocolo estableció una nueva estructura institucional provisoria, aplazando para el futuro la decisión de acordar una institucionalidad permanente. De igual manera, perfeccionó la institucionalidad vigente desde Asunción sin introducir cambios profundos ni en las competencias ni en las características de cada institución. Así, se mantuvo el intergubernamentalismo como eje del proceso junto con un sistema de decisiones de carácter consensual que reforzó los poderes de los Estados para controlar el proceso. Y estrechamente ligada a esta cuestión, aun cuando el análisis institucional habilitaría a pensar en cierta «apertura» a nuevos actores, lo cierto es que la capacidad de decisión siguió concentrada en los mismos actores.

En términos institucionales,

Ouro Preto consagró tres instituciones con capacidad de decisión (CMC,⁵³ GMC⁵⁴ y CCM⁵⁵), dos instituciones con capacidad para elaborar y elevar recomendaciones a los otros órga-

⁵³ El CMC es reafirmado como «órgano superior del Mercosur al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción» (Protocolo de Ouro Preto, art. 3). Se mantiene su composición y se especifican sus principales funciones, lo que permite definir más claramente su campo de acción y sus competencias como órgano político principal.

⁵⁴ El Protocolo confirma el carácter ejecutivo del GMC manteniendo la composición establecida en el Tratado de Asunción. También se especifican sus funciones, que lo constituyen en el órgano con mayor capacidad de acción del MERCOSUR, aparte del Consejo.

⁵⁵ Una de las mayores novedades del POP fue la jerarquización de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, que de órgano dependiente del CMC con escasas competencias se transformó en uno de los centros de poder decisorio. En efecto, sus Directivas son obligatorias para los Estados Partes, al igual que las Decisiones del CMC y las Resoluciones del GMC. Su reubicación institucional (dependiente del GMC) y las funciones generales asignadas revelaron en todo caso la orientación básicamente comercial del MERCOSUR.

nos (CPCM y Foro Consultivo Económico Social —FCES—) y una institución, de carácter administrativo, como órgano de apoyo operativo del proceso de integración (Secretaría Administrativa del MERCOSUR—SAM). (Ramos, 2010:111)

En relación con el FCES, vale decir que a diferencia de lo dispuesto cuatro años atrás, el «nuevo» MERCOSUR organizó «un órgano de representación de los sectores económicos y sociales» (Protocolo de Ouro Preto, art. 28) con el objetivo de brindar un espacio institucional para la discusión y logro de consensos entre los actores sociales principales de cada Estado Parte. No estableció cuál sería su composición más allá de un genérico «igual número de representantes de cada Estado Parte» (Protocolo de Ouro Preto, art. 28), pero sí definió claramente que su función sería sólo consultiva y que se expediría por Recomendaciones no obligatorias. La CPCM por su parte fue reconocida oficialmente como institución regional, pero se acotaron sus funciones básicas a «acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur (...) [y a] coadyuvar en la armonización de legislaciones» (Protocolo de Ouro Preto, art. 25). Al igual que el FCES, también podía emitir Recomendaciones no obligatorias al resto de las instituciones regionales. En definitiva, la CPCM siguió siendo, por su composición y por sus funciones, un «órgano bisagra» entre las instituciones regionales con poder de decisión y los parlamentos nacionales, sin que se reconociera la posibilidad de transformarse en un Parlamento regional.

Como ya mencionamos, el POP dio inicio a un período que a nivel general mantuvo características parecidas al precedente. En este sentido, se destaca en primer lugar que bajo la lógica del regionalismo abierto el MERCOSUR no experimentó un salto cualitativo en su organización institucional sino sólo un crecimiento cuantitativo.⁵⁶ En segundo lugar, el modelo de integración que sustentó el proceso se mantuvo incólume, al menos hasta fines de los años 90. Ahora bien, si por las características que presenta el MERCOSUR es posible establecer una etapa particular entre los años 1995–2002, es necesario distinguir entre los años 1995–1998 y 1999–2002. La bisagra entre ambos subperíodos fue el impacto local de la crisis financiera del sudeste asiático desatada en 1997⁵⁷ y su principal corolario —la devaluación de Brasil en

⁵⁶ Si bien se reorganizó la totalidad del esquema institucional, en particular luego de la Resolución GMC 20/1995 y la Directiva CCM 01/1995, se mantuvieron las características ya señaladas para el período anterior. En consecuencia, tanto al nivel del CMC como del GMC se sumaron nuevas instituciones (Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas y nuevos SGT, entre otras). Se puede afirmar que el modelo institucional alcanzó cierta «madurez» (Ramos, 2010a).

⁵⁷ La crisis se desató en julio de 1997 tras la devaluación de la moneda tailandesa

1999— que trastocó las relaciones comerciales internas del MERCOSUR. El subperíodo 1999–2002 se caracterizó por una crisis general del proceso de integración: a la debacle de la economía de Brasil le seguiría pronto la de la economía Argentina, que obligaría a replantear algunos de los supuestos sobre los que se asentaba el proceso de integración. Analizaremos brevemente a continuación cada subperíodo.

2.3.1. Los años de auge: 1995–1998

En el ámbito económico, dimensión privilegiada en las negociaciones regionales durante este período, es donde pueden observarse los mayores éxitos del proceso de integración. Así, «las exportaciones intra MERCOSUR crecieron casi un 250 %, mientras que las ventas externas al resto del mundo lo hicieron tan sólo en un 64 %». De igual manera, «los montos anuales de IED [Inversión Extranjera Directa] crecieron de forma continua durante la década de los noventa, permitiendo al MERCOSUR triplicar la participación en los flujos totales de IED a nivel internacional (desde el 2 % en 1990–1993 a casi 6 % en el período 1997–1999)» (Kosacoff, 2006:87). En los cuadros 3.a, 3.b, 3.c, 3.d y 3.e (ver Anexo) se puede observar el incremento de la vinculación regional a través de un seguimiento de las exportaciones país por país, lo que da cuenta de la importancia creciente del MERCOSUR para cada uno de los Estados Miembros hasta el año 1998.

Por otro lado, y de acuerdo con los datos proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo (1997:13) la importancia económica del MERCOSUR trascendió el plano cuantitativo, al concentrar un porcentaje relevante (y creciente) del comercio intraindustrial *vis a vis* el comercio con el resto del mundo:

Los vehículos automotores de pasajeros y los bienes de capital fueron las importaciones argentinas provenientes de Brasil que crecieron más rápidamente (134,5 % y 61,4 %, respectivamente). Por su parte, las exportaciones argentinas de manufacturas de origen industrial con destino a Brasil [entre los años 1991–1997] crecieron en cerca del 41 %, más que duplicando la tasa de crecimiento de las exportaciones totales. Las manufacturas de cuero (88,2 %), el calzado y sus partes componentes (74,7 %) y el material de transporte (66 %) fueron los rubros de mayor dinamismo. (BID, 1997:13)

por problemas comerciales y financieros. En principio, afectó duramente al conjunto de las economías de la región quienes se vieron obligadas a devaluar sus monedas (Indonesia y Corea del Sur), enfrentar severas recesiones (Hong Kong, Malasia, Laos y Filipinas) o experimentar la pérdida de confianza en la región de los inversores extranjeros (China, India, Taiwán, Singapur y Vietnam). Posteriormente se propagó a Rusia (1998) y América Latina (1998–1999) (Ginesta, 2000).

En el mismo sentido se expresa Ferrer cuando afirma que «en los dos países [Argentina y Brasil], el comercio bilateral tiene un componente de bienes manufacturados mayor que en sus respectivas exportaciones al resto del mundo» (1997:83).

El incremento en el comercio intrarregional fue acompañado de una intensificación de los vínculos entre los distintos sectores de las respectivas sociedades nacionales. En el ámbito sindical, por ejemplo, «El escenario posterior a 1994 perfila con mayor claridad una agenda para los temas sociolaborales (...) así como un cuadro institucional más avanzado para ellos» (Cortina y Robles, 2006:125).⁵⁸ Vale señalar que desde el momento de la firma del TA las centrales sindicales reconocieron la importancia del proceso en marcha y trataron de vincularse institucionalmente al mismo mediante un organismo preexistente, como lo era la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS).⁵⁹ La CCSCS se involucró activamente en los espacios institucionales habilitados a nivel regional en el marco del MERCOSUR, en particular del SGT N° II, y luego de 1994 en el FCES, la CPCM y la Comisión Sociolaboral. El objetivo principal durante la primera década del MERCOSUR fue lograr la aprobación de una Carta Social o Carta de Derechos fundamentales que consagrara a nivel regional los derechos de los trabajadores.⁶⁰ Sin embargo, la orientación comercial del MERCOSUR y las trabas institucionales ligadas a la concentración del poder en los Ejecutivos nacionales —entre otros factores ya mencionados— dificultaron el accionar de la CCSCS. De hecho, «durante todo 1995 y parte de 1996 no funcionó ningún organismo sociolaboral del MERCOSUR, quedando marginados los actores económicos y sociales del proceso de negociación regional» (Cortina y Robles, 2006:129).

⁵⁸ Hasta 1994 el único organismo a nivel del MERCOSUR que abordaba la dimensión sociolaboral del proceso era el SGT N° 11 (a partir de 1996 SGT 10). Luego de Ouro Preto, aparte del FCES, se crean el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR, dependiente del SGT 10 (Resolución GMC 115/96) y la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (Resolución GMC 15/99), entre otros.

⁵⁹ La CCSCS fue creada en 1986 como instancia de coordinación y articulación de las centrales sindicales del Cono Sur. Originariamente, su objetivo principal fue apoyar el naciente proceso de transición a la democracia y luchar contra los regímenes autoritarios de la región que todavía subsistían en Chile y Paraguay. Actualmente agrupa a centrales de Argentina (CGT y CTA), Brasil (CGT, CUT, y FS), Chile (CUT), Paraguay (CUT–AyCNT) y Uruguay (PIT–CNT).

⁶⁰ Este objetivo fue parcialmente cumplido con la aprobación de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR por los Jefes de Estado del MERCOSUR el 8 de diciembre de 1998.

El caso de los sindicatos demuestra que el impacto del MERCOSUR trascendió ampliamente la esfera económica. En este sentido, la profundización de la integración y la suma de «nuevos temas» al ámbito de las negociaciones regionales actuó como una especie de «*spill over*» neofuncionalista, en términos de incorporación *potencial* de nuevos actores sociales, no ya al ámbito de la toma de decisiones pero sí a la posibilidad de constituirse en actores con capacidad de influencia. Hacia fines de la década del 90 el MERCOSUR había movilizado a gobiernos subnacionales (Mercociudades),⁶¹ universidades nacionales e instituciones educativas de la subregión,⁶² organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales⁶³ y partidos políticos,⁶⁴ entre otros actores.

En el caso de los sectores empresariales, en cambio, y ciñéndonos al caso argentino, si bien constituyeron

⁶¹ Esta organización nace en el año 1995, luego de la V Reunión de Alcaldes de la Subregión Cono Sur de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas. La I Cumbre, donde se firma el Acta Fundacional, se realizó en la ciudad de Asunción los días 10 y 11 de noviembre de ese mismo año. Sus propósitos fundamentales son: «por un lado, entender al MERCOSUR no sólo como un espacio económico, social y político ampliado, sino como una disyuntiva de política externa (...) [Por otro], un protagonismo diferenciado de la municipalidad provocado por su vinculación con la comunidad, sus habitantes y el espacio físico en el que se inserta» (Mendicoa, 2004a:190).

⁶² Desde los inicios del MERCOSUR la educación fue uno de los escasos temas fuera de las cuestiones económico-comerciales a los que se les dio gran importancia. El Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) se organizó en torno a la Educación Básica, Educación Tecnológica, Educación Superior, Becas, y Homologación de Títulos, desarrollando acciones de acreditación, movilidad, cooperación interinstitucional y armonización de políticas y procesos educativos. A corto plazo, el SEM involucró a una amplia diversidad de actores vinculados a los sectores educativos nacionales con el proceso de integración (De Felippis, 2007).

⁶³ En este sentido, Jelin plantea que «La evidencia indica que la emergencia del Mercosur está produciendo transformaciones significativas en el marco de la acción y en las estrategias de los movimientos sociales. Aunque está ausente en las negociaciones institucionales formales, el campo de los actores colectivos siente el impacto y las consecuencias de decisiones tomadas en el plano de las negociaciones formales. Muchos actores y fuerzas sociales están incorporando el nivel regional en sus estrategias de acción: las comunidades científicas y universitarias, los movimientos sociales (el feminismo, el ambientalismo, el indigenismo, el movimiento de derechos humanos, etc.), las organizaciones no gubernamentales de diverso cuño (...), las comunidades artísticas» (2001:268).

⁶⁴ En el resto de nuestro trabajo profundizaremos esta cuestión.

un aliado central de las reformas de mercado en aspectos tales como las privatizaciones, deregulación de los mercados, y el objetivo general de estabilización macroeconómica, otros aspectos como la liberalización comercial no gozaron inicialmente de un consenso similar, particularmente entre el empresariado industrial más expuesto a la competencia de los nuevos socios. (Escuder e Iglesias, 2009:16)

De acuerdo con lo expresado, estos autores señalan tres aspectos que a su entender dan cuenta del patrón de participación de los sectores empresariales en los procesos de integración regional: 1. las dificultades del sector para articularse internamente como actor, resultado a su vez de su división entre sectores orientados al mercado interno y afectados por las importaciones, y sectores orientados a la exportación y con intereses ligados al libre comercio;⁶⁵ 2. un patrón arbitrario, selectivo e ineficiente de articulación con el sector público, ligado a la escasa institucionalización de los mecanismos de consulta entre el estado y los sectores empresarios durante los procesos de formulación de estrategias de política comercial externa y al carácter «informal, *ad hoc* y elitista» de la incorporación de los sectores empresarios durante la etapa de implementación de los acuerdos de integración; y 3. una historia macroeconómica signada por la volatilidad e inestabilidad que ha repercutido sobre el comportamiento empresarial tornándolo defensivo y *ad hoc*, lo que a la postre a limitado la capacidad de las empresas argentinas para aprovechar las oportunidades brindadas por la integración regional (Escuder e Iglesias, 2009).

En este contexto, los autores concluyen que la participación empresarial en el caso argentino, se orientó fundamentalmente a la etapa de implementación de las políticas acordadas a nivel regional, en particular mediante métodos informales donde las redes de relaciones personales parecen haber ocupado un lugar importante. Desde una perspectiva ligada al efecto de la apertura comercial sobre los actores socioproductivos argentinos, Palomino coincide con este análisis señalando también las contradicciones internas de los sectores empresarios: «La UIA sostuvo y legitimó las políticas gubernamentales orientadas hacia la flexibilización del mercado de trabajo, aunque mantuvo al mismo tiempo una posición crítica frente a la política de apertura a las importaciones que afectó a todo el sector, en particular a su amplia base de pequeños y medianos industriales» (2003:174). De acuerdo con su inter-

⁶⁵ Esto ha sido particularmente notorio en el caso de la Unión Industrial Argentina (UIA), principal entidad empresarial del país, que ha tenido serios problemas para articular una voz única frente al proceso de integración. De hecho la UIA ha reclamado en reiteradas oportunidades la protección de los sectores sensibles a las importaciones, en particular de Brasil.

pretación, hasta 1999 el MERCOSUR constituyó una salida exportadora para importantes sectores industriales locales afectados por la liberalización unilateral argentina, lo que explicaría también el apoyo que importantes sectores empresariales brindaron al MERCOSUR. Luego de esa fecha, sin embargo, y por las razones que comentamos en el próximo apartado, se multiplicaron los pedidos proteccionistas frente a una supuesta amenaza de «invasión» de productos brasileños.

2.3.2. La crisis: 1999–2002

La nueva etapa que el MERCOSUR comenzó a transitar a partir del año 1999 no estuvo signada por ningún tratado sino por las crisis económicas de sus dos socios mayores. Entre ambas, un intento de «Relanzamiento del MERCOSUR» fructífero en intenciones pero escaso en resultados.

Como ya mencionamos, en enero de 1999 Brasil se vio obligado a devaluar su moneda para detener la fuga de divisas y sanear su economía. La medida no fue consultada ni informada a sus socios del MERCOSUR, que vieron así modificar sorpresiva y abruptamente los precios relativos de los bienes y servicios transables en beneficio de la principal economía del bloque. Si bien en un principio se temió por una «avalancha» de exportaciones de Brasil, lo cierto es que las consecuencias se hicieron sentir vía la recesión que empezó a afectar a la economía brasilera, que incidieron en el conjunto de las exportaciones de los otros socios del bloque (Ginesta, 2002).

En el marco regional, el principal afectado fue Argentina. Con un régimen monetario rígido, atado al valor del dólar, la economía argentina carecía de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las nuevas condiciones establecidas luego de la devaluación de Brasil. La convertibilidad además se había convertido en el pilar de la política económica nacional, por lo cual estaba en principio vedada la posibilidad de seguir el camino abierto por Brasil. La consecuencia fue una recesión que duró cuatro años con fuertes efectos sociales y que derivó finalmente en la devaluación de la moneda argentina y la declaración del default de su deuda externa (2001).⁶⁶ La crisis de Brasil y de Argentina afectó también duramente a las economías de los socios menores, en particular del Uruguay.

⁶⁶ Cabe mencionar que la caída de la convertibilidad se debió a un conjunto de factores que se explican principalmente por variables domésticas de la política económica argentina. La devaluación de Brasil en todo caso fue un factor adicional que impactó negativamente sobre la coyuntura pero de ningún modo puede interpretarse que fue la causa principal de la crisis económica argentina.

A nivel regional, la principal estrategia durante estos años fue «ganar tiempo», esperando la recuperación económica de sus miembros, de manera de evitar la disgregación del MERCOSUR, en particular luego de la profusión de medidas económicas unilaterales por parte de los Estados Miembros.⁶⁷ En ese aspecto, la estructura institucional del MERCOSUR no contó con ningún mecanismo capaz de hacer frente primero al impacto de la crisis externa y después a la crisis económica de sus principales socios. En palabras de Saludjian: «el MERCOSUR, en tanto proceso de integración, no jugó de manera contracíclica durante la inestabilidad de la economía mundial», y continúa: «podríamos justamente esperar que el amortiguador regional, que se suponía iba a representar el MERCOSUR, se activara en tiempos de crisis (...) [pero] al contrario, toda la zona fue golpeada» (2004:137-138). Además de los efectos económicos concretos de esta crisis, el impacto más destacado fue la pérdida de credibilidad del MERCOSUR ante los actores internos y externos.

Es necesario señalar que la crisis encontró al MERCOSUR con una serie de problemas irresueltos. A las dificultades derivadas de la lentitud en incorporar la normativa acordada a nivel regional en los cuerpos jurídicos internos,⁶⁸ se sumó la ausencia de consenso en materias clave: compras gubernamentales, planes de promoción industrial, subsidios a las exportaciones, liberalización del comercio de servicios, código aduanero, regímenes especiales de importación, derechos de los consumidores, azúcar, sector automotriz, un sistema de solución de controversias adecuado,⁶⁹ entre otros, dan cuenta de que el aumento del comercio y de la interconexión de las economías no habían sido acompañados de medidas concretas tendientes a asegurar y profundizar

⁶⁷ La necesidad de volver a controlar las variables económicas principales luego de la devaluación de Brasil y de Argentina llevó, por ejemplo, a profundas alteraciones del AEC, amén del establecimiento de límites a las importaciones y de otras medidas de similar envergadura que alteraron las reglas básicas de funcionamiento del bloque e hicieron retroceder, de hecho, el nivel de integración económica alcanzada.

⁶⁸ Es importante recordar que las normas aprobadas a nivel regional deben ser «internalizadas» por los Estados Miembros, es decir, transformadas en derecho interno por medio de un acto jurídico de cada Estado. De acuerdo con la materia, en ocasiones la internalización se produce por acciones administrativas o por los procedimientos habituales para aprobar una ley interna. Un problema adicional es el rango que tienen las normas internalizadas y los tratados aprobados a nivel regional en relación con las leyes internas. Para un análisis exhaustivo de esta problemática puede consultarse Martínez Puñal (2005) y Perotti (2004).

⁶⁹ Para un análisis detallado de estos conflictos puede consultarse Bouzas (2003a), Vigevani et al. (2001), Saccone (1995b y 1996), Frydman (2000), Boldorini y Zaldueno (1995), entre otros.

lo logrado. En el contexto de crisis que se abre en estos años, los problemas nuevos se suman a los temas pendientes dando como resultado una virtual parálisis del proceso de integración.

Por otro lado, y en el marco neoliberal de los '90, el énfasis del MERCOSUR en la dimensión económica-comercial había favorecido principalmente a los actores más transnacionalizados de las economías nacionales con acceso a fuentes de financiamiento internacional. Para Bouzas (2003a) las pequeñas y medianas empresas, sin recursos institucionales ni financieros, no encontraron en ese modelo de integración un espacio adecuado para su desarrollo. El fuerte incremento de los lazos económicos entre los socios del Bloque ameritaba una urgente revisión de su estructura institucional y un avance en profundidad. Ése fue, de alguna manera, el intento de «relanzamiento» que se observó durante los años 2000 y 2001, nuevamente frustrado por la crisis argentina.⁷⁰

El impacto económico de este período de crisis sobre el proceso de integración puede observarse claramente en los cuadros 4, 5 y 6 (ver Anexo). Los cuadros 4.a y 4.b en particular expresan claramente que hacia finales del año 2002 el grado de interdependencia entre los socios del MERCOSUR había retrocedido a niveles similares a los de mediados de los años 90, cuando se iniciaba la Unión Aduanera. De igual manera, el cuadro 5 refleja que el mayor impacto se verificó a nivel del comercio intrazona y como consecuencia directa de la crisis de Brasil y de Argentina. Por último, el cuadro 6 nos sitúa en el nivel nacional y da cuenta del fuerte retroceso del PBI para Argentina y Uruguay y del estancamiento para Paraguay y Brasil.

Es recién a partir del año 2003 que la situación empieza a revertirse, en particular de la mano de un replanteamiento de las preferencias políticas nacionales.

⁷⁰ El «relanzamiento» de los años 2000–2001 no transitó sobre bases demasiado diferentes de las que habían caracterizado al MERCOSUR hasta ese momento. En efecto, se mantuvo incólume el carácter intergubernamental del proceso, la concentración de la capacidad de decisión en los mismos actores, y la «creatividad institucional» como respuesta a los problemas irresueltos. Su novedad entonces, estuvo dada por cierto énfasis en aspectos hasta ese momento ignorados por el MERCOSUR, sin que se avance decisivamente en una transformación cualitativa del proceso. Cabe mencionar en particular el esfuerzo continuado de fortalecimiento y transformación de la SAM en una Secretaría Técnica (ST) con capacidad para realizar estudios y análisis que involucrasen aspectos comunitarios.

2.3.3. Negociaciones y preferencias gubernamentales

En el período 1995–2002, el MERCOSUR avanzó sobre la misma senda establecida por el TA y refrendada por el POP. Entre los años 1993 y 1995 y luego entre los años 1998 y 1999 en todos los países se reeligieron o renovaron las dirigencias gubernamentales y en todos los casos se profundizaron o continuaron las políticas gubernamentales de corte neoliberal. En Argentina, a la reelección de Carlos Saúl Menem (1995–1998) —gracias a la reforma constitucional del año 1994— le siguió la presidencia de Fernando de la Rúa (1999–2001), sobre la base de una coalición partidaria entre la UCR y el Frente País Solidario (FREPASO). El recambio dirigenal fue acompañado de una inusual continuidad de la política económica y de un más claro apoyo al proyecto integracionista sin que se evidencien rupturas marcadas entre ambas administraciones (Cisneros, 1998; Russell y Tokatlian, 2003). En Brasil asumió el poder Fernando Henrique Cardoso (1995–1999 y 1999–2003), del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), quien dio paso a «*uma fase de ampliação e consolidação da nova ordem econômico-social neoliberal*»⁷¹ (Filgueiras, 2009:186).⁷² Uruguay volvió a elegir como presidente a Julio María Sanguinetti (1995–1999), el ex mandatario que comandó la transición a la democracia y quien inició las políticas neoliberales en el país; en 1999 fue electo Jorge Batlle, del Partido Colorado pero de similar orientación en términos de política económica.⁷³ Paraguay, en tanto, previa reforma constitucional en 1993 eligió nuevamente a miembros de la Asociación Nacional Republicana: Juan Carlos Wasmosy⁷⁴ (1993–1998), Raúl Cubas Grau⁷⁵

⁷¹ En español: «una fase de ampliación y consolidación del nuevo orden económico-social neoliberal». Traducción propia.

⁷² La elección para un segundo mandato en el año 1999 también fue posible gracias a una reforma constitucional.

⁷³ Al igual que sus pares del MERCOSUR, Uruguay también reformó la constitución en el año 1996, en este caso para reorganizar el sistema electoral, terminando con el sistema de la ley de lemas e instaurando la candidatura única por partido, entre otras modificaciones de importancia. Se considera que este cambio guarda relación con el ascenso de la tercera fuerza política del país, el Frente Amplio, y la posibilidad cierta de que accediese a la presidencia (Mieres, 1999).

⁷⁴ La elección de Wasmosy como candidato a presidente por la ANR estuvo signada por profundas disputas internas al interior del partido, lo que repercutiría de manera negativa sobre su futuro gobierno.

⁷⁵ Los enfrentamientos al interior del partido gobernante se tradujeron a finales de la década de los '90 en fuertes crisis políticas. En particular, Cubas Grau debió enfrentar la acusación de complicidad en el asesinato de su vicepresidente, Luis María Argaña,

(1998–1999) y Luis Gonzalez Macchi (1999–2003) que mantuvieron las mismas orientaciones políticas.

Durante los años señalados, entonces, todos los gobiernos del MERCOSUR mantuvieron similares preferencias de políticas; sin embargo —y al igual que durante los tres años siguientes a la firma del TA—, esas coincidencias no impidieron recurrentes conflictos entre los socios. En primer lugar, las relaciones entre Argentina y Brasil se vieron afectadas por la ambivalencia de la posición Argentina respecto del MERCOSUR y la inflexibilidad del gobierno de Brasil.

De acuerdo con Russell y Tokatlian, el gobierno de Carlos Saúl Menem estructuró su política exterior en torno al «paradigma de aquiescencia pragmática», esto es:

el plegamiento a los intereses políticos y estratégicos de Estados Unidos (...), la definición del interés nacional en términos económicos, (...) el apoyo a la integración económica en el marco del regionalismo abierto (...) la ejecución de una estrategia de desarrollo económico ordenada en torno a los lineamientos del así llamado Consenso de Washington (...), la confianza en que las fuerzas del mercado más que el Estado asegurarían una nueva y exitosa inserción internacional de Argentina, y (...) la aceptación de las reglas básicas del orden económico y financiero internacional. (2003:46–47)

En términos de las relaciones con Brasil y con los socios del MERCOSUR, el paradigma de aquiescencia pragmática las concebía básicamente como una *alianza económica*, asignando a la relación con Estados Unidos la máxima prioridad *política*. Esto se tradujo en importantes divergencias en materia de política exterior con el principal socio del MERCOSUR.⁷⁶ En efecto, y como ya mencionamos para Brasil, la importancia del mercado común era menos su dimensión estrictamente económica–comercial que su importancia política. En los términos de Bouzas: «Mientras que para el gobierno brasileño el Mercosur fue esencialmente un vehículo para aumentar su presencia en el ámbito internacional, para el gobierno argentino el Mercosur

por supuestos sicarios de su aliado político el General Oviedo. La oposición parlamentaria y masivas manifestaciones forzaron su renuncia. En su reemplazo asumió el Presidente de la Cámara de Senadores.

⁷⁶ Desde una perspectiva diferente, pero arribando a conclusiones similares, Bologna plantea que «la política exterior del gobierno de Menem era claramente de alineamiento a la política exterior de los Estados Unidos, tal como lo establecía el realismo periférico». En términos de sus relaciones con los países vecinos «trajo como consecuencia divergencias importantes» (2008:46), en particular con sus socios del MERCOSUR.

fue un instrumento motivado por la perspectiva de ganancias comerciales y por consideraciones políticas internas» (2001:192-193).⁷⁷

En segundo lugar, la crisis que afectó a los países del MERCOSUR fue gestionada desde una perspectiva nacional. La débil institucionalidad del proceso de integración se tradujo en la ausencia de respuestas regionales: primero Brasil y luego Argentina optaron por tomar decisiones políticas que afectaban la viabilidad de los acuerdos alcanzados. Si bien esas medidas luego fueron en general refrendadas por los máximos órganos del MERCOSUR, quedó claro que «en cualquier momento los grandes países [podían] alterar a voluntad la normativa del Mercosur» (Ginesta, 2002:40).

En los términos del intergubernamentalismo liberal, el MERCOSUR atravesó durante los años 1995-2002 una etapa caracterizada por una matriz de intereses y preferencias contradictorias. Por un lado, en el subperíodo 1995-1998 primaron los intereses comunes; en parte porque todavía estaba en marcha el proceso de reformas neoliberales al interior de cada Estado y el MERCOSUR fue funcional a esas políticas; en parte porque en un período de crecimiento del comercio y la interdependencia recíproca las percepciones de ganancias comunes se sobrepusieron a los recurrentes conflictos comerciales. A partir de 1999, en cambio, al contexto externo adverso se sumó por un lado, la dificultad de gestionar los conflictos acumulados a nivel regional y nacional —resultado a su vez de la aplicación de las políticas neoliberales— y, por el otro, la percepción de que las preferencias de políticas divergían en aspectos centrales de los intereses nacionales de los dos principales socios. El reemplazo de la administración Menem por la de De la Rúa si bien aseguró el apoyo de Argentina al MERCOSUR también hizo evidente «que la relación con el país vecino no se alteraría porque la relación especial con los Estados Unidos continuaba siendo la piedra angular de la política exterior argentina» (Russell y Tokatlian, 2003:56).

⁷⁷ En la misma línea, este autor también afirma que «durante la segunda mitad de los '90 el gobierno brasileño vio frustradas sus expectativas de que el respaldo argentino sería funcional a las prioridades de acción internacional de Brasil (...) el gobierno argentino hizo del estrecho alineamiento con Estados Unidos el fundamento de su política externa. Por su parte, los miembros menores del Mercosur (incluida la Argentina) vieron frustrarse sus expectativas de un acceso estable al mercado brasileño: la discrecionalidad siguió jugando un papel importante y la permanencia o el surgimiento de asimetrías de política generó tensiones en materia de comercio y de localización de las inversiones. La gradual disolución de esta matriz de intereses comunes y la falta de un reemplazo adecuado están en la raíz del *impasse* por la que atraviesa el Mercosur» (Bouzas, 2001:193).

Sin embargo, la teoría no logra explicar las razones por las cuales el MERCOSUR pudo sostenerse en gran parte incólume frente a un contexto fuertemente adverso. En este sentido, los compromisos regionales limitaron las capacidades de los gobiernos para implementar respuestas a la crisis; complementariamente, la crisis tampoco ofició como motor para incrementar los compromisos asumidos de manera de limitar las externalidades negativas entre los socios, por el contrario, el camino elegido fue autorizar las acciones unilaterales *manteniendo el compromiso con el MERCOSUR*. En consecuencia, la crisis fue un factor que facilitó la redefinición del proceso a partir de las primeras señales de su superación en el año 2002.

2.4. ¿Un nuevo MERCOSUR?: el período 2003–2006

La etapa que se abre a partir del año 2003 coincide con un fuerte recambio en las dirigencias gubernamentales de la región.⁷⁸ La renovación es importante en términos cualitativos pues implica, al menos en términos discursivos, la voluntad política para fundar un «nuevo MERCOSUR».

De acuerdo con esto, cabe reproducir las palabras del Senador de Brasil Aloizio Mercadante luego de la victoria en las elecciones presidenciales del año 2003 de Néstor Kirchner,⁷⁹ del Partido Justicialista, y a pocos meses de la asunción del nuevo Presidente de Brasil, Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT):

el proceso de integración sólo tendrá coherencia y dirección cuando sea basado en políticas nacionales (externa, de desarrollo, industriales, de ciencia y tecnología, etc.) que

⁷⁸ En el caso argentino, la recesión que afectó a su economía entre los años 1999–2002 y el deterioro social subsiguiente, no pudieron menos que afectar la credibilidad y confianza de la sociedad en sus dirigentes políticos. El estallido económico–social del año 2001 se enmarcó en una profunda crisis política, que se tradujo a nivel partidario en una creciente fragmentación y desarticulación del sistema de partidos nacional. En este sentido, y si bien la UCR fue el principal afectado, tampoco el PJ escapó ileso de la crisis. Ambos partidos experimentaron escisiones más o menos permanentes, la emergencia y consolidación de nuevas tendencias internas, y la competencia de nuevos partidos políticos (Leirás, 2007).

⁷⁹ En el año 2003 la oferta electoral del PJ se fracturó en tres opciones: Frente por la Lealtad (Menem–Romero), Frente Movimiento Popular (Rodríguez Saa–Posse) y Frente Para la Victoria (Kirchner–Scioli). Esta fractura tuvo el mérito de facilitar la identificación de las distintas posturas que con respecto al MERCOSUR (y otros temas) convivían en el seno del mismo partido.

tengan como metas esenciales la reducción de la vulnerabilidad externa y el crecimiento económico sostenible a partir de variables endógenas (...) la elección de Néstor Kirchner ha creado una sinergia política entre Argentina y Brasil que debe ser aprovechada al máximo en esta coyuntura delicada. (en Diario *Clarín*, 11/06/2003)

Estas palabras, que traducen todo un posicionamiento en relación con la integración regional encontraron un eco favorable en Argentina, no sólo a nivel de los gobiernos sino también en aquellos actores críticos con las características del MERCOSUR que perjudicaban sus intereses. Así, la UIA sintetizó claramente una postura que trascendía largamente a la opinión de los socios de la institución: «Los problemas del Mercosur no se solucionan con “más” Mercosur. Los problemas del Mercosur se solucionan con un *mejor* Mercosur» (en Diario *Clarín*, 07/06/2003, las cursivas son del autor).

La construcción de un «mejor Mercosur» involucró necesariamente varias dimensiones. En nuestro caso, y de acuerdo con nuestros objetivos, mencionamos las modificaciones institucionales más importantes. De acuerdo con nuestra investigación, el MERCOSUR presentó en este período tres tendencias que prefiguraron cambios de relevancia hacia el futuro: a) la creación y fortalecimiento de instituciones permanentes con capacidad para representar intereses regionales;⁸⁰ b) la aceptación de asimetrías estructurales entre los socios y la formalización de propuestas institucionales para resolverlas;⁸¹ y c) la creación de instituciones desvinculadas de las problemáticas económico-comerciales y con la capacidad potencial para profundizar la integración desde otras dimensiones.⁸²

⁸⁰ En particular, el Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) y el Parlamento del MERCOSUR (PM), que sustituyó a la CPCM.

⁸¹ La «sensación» de un «nuevo MERCOSUR» descansa en parte en la formalización institucional de programas destinados a atenuar las asimetrías de desarrollo entre los socios. Nos referimos en particular al Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) que no sólo reconoció la disparidad de desarrollo entre los Estados Miembros, plasmada en la contribución diferencial del Fondo, sino que también estableció implícitamente que el desarrollo de los miembros menos favorecidos debía en parte ser responsabilidad de sus socios, reflejando esta posición en el destino de los aportes que lo conforman.

⁸² La problemática de los Derechos Humanos, la democracia, derechos sociales, asimetrías, entre otras tantas temáticas novedosas fueron traducidas a nivel regional mediante la creación de nuevas instituciones específicas o la firma de Protocolos entre los Estados Miembros. En este aspecto, si se observa el organigrama institucional actual del MERCOSUR y se lo compara con el que presentaba hacia el año 2002 es notoria la diversificación y complejización que éste ha experimentado.

Por otro lado, también se observa una clara continuidad en relación con los siguientes planos: a) no se amplió el espectro de actores con capacidad de decisión; b) se siguió apelando a la «creatividad» institucional como forma de aplazar la solución de problemas entre los socios; c) la continua y desordenada incorporación de nuevos temas, que se superponen a los no resueltos (con la potencial activación de nuevos actores); d) la falta de perfeccionamiento del orden jurídico regional, y estrechamente vinculado; e) el retraso en incorporar a los ordenamientos jurídicos internos las normas acordadas al nivel del MERCOSUR. Por último, en este período también se produce la primera ampliación del bloque con la incorporación de Venezuela como miembro pleno.⁸³

En este contexto, es claro que en el período bajo estudio el MERCOSUR no experimentó modificaciones en los procesos de toma de decisiones, controlados —como desde 1991— por apenas un puñado de actores. Más aún, luego del recambio de las dirigencias gubernamentales, el proceso tomó un sesgo, si cabe, más presidencialista, donde fueron los encuentros entre la dupla Lula da Silva–Kirchner los que determinaron el rumbo de la integración.

Aun así, la complejización y diversificación institucional del MERCOSUR está lejos de detenerse, ofreciendo nuevas oportunidades de participación (en clave de influencia, no de decisión) a actores potencialmente relevantes. Algunos de esos actores han logrado jerarquizar su posición institucional, como es el caso de los gobiernos subnacionales, ahora agrupados en el «Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur» (Decisión CMC 41/2004). La creación de un nuevo Foro nos introduce entonces en los procesos ya registrados de creación institucional: el MERCOSUR, en términos institucionales, no parece avanzar de acuerdo con un cronograma acordado entre los Estados Partes de profundización de la institucionalidad vigente. Por el contrario, parece diversificarse «espasmódicamente», en respuesta a coyunturas problemáticas o a presiones concretas de actores con capacidad de influir en el proceso sin modificar realmente la estructura sobre la que descansa.

Además de Argentina y Brasil, la renovación de las élites políticas a nivel regional también alcanzó a Uruguay, con la victoria del Frente Amplio de la mano de Tabaré Vázquez en las elecciones presidenciales del año 2004, y más tardíamente a Paraguay, con la primera derrota presidencial posdictadura de

⁸³ Cabe aclarar que el ingreso de Venezuela como miembro pleno se dilató en el tiempo por la oposición del Congreso Paraguayo. Finalmente, en el año 2012, y en el contexto de una fuerte crisis política interna que motivó la suspensión del Paraguay por parte de los demás Estados socios, Venezuela fue admitida, aunque de una forma que augura futuros problemas institucionales para el bloque.

la Asociación Nacional Republicana, a favor de Fernando Lugo Méndez y su Alianza Patriótica para el Cambio en el año 2008, fuera de los límites de nuestro período de estudio. En conjunto, las nuevas fuerzas políticas gobernantes se han caracterizado por «una relativamente alta oposición al consenso político reformista de los noventa, la adscripción a ideas y programas políticos tendientes a recomponer algunos de los más agudos efectos sociales, políticos e institucionales generados por aquellas políticas, y un giro ideológico (...) heterogéneo e impreciso» (Moreira; Raus y Gómez Leyton, 2008:7).

A nivel regional sin embargo, las coincidencias entre las preferencias políticas nacionales han sido menores a las expectativas generadas. Si bien se avanzó en la reforma institucional, el MERCOSUR debió enfrentar durante estos años serias desavenencias entre sus socios que atemperaron el ritmo de cambio y que dejaron claro las dificultades en alcanzar un «mínimo común denominador» en un contexto de fuertes asimetrías y preferencias nacionales disímiles.

Así, el acercamiento entre Argentina y Brasil de la mano de Néstor Kirchner y Lula da Silva atravesó momentos de incertidumbre por razones estructurales ancladas a su vez en percepciones recíprocas poco propicias para el avance del MERCOSUR.⁸⁴ De igual manera, el diferendo entre Argentina y Uruguay en torno a la instalación de dos plantas de celulosa sobre las aguas binacionales del Río Uruguay derivó en una escalada creciente y en un conflicto de insospechada trascendencia durante los años 2005/2006, que afectó profundamente las relaciones entre ambos países.⁸⁵ A nivel del MERCOSUR, el

⁸⁴ Hacia el año 2005, por ejemplo, Peña planteaba que: «Por el lado del Brasil, se estaría acentuando la percepción de un vecino —la Argentina— con una acumulación de problemas estructurales que le generan dificultades para encarar con optimismo, desafíos y oportunidades que se abren en un escenario internacional global marcado por una fuerte dinámica de cambio (...) se aprecia que la Argentina no siempre se comporta como un aliado confiable con relación a cuestiones relevantes de la agenda externa brasilera (...) A su vez, por el lado argentino, se observa una tendencia creciente a percibir al Brasil como un país concentrado en el desarrollo de una agenda internacional de alcance global (...) aun a costa de diluir sus compromisos con el Mercosur. También se percibe frialdad en el apoyo esperado por la Argentina en cuestiones relevantes de su agenda externa (...) Además, según estas percepciones, el Brasil no tendría suficiente sensibilidad frente a los problemas de sus socios en el Mercosur —se traduce en expresiones sobre una falta de generosidad por parte del socio mayor— y ello explicaría su negativa a aceptar propuestas argentinas orientadas a resolver los problemas originados en asimetrías que afectan corrientes de comercio y de inversiones» (2005b:3).

⁸⁵ Al bloqueo del Puente Internacional entre la localidad argentina de Gualguaychú y la uruguaya de Fray Bentos se sumó la denuncia argentina al Uruguay por el incumpli-

conflicto desnudó la inoperancia de las instituciones del bloque para atender a las controversias suscitadas entre los socios, además de dejar en una incómoda situación al gobierno de Brasil.⁸⁶ De igual manera, puso en duda la permanencia de Uruguay en el MERCOSUR y alentó la posibilidad de un acuerdo de libre comercio entre este país y los Estados Unidos (Pradal, 2008).

Frente a este panorama, el MERCOSUR también cosechó importantes éxitos, entre los cuales cabe mencionar en primer lugar el freno a la imposición del proyecto hegemónico norteamericano de la mano del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) efectivizado en la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en el año 2005. En esa oportunidad, la posición conjunta de los países del MERCOSUR y en particular el rechazo de Argentina, Brasil y Venezuela al ALCA puso de manifiesto que aun bajo preferencias nacionales diferentes era posible sostener posiciones comunes que redundaran en beneficios colectivos (Corigliano, 2005).

En definitiva, hacia el año 2006, cuando se cierra nuestra investigación, el MERCOSUR atravesaba un período de tendencias contradictorias: mientras se intentaba replantear el acuerdo sobre nuevas bases —intento vinculado tanto al fracaso relativo del modelo del MERCOSUR comercial como a los cambios políticos domésticos—, nuevos conflictos intrabloque dificultaron la profundización del proceso. En términos del neofuncionalismo, puede interpretarse que el proceso se encontraba inmerso en un «ciclo decisorio», donde la acumulación de problemas obligaba a tomar decisiones cruciales para el futuro de la integración regional.

miento del Estatuto que rige el uso y aprovechamiento del río ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ); la denuncia fue respondida por el gobierno uruguayo con acciones similares: denuncia de Argentina ante el TPR del MERCOSUR por incumplimiento de lo estipulado en el Tratado de Asunción y ante la Corte Internacional de Justicia. Finalmente, el conflicto encontró una vía de solución luego del fallo de la CIJ en el año 2010: si bien avaló la denuncia argentina al considerar que Uruguay había violado el Estatuto al no consultar a Argentina sobre la construcción de las pasteras —para entonces sólo una— evitó pronunciarse sobre las denuncias de contaminación al estimar que no había elementos suficientes como para probarla, lo cual habilitó la continuidad de la actividad por parte de la pastera instalada. El recambio presidencial en los dos países facilitó posteriormente la normalización de las relaciones.

⁸⁶ La posición oficial de Brasil fue que el conflicto debía resolverse bilateralmente. Esta posición, sin embargo, favorecía las posiciones argentinas en desmedro de las uruguayas, que reclamaron su tratamiento dentro del bloque.

Capítulo 3

El MERCOSUR y los partidos políticos argentinos

3.1. Introducción

En el capítulo anterior analizamos esquemáticamente las principales características del MERCOSUR vinculándolas con su origen y su desarrollo. Nos centramos principalmente en explicar sus particularidades institucionales atendiendo a la centralización del poder de decisión en los Poderes Ejecutivos nacionales y al impacto de un modelo de integración —el regionalismo abierto— en el bloque regional considerando su evolución, crisis y reformulación (todavía en curso). Incorporamos también investigaciones previas para intentar dar cuenta de cómo las preferencias nacionales fueron configurando un proceso de carácter intergubernamental que interpeló a una multiplicidad de actores de las sociedades nacionales involucradas, sin modificar las características centrales de su proceso decisorio. Por último, sugerimos implícitamente que los partidos políticos en particular, y una amplia gama de actores sociales en general, fueron marginados del proceso de formulación de políticas públicas regionales al no contemplarse la creación de mecanismos institucionales eficaces de mediación y expresión de sus intereses.

En el presente capítulo analizamos cómo se posicionaron los partidos políticos frente al MERCOSUR atendiendo a las características mencionadas y a su desarrollo a lo largo del período bajo análisis. Como ya mencionamos en la introducción, nos centramos en las coyunturas electorales y en función de las manifestaciones partidarias plasmadas en las plataformas de los partidos. Sin

embargo, dadas las limitaciones de este tipo de fuentes —que explicitamos en los siguientes apartados— incorporamos otros insumos a nuestro trabajo e incluimos entrevistas a miembros de partidos políticos y documentos elaborados por los partidos en relación con la integración regional y el MERCOSUR.

El capítulo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, analizamos el apoyo de las élites políticas¹ a la integración regional retomando las conclusiones y algunos de los datos expuestos por una serie de investigaciones previas realizadas antes o durante los años que tenemos en cuenta en nuestra propia investigación.² En segundo lugar, nos centramos en los partidos políticos argentinos (Unión Cívica Radical —UCR— y Partido Justicialista —PJ—), identificando sus posiciones y sus concepciones históricas en torno a la integración regional. En tercer lugar, identificamos el posicionamiento de la UCR y del PJ en relación con el MERCOSUR en las coyunturas electorales de 1989, 1994, 1999 y 2003 atendiendo al contexto en que se realizaron esas elecciones. Por último, establecemos una serie de conclusiones provisionarias.

3.2. El apoyo a la integración regional de las élites políticas argentinas

Existen escasos antecedentes de trabajos que aborden la posición de los partidos políticos argentinos en particular —y de las élites políticas argentinas en general— en relación con los procesos de integración en América Latina. Cronológicamente, el principal estudio en el período previo al MERCOSUR³ fue el dirigido por Schaposnik (1986), académico de la Universidad Nacional

¹ Utilizamos el concepto en el sentido definido por Dye (1976): aquellos que poseen «*the formal authority to direct, manage, and guide programs, policies, and activities of the major corporate, governmental, legal, educational, civic and cultural institutions in the nation*». En español: «la autoridad formal para dirigir, administrar y elaborar programas, políticas y actividades de las principales corporaciones, instituciones gubernamentales, jurídicas, educativas, cívicas y culturales de la nación» (en Uriarte Bengoechea, 1997:7).

² No incluimos todos los trabajos realizados hasta el momento que guardan vinculación con nuestra investigación sino sólo aquellos que nos permiten referenciar el grado de apoyo que las distintas fuerzas políticas de nuestro país manifestaron en diversas oportunidades en relación con la integración latinoamericana. Sólo mencionamos los datos —cuando es posible identificarlos— referidos a la UCR y al PJ excluyendo a los otros partidos políticos, aun cuando hayan sido considerados en los estudios citados.

³ Durante las décadas del 60 y 70 se realizaron otros estudios parciales que son citados en el trabajo de Schaposnik (1986) pero cuyos resultados no son comparables por limitaciones muestrales o por problemas metodológicos.

de La Plata, quien junto con un equipo de profesionales del Instituto de Integración Latinoamericana logró completar un ambicioso proyecto orientado a conocer el pensamiento político de los sectores dirigentes argentinos⁴ en torno a la integración y —sobre la base de ese conocimiento— formular estrategias para impulsar la unidad latinoamericana.

El estudio de Schaposnik (1986) involucró a 654 entrevistas, de las cuales 108 fueron realizadas a políticos (17 %),⁵ la segunda muestra en importancia luego de los empresarios (154). De los resultados obtenidos relevantes para nuestro trabajo cabe destacar que el 98 % de los políticos entrevistados manifestó su apoyo a la integración regional.⁶ En la misma línea, el 60 % sostuvo que prefería procesos más profundos que el marco brindado hasta ese momento por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁷ y que in-

⁴ Es el concepto utilizado en el estudio mencionado, junto con el de élites, pero no se brinda una definición precisa. La muestra incluye al «sector empresarial», «sector militar», «sector gremial», «sector político», «sector estudiantil», «sector administración pública» y «sector intelectual». En palabras de Schaposnik (1986:213) «se ha buscado sondear la opinión de los sectores dirigentes argentinos, pero en realidad el universo encuestado corresponde tanto a quienes tienen funciones políticas relevantes como a quienes tienen un poder de movilización o multiplicación de la opinión pública».

⁵ La categoría agrupaba tanto a legisladores en ejercicio como a miembros activos de partidos políticos sin cargos gubernamentales al momento de realizarse el estudio. La selección de la muestra fue proporcional a los votos obtenidos por partido en las elecciones del año 1983, reservando un porcentaje a los partidos sin representación parlamentaria. Se incluyó proporcionalmente a las diversas corrientes internas.

⁶ De igual manera, el 81 % estableció que la prioridad de la política internacional de la Argentina estaba en América Latina. En orden de importancia, además los países del actual MERCOSUR se ubicaron entre los primeros cuatro lugares (Brasil, Uruguay, Chile y Paraguay, en ese orden). Cabe aclarar que Chile no es miembro pleno del MERCOSUR sino un Estado Asociado.

⁷ La ALADI fue creada mediante el Tratado de Montevideo en el año 1980 como sucesora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Actualmente está integrada por catorce estados (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). A diferencia de la ALALC y del mismo MERCOSUR, la ALADI no estableció metas precisas de integración sino que sus objetivos fueron de carácter general: la integración de América Latina mediante un sistema de preferencias económicas generalizado u otros mecanismos que coadyuvaran a ese objetivo, sin definir tiempos precisos. El Tratado reconoció tres mecanismos básicos: la preferencia arancelaria regional; los acuerdos de alcance regional y los acuerdos de alcance parcial. Esta flexibilidad es la que le permitió convertirse en el «paraguas» bajo el cual se enmarcaron los procesos de integración

cluyeran políticas coordinadas y comunes.⁸ Asimismo, la mayoría respondió que las principales ventajas se asociaban a factores de desarrollo económico y estabilidad institucional.

La posición pro-integracionista que revelaba este estudio, sin embargo, no se traducía de acuerdo con su autor en medidas concretas a favor de la integración. En este sentido, cabe citar sus conclusiones en relación con la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista: «ambos partidos han apoyado en sus plataformas la unidad de América Latina, pero hasta el presente no han liderado una movilización interna o internacional a favor de la materialización de la idea, ni han concertado con otros partidos a nivel nacional o latinoamericano, para dejar atrás el estancamiento de la integración» (Schaposnik, 1986:24).

Algunos años más tarde, con el MERCOSUR ya en marcha y desde el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se llevaron a cabo dos estudios centrados en las posiciones en torno a la integración latinoamericana de las élites dirigentes⁹ de los países del MERCOSUR. El primer estudio fue realizado en el año 1992 e involucró a las élites de Uruguay y Paraguay (Achard, Flores Silva y González, 1993). El segundo fue realizado un año después y se centró en las élites argentinas y brasileñas (Achard, Flores Silva y González, 1994). En ambos casos se realizaron entrevistas en profundidad y se recolectaron datos de encuestas realizadas a políticos,¹⁰ funcionarios, empresarios, sindicalistas e intelectuales con una metodología común para poder comparar los resultados. En el estudio que involucró a Argentina, se concretaron 63 entrevistas en profundidad y se encuestaron a 221 miembros de las élites argentinas y 196 de las brasileñas. La forma de presentación de los resultados permite considerar de modo separado los datos que involucran a los políticos en general y a los partidos políticos en preguntas específicas, de manera de poder vincularlos más estrechamente con nuestro trabajo.

actualmente vigentes. El Tratado de Asunción, por caso, está inscripto y formalizado ante ALADI como el Acuerdo de Complementación Económica N° 18.

⁸ Por ejemplo, el 51 % contestó estar a favor de la posibilidad de establecer organismos supranacionales (Schaposnik, 1986:135).

⁹ Los autores no definen claramente las categorías utilizadas en ambos estudios. Sin embargo, se refieren a «élites dirigentes» como a aquel sector de la población que ocupa posiciones dirigenciales, ya sea en el ámbito político, económico, sindical o intelectual (académicos, periodistas y otros). Tampoco dan cuenta de los criterios a partir de los cuales se conformó la muestra sobre la que se llevaron a cabo las encuestas y las entrevistas en profundidad.

¹⁰ Bajo esta categoría se incluyó tanto a legisladores como a miembros activos de los partidos políticos sin cargos gubernamentales.

En este marco, el estudio evidenció que el 97 % de los políticos entrevistados tenía un juicio muy positivo o positivo sobre la integración latinoamericana. Ese porcentaje descendía levemente al 82 % cuando la pregunta formulada se centraba en el MERCOSUR. En términos partidarios, el 86 % de los encuestados miembros del PJ y el 92 % de los encuestados miembros de la UCR sostenía un juicio positivo o muy positivo sobre el MERCOSUR. El apoyo a la integración también se expresaba en el hecho de que casi el 80 % de los políticos entrevistados y encuestados consideraba que la integración era una meta que se debía perseguir independientemente de las dificultades y aun cuando se debiera sacrificar a algunos sectores industriales a favor de la consolidación del MERCOSUR (62 % a favor de esta idea). Sin embargo, ese apoyo general se fragmentaba cuando el estudio se enfocaba en cuestiones más precisas: sólo el 13 % expresaba que la meta económica del MERCOSUR debía ser la unión económica entre los países miembros, un 29 % apostaba por la comunidad económica, un 26 % por la unión aduanera y un 23 % por la zona de libre comercio. De igual manera, un 47 % consideraba que el MERCOSUR no debía incorporar ningún elemento de supranacionalidad, frente a un 37 % que consideraba que era deseable que incluyera sólo algunos y un 12 % que apostaba por una confederación de Estados independientes. Y si bien un 50 % estimaba que el MERCOSUR tendría un impacto favorable sobre el crecimiento económico, también un 54 % creía que a corto y mediano plazo el impacto sobre el mercado de trabajo sería negativo o muy negativo.

Cabe mencionar por último que a diferencia del primer estudio citado (Schaposnik, 1986) los autores de los trabajos realizados en el marco del INTAL no diferenciaron entre apoyo a la integración regional y medidas concretas tendientes a su realización. En este sentido, concluían que «la notable semejanza de muchas de las opiniones analizadas en cada uno de los cuatro países muestra la existencia de una corriente o clima de opinión realmente supranacional con relación a la integración y al MERCOSUR». Sin embargo, advirtieron también sobre las incipientes (pero crecientes) divergencias geopolíticas entre las élites argentinas y brasileñas, en particular sobre el rol de los Estados Unidos y, en definitiva, sobre los contenidos de la integración en el marco del MERCOSUR (Achard, Flores Silva y González, 1994:100).

Un tercer trabajo relacionado con nuestra temática fue el realizado por Mellado, Alí y De Agustini (1995), donde se buscó relevar la opinión que los distintos sectores sociales —vinculados directa o indirectamente con el MERCOSUR— tenían sobre la integración regional. El estudio implicó la realización de 113 encuestas, 61,1 % de Argentina y 38,9 % de Brasil.¹¹

¹¹ Al igual que en los estudios anteriores, la muestra incluyó a referentes de diversos sectores: miembros de partidos políticos, legisladores, empresarios, sindicalistas,

Si bien la base muestral referida a las élites políticas fue reducida, cabe mencionar que sus conclusiones se inscribieron en la misma línea que los estudios ya citados: el 100 % de los encuestados respondió afirmativamente a la pregunta de si creía importante promover modalidades de integración en América Latina. Por otro lado, y si bien tanto argentinos como brasileños se eligieron recíprocamente como principal prioridad en la política exterior de sus respectivos países, los encuestados argentinos relegaron al MERCOSUR a las últimas posiciones (4,1 %) frente al cuarto lugar otorgado por los encuestados brasileños (10,7 %).

Por último, en esta rápida revisión de algunos de los trabajos más relevantes para nuestra investigación, cabe mencionar las encuestas realizadas en diferentes períodos (Alcántara, 1996, 1998 y 2004) por el equipo de investigación de élites parlamentarias, perteneciente al Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, España, dirigidas por Manuel Alcántara.¹² El objetivo de estas encuestas trascendió ampliamente la temática integracionista, ya que se orientaron a obtener un perfil de los legisladores en ejercicio que incluía aspectos educativos, ideológicos, de militancia político-partidaria, etc.; aun así, incorporaron tres preguntas directamente relacionadas con nuestro trabajo. Por otro lado, al centrarse exclusivamente en legisladores en ejercicio¹³ los resultados no pueden compararse con los otros estudios, que utilizaron categorías más generales que incluyeron a los legisladores dentro de grupos más amplios. De todas formas, a los fines de nuestra investigación —y con las reservas mencionadas— consideramos relevante destacar algunos de los datos obtenidos. En este sentido, en la encuesta del año 1996 el 82,6 % de los legisladores pertenecientes al PJ y el 64,7 % de los legisladores de la UCR estaban de acuerdo con que Argentina fuese miembro del MERCOSUR. Dos años después, ese porcentaje se elevó a la unanimidad en los legisladores de ambas fuerzas

estudiantes, funcionarios, periodistas y especialistas.

¹² La base de datos de las encuestas realizadas pueden consultarse en <http://americo.usal.es/oir/elites/argentina.htm>. Los datos utilizados en este trabajo se reproducen con autorización del Equipo de Investigación de Élites Parlamentarias, Universidad de Salamanca.

¹³ Sólo Diputados Nacionales. En el estudio del año 1996 se realizaron 68 entrevistas (26,5 % de la Cámara respectiva) aun cuando la muestra fue diseñada sobre la base de 133. El margen de error es de $\pm 6,15$ para el conjunto de la muestra. En el estudio del año 1998 se realizaron 128 encuestas sobre un diseño muestral de 129. El margen de error del conjunto de la muestra es de $\pm 6,34$. Por último, para el estudio del año 2004 se realizaron 105 entrevistas para un diseño muestral de 108. El margen de error es de $\pm 7,15$ para el conjunto de la muestra.

políticas: el 100 % manifestó estar de acuerdo con la membresía argentina al MERCOSUR. En el último de los estudios, realizado después del período de crisis del proceso de integración, ese porcentaje descendió levemente pero siguió siendo ampliamente mayoritario. El formato de la pregunta en esta ocasión fue diferente del de los estudios anteriores,¹⁴ por lo cual no es posible comparar exactamente los resultados, pero el 81,7 % de los legisladores del PJ y el 70,9 % de la UCR manifestaron estar satisfechos o muy satisfechos con la pertenencia de Argentina al MERCOSUR.

De manera similar, en 1996 el 86,9 % de los encuestados del PJ y el 100 % de la UCR respondieron que había un interés alto o muy alto por parte de nuestro país en pertenecer al MERCOSUR. En 1998, esos porcentajes se elevaron al 96,6 % para los legisladores del PJ y descendieron al 91,2 % para los miembros de la UCR.¹⁵ En el último estudio, los porcentajes descendieron algunos puntos porcentuales para ambas fuerzas políticas pero siguieron siendo muy elevados: 89,4 % para el PJ y 87 % para la UCR.

En el cuadro 7 (ver Anexo) se resumen los resultados principales de los estudios realizados, si bien es necesario destacar que no se están comparando las conclusiones obtenidas por cada trabajo debido a las diferencias metodológicas y a las diversas bases muestrales tenidas en cuenta en cada uno. El cuadro cumple sólo una función ilustrativa que nos brinda diversos indicios acerca del apoyo que las élites políticas argentinas han prestado a la integración regional. Con estas salvedades, los datos expuestos dan cuenta de que a lo largo de las décadas de los '80 y '90 *las élites políticas argentinas han estado de acuerdo con la integración regional, observándose un incremento en los porcentajes positivos a lo largo de los años*. De acuerdo con los estudios citados, hasta 1991 la integración se asociaba más con un ideal que con un proyecto en marcha, pero a partir de ese año la construcción del MERCOSUR brindó la posibilidad de apoyar un proceso concreto. Los resultados de los estudios de los años 90 permiten inferir que al menos a nivel de los partidos políticos y a través de sus miembros partidarios (con y sin cargos gubernamentales), la integración contó con una base política sustancial.

En el próximo apartado intentamos analizar la posición histórica de los partidos políticos en relación con esta temática, con el objetivo de comparar

¹⁴ Mientras que en 1996 y 1998 la pregunta fue: ¿está Ud. de acuerdo con que Argentina sea miembro del MERCOSUR?, en el año 2004 se preguntó: ¿cuál es su grado de satisfacción con la pertenencia de Argentina al MERCOSUR?, registrándose las respuestas en una escala de 1 (poco satisfecho) a 5 (muy satisfecho).

¹⁵ Esta pregunta en la encuesta del año 1998 fue modificada ligeramente: las opciones en el estudio anterior eran «muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo» mientras que las de ese año fueron «mucho, bastante, poco, ninguno».

si los resultados de estas encuestas evidencian rupturas o continuidades en las posiciones que manifestaron las élites políticas a partir del proceso de transición a la democracia.

3.3. El apoyo histórico de los partidos políticos argentinos a la integración regional

Como ya mencionamos, la literatura especializada que aborda la posición de los partidos políticos argentinos en relación con la integración regional es escasa, mucho más si intentamos reconstruir las posiciones históricas. En general, los análisis especializados se centran en alguna de las siguientes dimensiones: 1. la política exterior, ligada indisolublemente a los titulares del Poder Ejecutivo y sólo en segunda instancia a la posición coyuntural del partido político al que pertenece el Presidente (Rapoport y Spiguel, 2005; Russel y Tokatlian, 2003; Ferrer y Jaguaribe, 2001; Eissa, 2011; entre otros); 2. la historia de los partidos políticos, donde cobra centralidad sus formas organizativas, divisiones internas y relaciones con otros actores sociopolíticos en desmedro de las posiciones político-partidarias en relación con temáticas claves, entre ellas la integración regional (Regnier, 2006; Levitsky, 2005; Persello, 2007; Rock, 1997; Sidicaro, 2002; entre otros); y 3. los análisis que intentan dar cuenta de la posición en política internacional de los partidos, pero que privilegian la relación con los centros de poder mundial, en particular la vinculación con Gran Bretaña y la conflictiva relación con Estados Unidos¹⁶ (Regnier, 2006; Miguez, 2010a; entre otros).

La predominancia de este tipo de análisis obedece a un conjunto de factores. En primer lugar, a la propia historia política argentina, que no ha favorecido la discusión y elaboración de posiciones político-partidarias sólidas dados sus recurrentes quiebres institucionales.¹⁷ En segundo lugar, por el

¹⁶ Una destacable excepción la encontramos en Bologna (1991) que realiza un análisis integral de la política exterior de Argentina durante las presidencias de Raúl Alfonsín (1983–1989) y los primeros dos años de la primera presidencia de Carlos Menem (1989–1991), considerando la filiación partidaria de ambos mandatarios.

¹⁷ En efecto desde 1916 —fecha en que asume por primera vez al gobierno el representante de un partido político moderno, Hipólito Yrigoyen (UCR)— hasta 1983, fecha del retorno a la democracia luego de la última dictadura, en 9 oportunidades se eligieron autoridades mediante elecciones democráticas (1916, 1922, 1928, 1946, 1952, 1958, 1964 y 1973 en dos ocasiones), no todas ellas competitivas debido a la proscripción del peronismo en 1958 y 1964. En cinco ocasiones los presidentes elegidos no terminaron sus mandatos por golpes de Estado o pronunciamientos mili-

propio desarrollo histórico de los partidos políticos argentinos, que favoreció un carácter movimientista y de perfiles ideológicos difusos (Abal Medina y Suárez Cao, 2002). Por último, por la específica inserción de la Argentina en el sistema internacional, definida como periférica o subdesarrollada, que ha llevado a que los partidos políticos planteen posiciones más claras en relación con las potencias dominantes o hegemónicas que con sus vecinos de América Latina, con la parcial excepción de Brasil y Chile.

Dados estos condicionamientos, en este apartado y sin pretensiones de exhaustividad sólo mencionamos a título indicativo algunos de los hitos y procesos más relevantes que a nuestro criterio contribuyen a comprender la posición de los partidos políticos argentinos en relación con la integración regional.

A este respecto, la UCR —junto con el Partido Socialista (PS) que no abordamos en este trabajo— es el partido con mayor proyección histórica de nuestro país. Nacido a finales del siglo XIX como consecuencia del rechazo a las prácticas y al modo en que se estructuraba el régimen político, aglutinó originariamente a sectores escindidos de las élites políticas junto a sectores de las ascendientes clases medias, que prosperaban al amparo del modelo agro-exportador (Persello, 2007). Al articularse alrededor de demandas políticas —la defensa del orden republicano («la causa»)—, el partido inicialmente no sentó clara posición ni discutió sobre propuestas programáticas concretas, particularmente en el modo de inserción en el sistema internacional.¹⁸ Así, Regnier plantea que «la UCR no era un partido, sino “el movimiento”. De allí que la ideología del radicalismo se prestaba a las más diversas interpretaciones» (2006:59).

La indefinición programática de la UCR se extendió hasta el año 1937. Previamente, el partido accedió al gobierno en tres oportunidades (1916, 1922 y 1928) y se transformó en la principal fuerza política del país hasta la década de los '40. Durante los gobiernos radicales la política exterior presentó tanto líneas de ruptura como de continuidad con respecto a los gobiernos previos: la neutralidad en la Primera Guerra Mundial, declarada por Victorino de la Plaza en 1914, fue sostenida por el radicalismo de la mano de Hipólito Yri-

tares que forzaron su renuncia (1930, 1955, 1962, 1966 y 1976). En todo el período (67 años) sólo en dos oportunidades un presidente electo recibió de otro presidente electo el mando presidencial (Marcelo T. de Alvear de Hipólito Yrigoyen en 1922, y a la inversa en 1928) y siempre del mismo partido. En 1952 Juan Domingo Perón (PJ) resultó reelecto por lo cual no hubo transmisión del mando.

¹⁸ Esto no implica que una vez en el gobierno no hayan existido diferencias en las políticas públicas aplicadas por los primeros gobiernos radicales y las aplicadas anteriormente por los sectores conservadores.

goyen, aun con la oposición de algunos sectores de su propio partido. Esta posición era funcional a los intereses de Gran Bretaña en la medida en que garantizaba el normal desarrollo de las privilegiadas relaciones comerciales con ese país.¹⁹ Por otro lado, y en función de la reivindicación de principios universalistas, cuestionó «la hegemonía y el intervencionismo de Washington en el hemisferio» (Rapoport y Spiguel, 2005:26) impulsando un Congreso de países latinoamericanos neutrales para coordinar la posición de la subregión en relación con la guerra.²⁰ En consecuencia, la importancia de América Latina se manifestó a nivel político y en rechazo al creciente rol de los Estados Unidos en el hemisferio.

Casi 20 años después de esta iniciativa, el primer programa de la UCR²¹ planteó algunos aspectos relacionados con la política exterior, si bien a nivel continental más que regional. Así, establecía: «convenir tratados de comercio con las naciones extranjeras y especialmente americanas, tendientes a la supresión de las tasas aduaneras en el comercio internacional», y «participación de la República Argentina en las iniciativas panamericanas destinadas a unificar el derecho de los pueblos de América» (en Claves del Bicentenario, 2010:131 y 137). En ambos casos, no hay referencias explícitas a América Latina. Sin embargo, desde grupos disidentes de la conducción del partido,²² se elaboraron una serie de posiciones que trascendieron ampliamente las propuestas oficiales del partido manifestadas en 1937. En este aspecto, cabe mencionar el documento fundacional de FORJA donde se establecía que

el proceso histórico Argentino en particular y Latino Americano en general, revelan la existencia de una lucha del pueblo en procura de su Soberanía Popular, para la realización de los fines emancipadores de la Revolución Americana, contra las oligarquías como agen-

¹⁹ Esto da cuenta de que la política neutralista se sostenía también en la continuidad del modelo agroexportador.

²⁰ Que fracasó precisamente por la oposición de los Estados Unidos al proyecto.

²¹ Programa de la Convención Nacional, agosto–septiembre, 1937.

²² Luego del golpe cívico–militar que termina con la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen en 1930, el radicalismo debe enfrentar fuertes divisiones internas. Un sector del partido participará activamente en el gobierno surgido de elecciones fraudulentas de Agustín Justo (1932–1938) mientras que otro optará por la abstención hasta 1935. En ese año el radicalismo reunificado decidirá participar de las elecciones, lo que genera a su vez nuevas divisiones. Uno de los sectores más combativos será FORJA (Fuerza de Orientación Radical para la Joven Argentina), nucleamiento interno que incluirá entre otros a Arturo Jauretche, Homero Manzi, Manuel Ortiz Pereyra, Juan B. Fleitas y Félix Ramírez. Este sector manifestará posiciones de avanzada en relación con su época, en particular por su énfasis en la industrialización y su antiimperialismo.

tes de los imperialismos en su penetración económica, política y cultural, que se oponen al total cumplimiento de los destinos de América.²³

Se daba cuenta así de la adopción de posiciones antiimperialistas y nacionalistas por parte de un sector minoritario del partido,²⁴ donde se vinculaba el proceso histórico argentino con el de otros países latinoamericanos. De acuerdo con lo dicho, la emergencia de FORJA señala la convivencia de al menos «dos matrices políticas» en el seno del radicalismo; FORJA expresó durante la segunda mitad de los años 30 al ala más radical de aquellos sectores que resistían la continuidad de los vínculos comerciales y diplomáticos predilectos con Gran Bretaña y que denunciaban la estructura semicolonial, económica, cultural y políticamente dependiente del país (Regnier, 2006).

De mayor significación en términos político-partidarios fue el sector denominado Movimiento de Intransigencia y Renovación (MIR), que se nutrió de los aportes de FORJA y de otros sectores para marcar de forma fundacional el ideario de la UCR. La Declaración de Avellaneda (1945) señala su emergencia pública y da cuenta del creciente peso en el partido de posiciones que pugnaban por la «reforma agraria y educacional; seguridad social; monopolios estatales de los servicios públicos, el combustible, los seguros y la comercialización de la producción; reforma financiera (...) y unidad económica de los países latinoamericanos» (Persello, 2007:135). Finalmente, en 1948 el MIR lograría la conducción del partido, pero ya en el marco de la emergencia del segundo gran partido de masas de Argentina, el Partido Justicialista.

A diferencia de la UCR, el PJ nació desde el Estado, y en el marco de la consolidación del gobierno de Juan D. Perón. De hecho, la sigla PJ recién se oficializó en la década de los 70²⁵ ya que originariamente el nombre fue Partido Único de la Revolución Nacional (PURN), rápidamente transformado en Partido Peronista (PP) para señalar su dependencia del líder. Durante los primeros gobiernos de Perón (1946–1955) el PP se caracterizó por su escasa

²³ «Somos una Argentina colonial. Queremos ser una Argentina Libre» (1935) Disponible en http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/decada_infame/manifiesto_de_la_fundacion_de_forja.php

²⁴ Para Regnier (2006:82) «en términos de influencia partidaria fue nula la repercusión y adhesión suscitada por FORJA en el radicalismo del interior».

²⁵ En el marco del proceso de transición a la democracia controlado por la dictadura de la «Revolución Argentina» (1966–1972) se sanciona una ley electoral (Ley 19102) que prohíbe a los partidos políticos llevar nombres que contuvieran designaciones personales o derivados de ellas. El Partido Peronista adopta así el nombre de Partido Justicialista.

autonomía, si bien, como plantea Levitsky, esto «no debe interpretarse como carencia de una organización de masas. De hecho, a fines de la década de 1940, se establecieron miles de filiales del PP» (2005:51).

En este marco, y así como el nacimiento de la UCR estuvo ligado a la incorporación de nuevos actores sociales —los sectores medios— a la escena política, el origen del PP estuvo indisolublemente ligado a la incorporación política «de las clases obrera y baja», del cual fue su representante bajo el liderazgo de Perón (Levitsky, 2005:51); a diferencia del radicalismo, sin embargo, que ejerció el gobierno en la madurez del sistema agroexportador, el peronismo dio cuenta de la emergencia y consolidación de un nuevo modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones. El nacimiento del peronismo, además, polarizó la escena política que a partir de entonces y al menos hasta el retorno de la democracia en 1983 se articuló en torno al clivaje peronismo/antiperonismo (Abal Medina y Suárez Cao, 2002).

Recordando el dato de la escasa autonomía del PP como organización político-partidaria, la política exterior del peronismo se caracterizó por la búsqueda de una nueva inserción internacional en el mundo de la pos Segunda Guerra Mundial, signado por la hegemonía norteamericana en el continente y Europa, y su disputa global con el campo socialista. De acuerdo con Rapoport y Spiguel, «Lo hizo a través de la llamada “tercera posición”, por la cual se pretendía balancear el peso considerable de EE. UU. procurando un mayor protagonismo de América Latina, apoyándose en la tradicional conexión con Europa y estableciendo vínculos diplomáticos con el bloque socialista, aunque sin que esto último significase abandonar la pertenencia a Occidente» (2005:36). En relación con América Latina, durante estos años se firmó un trascendental acuerdo de complementación económica con Chile (1952)²⁶ que sentó las bases para ulteriores convenios de unión económica con Paraguay, Ecuador, Bolivia y Nicaragua. Sin embargo, la defección de Brasil, determinante por su peso y la complementariedad de su economía en relación con la de Argentina, junto con otros factores —entre ellos la amenaza de hegemonía argentina— terminaron por frustrar las pretensiones iniciales del peronismo.

²⁶ Originariamente el pacto preveía incluir a Brasil, por lo cual fue conocido con el nombre de «nuevo ABC» (Argentina, Brasil y Chile), que recordaba una iniciativa similar que había sido intentada por Brasil en 1915 y que no pudo efectivizarse por responsabilidad argentina. En esta ocasión es Brasil el que termina boicoteando la propuesta por los conflictos internos que enfrentaba el entonces presidente Getulio Vargas y por la cercana relación que se había establecido entre Estados Unidos y Brasil luego de la Segunda Guerra Mundial.

De acuerdo con Cisneros y Piñeiro Iñíguez, Perón intentó avanzar sobre la integración regional al advertir los límites de la industrialización por sustitución de importaciones: «nuestro mercado más pequeño, nuestro más limitado bagaje de bienes y servicios sustituibles, nuestro generalizado aislamiento, nuestra condición competitiva y no complementaria de la producción norteamericana» (2002:42) fueron factores que coadyuvaron a posicionar al peronismo a favor de la integración. De acuerdo también a estos autores, la integración latinoamericana debe considerarse como una de las banderas históricas del peronismo junto con las de justicia social, independencia económica y soberanía política.

Luego de la caída del peronismo por un nuevo golpe militar en el año 1955, el sistema político argentino se enfrentó a una reiterada inestabilidad, signada por la centralidad de las Fuerzas Armadas, la proscripción del peronismo por casi 20 años²⁷ y la división del radicalismo.²⁸ En consecuencia, durante el período 1955-1973 accedieron al poder las dos ramas del radicalismo: la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) de la mano de Arturo Frondizi (1958-1962), y la Unión Cívica Radical del Pueblo con Arturo Illia (1964-1966), y ambos fueron derrocados por sendos golpes militares.²⁹ Para Rapoport y Spiguel:

desde 1955 en adelante se pueden discernir tres objetivos que, en diferente medida, acicatean la actividad de las fuerzas cívicas y militares que motorizan los golpes de Estado. En primer lugar, para poder ejercer sin mediaciones el poder coercitivo del Estado (...) en segundo término (...) ejercer sin mediaciones el control de las instituciones gubernamentales (...) por último (...) se disputaban el control del Estado en función de dirimir, en el terreno seguro de un régimen de fuerza, el rumbo de la inserción internacional del país. (2005:44-45)

²⁷ El exilio de Perón y la proscripción favorecieron las divergencias internas del peronismo que no se harían claramente visible hasta el retorno del líder en 1972. Las diversas corrientes ubicadas a la izquierda fueron las que incorporaron cabalmente a la integración latinoamericana como bandera y como instrumento de lucha política frente al imperialismo norteamericano.

²⁸ Esquemáticamente, la división es resultado de las diferencias internas en torno al rol que le cabía al partido luego del golpe militar y de las relaciones con el peronismo. El sector más afín a los militares y antiperonista conforma la UCRP mientras que el sector que se opone al gobierno militar y que está dispuesto a llegar a un acuerdo con el peronismo adopta el nombre de UCRI.

²⁹ En el caso de Arturo Frondizi, las FF. AA. no asumieron el gobierno sino que éste recayó en el Presidente Provisional del Senado José María Guido.

Durante el gobierno frondicista, la UCRI desarrolló una política exterior latinoamericana (Regnier, 2006),³⁰ en particular por su posición favorable a la Revolución Cubana y por su intento de establecer una posición común al respecto con Brasil.³¹ Durante estos años (1960) la Argentina también firmó el ingreso a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC),³² en lo que constituyó el primer intento formal de establecer una Zona de Libre Comercio entre los países de la región.

Sin embargo, tanto la política exterior de Frondizi como la de Illia y del mismo Perón luego de 1973, se vio fuertemente condicionada tanto por los conflictos internos entre los distintos sectores económico–sociales y sus proyecciones políticas como por el progresivo endurecimiento de la política hemisférica de los Estados Unidos en su pugna contra el bloque socialista. En palabras de Romano:

El ascenso al poder político por parte de las Fuerzas Armadas, tanto en Brasil (1964) como en Argentina (1966), implicó un retorno a las tradicionales disputas por la hegemonía en la región, en perjuicio de la integración regional, a la vez que cada país reforzó su alianza con los Estados Unidos (...) Las tensiones entre los gobiernos militares de Brasil y Argentina convivían, sin embargo, con la implementación de lineamientos comunes: el combate contra la subversión en el marco de la doctrina de seguridad nacional, la apertura del mercado y la alineación con Occidente. (2008:35)

La efímera tercera presidencia de Juan Domingo Perón (1973–1974) extiende estas afirmaciones a gran parte de la década de los 70. Si bien el peronismo intentó definir un estilo de política exterior caracterizado por la búsqueda de espacios autónomos en el marco del predominio indiscutible de una gran

³⁰ Para este autor, una de las características que definía al frondicismo «fue su fascinación por el modelo norteamericano, la alianza con Brasil y la desmitificación de la identificación cultural y política con la vieja Europa» (Regnier, 2006:123).

³¹ Con el cual se produjo un acercamiento notable, plasmado particularmente en los Acuerdos de Uruguayana (1961). Éstos establecían por una parte, un sistema permanente de consulta e informaciones, defendiendo una mayor integración entre la Argentina y Brasil en diversos campos; por otra, se establecía el accionar común de Argentina y Brasil en la solución de los problemas internacionales.

³² «Este proyecto de integración fue diagramado y operado bajo las directivas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y concentraba algunos de los postulados que caracterizaban al pensamiento estructuralista latinoamericano. El eje de la integración debía ser la industria sustitutiva de importaciones, que se complementaba con una concepción de desarrollo asociada a una redistribución de los recursos y a una justicia social, más allá del crecimiento económico» (Romano, 2008:32).

potencia, esa posibilidad se clausuró luego del nuevo golpe de Estado de 1976. Esa fórmula consideraba a América Latina como la plataforma política para el ejercicio de cierto margen de autonomía, pero se vio frustrada ante el nuevo alineamiento de las FF. AA. con los intereses vitales norteamericanos.³³

A partir de la transición a la democracia, es el radicalismo el que impulsa desde el gobierno alfonsinista la integración latinoamericana y, especialmente, la profundización de la cooperación y el abandono de toda hipótesis de conflicto con Brasil. De acuerdo con Torres:

La grave coyuntura de los años ochenta producto de la crisis de la deuda externa, el agotamiento de un modelo de desarrollo económico, el proceso de democratización por el cual atravesaba la región, sumado, en el caso argentino, al aislamiento internacional potenciado durante el gobierno militar, operaron como ejes articuladores en el acercamiento entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil. (2000:2)

Tal como planteamos en el capítulo anterior, durante estos años se firman los primeros tratados de integración entre ambos países que hacia principios de la próxima década harían posible la firma del Tratado de Asunción, ya bajo el gobierno justicialista de Carlos Saúl Menem.

Esta esquemática y fragmentada síntesis intenta dar cuenta de que la idea de integración latinoamericana fue asumida por los partidos políticos argentinos desde fines de la década del 40, no sólo por el peronismo sino también por los sectores del radicalismo que posteriormente confluirían en la UCRI. Más allá de los escasos intentos que efectivamente pudieron llevarse a la práctica, lo cierto es que ya desde entonces incluía dos elementos que encontraremos también en los documentos partidarios de la década de los '80 y '90. Por un lado, la *estrecha vinculación entre integración y modelo de desarrollo*, que necesariamente nos relaciona con la dimensión económica de la integración regional. En efecto, y aun teniendo en cuenta las variaciones en los contenidos económicos concretos, la integración fue percibida como un «espacio» para optimizar las posibilidades de desarrollo económico, ya sea mediante la ampliación del mercado, el logro de economías de escala o el ahorro de divisas. Integrarse implicaba maximizar las posibilidades de avance

³³ Cabe mencionar que a finales de los años 70 los gobiernos militares de Argentina y Brasil (junto con Paraguay) alcanzaron un histórico acuerdo en torno al uso de los recursos hidroeléctricos de la Cuenca del Plata (Acuerdo Multilateral sobre Corpus-Itaipú) que insinuaron el giro en las relaciones entre ambos países a partir de la recuperación de la democracia en los años 80. De igual manera, es importante resaltar el apoyo diplomático de Brasil durante la Guerra de Malvinas (1982) a la posición argentina, aun cuando no estuviese de acuerdo con la acción armada (Russell y Tokatlian, 2003).

en la industrialización por sustitución de importaciones, al menos hasta la década de los 70. Entre fines de los '80 y principios de los '90, como observaremos en el próximo apartado, los argumentos se centraron en el aumento de la competitividad, modernización tecnológica e inversión extranjera, pero también en función de un específico modelo de «desarrollo» basado ahora en el libre mercado. El segundo elemento nos remite a la dimensión política: *la necesidad de integrarse para incrementar el poder relativo de la región* frente al sistema internacional y para obtener mayor poder de negociación frente a los Estados centrales. El eje de esta problemática se articuló en relación con el rol de los Estados Unidos en la región y a las posibilidades/clausuras que abrían los regímenes políticos locales para avanzar en esa dirección. Ambos aspectos, reformulados en función del contexto, se volverán a plantear ya en los 90 y en el marco del MERCOSUR.

3.4. Partidos políticos y MERCOSUR

De acuerdo con lo que explicitamos en la introducción del capítulo, en los siguientes apartados damos cuenta de la posición de la UCR y del PJ en relación con el MERCOSUR en las coyunturas electorales de los años 1989, 1994, 1999 y 2003. Dado que la principal fuente de información la constituyeron las plataformas electorales, dedicamos un apartado a explicar las potencialidades y límites de este tipo de fuentes; a continuación, desarrollamos de modo general las coyunturas electorales, para finalmente exponer el análisis de los posicionamientos partidarios. Cerramos el capítulo con una serie de conclusiones que serán retomadas posteriormente.

3.4.1. Acerca de las Plataformas Electorales: posibilidades y límites

Analizar el posicionamiento de los partidos políticos a partir de las plataformas electorales nos plantea un problema importante derivado de la pérdida de relevancia de estos documentos para expresar las posiciones políticas de los partidos. En otros términos, cabe dudar de la correspondencia entre lo que se manifiesta en las plataformas electorales y la posibilidad de obtener así una hipotética posición del partido en relación con un área temática en particular.

En este sentido, cabe recordar, por ejemplo, las palabras expresadas hace pocos años por el ex Jefe de Gabinete del actual gobierno justicialista —Aníbal Fernández— en relación con la plataforma de su partido: «La plataforma es un papel ridículo, escrito por quién sabe quién, un cuadernillo que en-

tregaban los partidos» (en Diario *La Nación*, 05/10/2007). En un plano más formal, en una entrevista realizada para esta investigación, el entrevistado sostuvo en la misma dirección que la plataforma electoral «la elaboran los candidatos que van a presentarse (...) se maneja todo por fuera del partido» (José Carlos Cardasi, Coordinador General del Partido Justicialista).³⁴

Asumiendo como válidas estas expresiones, sin embargo, en este trabajo coincidimos con la perspectiva de Alcántara Saez: las plataformas son «la foto actual que el partido muestra al exterior» (2002:123). Independientemente de la importancia que tengan para el electorado, para los mismos partidos, o del ámbito institucional en donde se elaboren (y de quiénes las hagan), lo cierto es que las plataformas, al menos durante el período que abarca nuestra investigación, fueron refrendadas y aprobadas por los máximos órganos deliberativos de cada partido (Congreso Nacional para el caso del PJ, y Convención Nacional para la UCR), con la excepción de la plataforma electoral del PJ para el año 2003 (donde en rigor hubo tres plataformas, una por cada candidato, cuya concurrencia simultánea fue autorizada por el partido). En ese aspecto, siguen siendo un mecanismo válido para deducir las posturas de *los candidatos* (y por extensión de los partidos que los respaldan, cualquiera sea la forma en que los entendamos) en lo que concierne a un conjunto de temas, lo que no implica asumir que esos posicionamientos traducen las políticas públicas que el partido llevará a cabo si accede al gobierno, algo a lo que refiere la frase citada de Aníbal Fernández. Si se compara un conjunto de plataformas electorales a lo largo de un período determinado, es posible esperar entonces que obtengamos algún tipo de información sobre el cambio programático (o permanencia del programa) de los partidos políticos.

En concordancia con este planteo, se puede adelantar que la temática de la integración regional en las plataformas partidarias da cuenta de un conjunto de permanencias y rupturas en los posicionamientos de los partidos políticos a lo largo del período bajo estudio. En primer lugar, y como mencionamos en el apartado anterior, es claro que el apoyo a la integración regional ha sido históricamente un elemento presente y compartido tanto por el PJ como por la UCR; ese apoyo se expresa claramente en las Plataformas Electorales analizadas. Sin embargo, que sea un elemento común no implica que las percepciones y respuestas partidarias hayan sido idénticas. Por el contrario, y en particular en la coyuntura en que nace el MERCOSUR, la temática puede analizarse como un elemento diferenciador que da cuenta de diversos «modelos de integración» en disputa. En segundo lugar, el tipo de tratamiento otorgado a la temática explica la relación con el electorado que proponen los partidos; especialmente, la mayor o menor profundidad de su tratamiento,

³⁴ Entrevista personal, realizada el 09/06/2011.

el sesgo ideológico, las opciones disponibles. Según lo dicho, tanto en el caso de la UCR como del PJ nos encontramos con propuestas estructuradas sobre grandes principios generales, sin que sea claramente discernible el segmento electoral al cual van dirigidas, si bien la elección del año 2003 marca una diferencia importante con los casos anteriores. Retomamos estos aspectos en las próximas secciones del capítulo.

3.4.2. Coyunturas electorales y Plataformas

La exposición que realizamos en los próximos apartados tiene un carácter básicamente descriptivo. El objetivo es indicar de la forma más clara posible los posicionamientos partidarios a lo largo del período bajo análisis comparando las plataformas de ambos partidos. Vale destacar, en este sentido, que se omitió toda referencia a los conflictos intrapartidarios propios de cada coyuntura: las plataformas son analizadas como documentos organizacionales. Esta opción respondió, en parte, al propio carácter de las plataformas: como mencionamos en el apartado anterior, las plataformas no traducen las pugnas entre las distintas fracciones partidarias sino que pueden verse tanto como documentos «de consenso» ó como documentos específicos de las fracciones partidarias hegemónicas, dependiendo del partido que contemplemos y de la coyuntura específica que estemos analizando.

En ese aspecto, la elección del año 1989 se caracterizó por una fuerte pugna intrapartidaria tanto en el PJ como en la UCR. En el caso del primero, la disputa se saldó mediante elecciones internas entre los sectores liderados por Antonio Cafiero y Carlos Saúl Menem. La victoria del segundo aseguró su candidatura presidencial, que se formalizó en el marco de una conflictiva relación con el partido:

Menem comenzó a desconocer las opiniones de los dirigentes partidarios tan pronto fue designado candidato presidencial (...) Cuando el Consejo elaboró una plataforma (...) Menem publicó por separado la suya, a la que tituló «La Revolución Productiva». El congreso del partido aprobó un programa en el que se combinaban ambas versiones (...) Menem puso distancia, diciéndole a la prensa que ese programa no estaba escrito en piedra y que él no se consideraba atado a él. (Levitsky, 2005:226)

En el caso del radicalismo, las históricas divisiones intrapartidarias intentaron saldarse también mediante la realización de elecciones internas entre los candidatos Eduardo Angeloz, que contaba con el apoyo del alfonsinismo, y Luis León, que según Persello representaba más cabalmente «la tradición y los principios del partido, más cercanos al estatismo» (2007:307). El candidato triunfante, Eduardo Angeloz, por el contrario, defendía po-

siciones más cercanas al liberalismo económico, lo que a la postre le permitiría al partido alcanzar algunos acuerdos básicos con el menemismo. La Plataforma para la elección presidencial fue realizada por alrededor de veinte comisiones que volcaron sus conclusiones a una Comisión Redactora compuesta por los principales sectores del radicalismo: «el resultado fue híbrido y predominaron los objetivos sobre las medidas concretas para implementarlos» (Persello, 2007:307).³⁵

En el caso de la elección presidencial de 1995, el PJ aparece férreamente encuadrado bajo el liderazgo de Carlos Saúl Menem. Las principales fracciones opositoras, en desacuerdo con las políticas gubernamentales aplicadas, se habían separado tempranamente (el «Grupo de los Ocho»), y confluyeron posteriormente con una nueva disidencia interna, encabezada por José Octavio Bordón, para constituirse en pilares fundamentales del nuevo partido Frente País Solidario (FREPASO), que alcanzó el segundo lugar en esa elección presidencial. Sectores opositores menores se mantuvieron dentro del partido, pero con escasas posibilidades de influir en el mismo y en la dirección del gobierno.³⁶ La Plataforma de ese año puede considerarse, en este sentido, como la plataforma del sector hegemónico menemista. La UCR, en tanto, arribó a la elección debilitada y dividida internamente en razón del denominado Pacto de Olivos, el acuerdo cupular interpartidario UCR-PJ que habilitó la reforma constitucional y con ella, la reelección de Carlos Menem. La división entre

³⁵ Al margen de la Plataforma Electoral oficial del partido, el candidato radical Eduardo Angeloz publicó en marzo de 1989 sus propuestas de políticas donde se explicitaba la necesidad de privatizar empresas públicas, reducir los gastos del Estado y abrir la economía al mundo (Angeloz, 1989). Algunas de estas ideas fueron incorporadas a la Plataforma Electoral oficial, pero matizadas. Así, si Angeloz planteaba «avanzaremos en un proceso de privatización de las empresas y la producción de bienes y aumento de la competencia en la economía argentina» (1989:10), la Plataforma Electoral oficial expresaba «transferir al sector privado aquellas empresas cuyo mantenimiento en manos del Estado ya no significa un beneficio para la comunidad» (1989:21). Al igual que en el caso del PJ, se observa entonces que dentro de cada partido existían posiciones más liberales y posiciones más vinculadas a las propuestas tradicionales de cada partido. Las plataformas, en consecuencia, no dejan de ser propuestas que expresan acuerdos generales entre distintos sectores partidarios, lo que explica la generalidad de sus enunciados y la vaguedad en el uso de ciertos términos.

³⁶ Levitsky (2005) menciona a la «Corriente Federal» encabezada por los gobernadores Rodolfo Gabrielli y Néstor Kirchner, que no pudo avanzar más allá de una primera reunión y a las tempranas manifestaciones opositoras de Eduardo Duhalde que, ante la imposibilidad de modificar la estructura de fuerzas al interior del partido, volvería a plegarse al menemismo hasta después de las elecciones presidenciales.

«reformistas» y «antirreformistas» definió a los principales sectores, siendo los primeros los ganadores de la contienda interna que favoreció la candidatura presidencial de Horacio Massacessi. Los magros resultados electorales posibilitarían posteriormente la convergencia entre la UCR y el FREPASO.

La tercera elección presidencial referida en este trabajo, en tanto, se caracteriza por la división dentro del PJ, entre los sectores liderados por Carlos Menem y los sectores encolumnados a la zaga de Eduardo Duhalde, quien no logra constituirse en un referente indiscutible capaz de reorganizar al partido detrás de su figura. En el marco de la elección presidencial del año 1999, es necesario destacar que Eduardo Duhalde tenía la doble tarea de diferenciarse del gobierno —de su mismo signo partidario y con quien mantenía una pública disputa por el control del partido— y de la Alianza opositora (UCR–FREPASO), que llegaba con mejores posibilidades a la elección general. De acuerdo con esto, Novaro afirma que

La idea de que Menem y Duhalde encarnan «dos modelos de país», más allá de la eficacia retórica que puede haber tenido durante el desarrollo de este conflicto, adquirió cierta credibilidad programática a raíz de la disputa sobre ciertos temas macroeconómicos e internacionales: la posición frente al Mercosur y el ALCA, frente a la devaluación y la dolarización (...) y algunos temas más. Con todo, la dramatización de estas diferencias es más significativa que las diferencias en sí, que en muchos casos son de grado, y en todos, el resultado más que el motor del propio cuadro de enfrentamiento generado por una bicefalía partidaria irresuelta durante varios años. (s/d:15)

La Plataforma partidaria presentada en esa elección lleva entonces la marca de esa disputa interna.

Por su parte, la Alianza UCR–FREPASO da cuenta de un fenómeno novedoso en la política argentina de entonces, que no alcanzó a disimular las divisiones internas de cada uno de los partidos que la componían. Así, el FREPASO era en sí mismo una alianza de partidos, con escasa consistencia interna;³⁷ la UCR, en tanto, estaba fracturada entre distintas corrientes, bajo la conducción de diversos liderazgos (Fernando De la Rúa, Ricardo Alfonsín, Eduardo Angeloz, entre otros) que se estructuraron en función de la alianza establecida con el FREPASO. En efecto, no todas las corrientes internas del radicalismo aceptaron el acuerdo entre ambos partidos (Persello, 2007). La Plataforma electoral presentada ese año fue resultado de la elaboración del efímero Insti-

³⁷ Así, Abal Medina plantea que «el partido en cuanto organización se desarrolló de manera compleja e inacabada, su existencia siempre fue considerada como un medio y nunca como un fin en sí mismo» (2006:42) y que «el partido combinaba un bajo arraigo de su organización con un altísimo nivel de autonomía de sus dirigentes» (2006:50).

tuto Programático de la Alianza (IPA), e intentó conciliar las posiciones entre las distintas fracciones en pugna en cada partido.

Por último, la elección del año 2003 se caracterizó por la división «formal» del peronismo, como mencionamos en el apartado correspondiente y por la cuasi-desaparición de la UCR como opción electoral nacional. En este último caso, la Plataforma fue nuevamente elaborada por el partido, que no tenía posibilidades ciertas de acceder al poder. Como ya señalamos, y teniendo en cuenta lo expuesto, en las siguientes páginas desarrollamos la posición de los partidos en lo referente a la integración regional y al MERCOSUR en cada una de las coyunturas electorales referidas.

3.4.3. La elección de 1989:

una agenda integracionista de carácter abierto

Como ya mencionamos en el capítulo anterior si bien el MERCOSUR nació en el año 1991, Argentina y Brasil ya habían firmado varios acuerdos de integración y cooperación en la segunda mitad de la década de los '80. La temática integracionista ocupaba entonces la agenda política de las dos principales fuerzas partidarias en disputa, el PJ y la UCR;³⁸ en ambos casos la integración latinoamericana ocupó espacios importantes en sus propuestas sobre política internacional y se hicieron menciones dispersas en otros apartados de las plataformas electorales.

En el caso de la UCR, el partido expuso en primer lugar la manera en que entendía los cambios que se estaban sucediendo en el escenario internacional destacando «dos fenómenos relevantes: la Tercera Revolución Industrial y la formación de grandes espacios geoeconómicos». Frente a esas transformaciones asumía la necesidad de no «quedar al margen» para evitar «una nueva forma de dependencia: el retraso y la marginación internacional» y proponía una fórmula atractiva «Desde América Latina y con América Latina podremos ser actores de la vida internacional» (Plataforma Electoral UCR, 1989:1).

Ahora bien, esta sentencia traducía esencialmente la necesidad de continuar con los mecanismos cooperativos inaugurados durante la década de los '80 entre los países de la región. En efecto, es claro que la integración para la UCR estaba asociada a *formas de concertación y cooperación política* entre los Estados latinoamericanos. Así, se hizo mención a la

³⁸ La elección finalmente la ganó el candidato justicialista, con el 47,45 % de los votos positivos. Cabe mencionar que la elección se llevó a cabo en un contexto de fuerte crisis económica-social que forzó el traspaso del mando presidencial 6 meses antes de la fecha estipulada legalmente.

profundización de la integración de América Latina a través del perfeccionamiento de los mecanismos de consulta, particularmente instrumentados en los acuerdos de los ocho presidentes latinoamericanos celebrados en Acapulco, los convenios de integración con Brasil y Uruguay y el Tratado de Paz y Amistad con Chile, como asimismo en la consolidación del Parlamento Latinoamericano. (19)³⁹

Bajo esta lógica se hicieron propuestas relacionadas tanto con la política exterior como con el conjunto de políticas internas definidas como prioritarias para el desarrollo del país. En relación con las primeras, la UCR asumía como una necesidad continuar «con el camino iniciado en el Consenso de Cartagena (...) para promover un tratamiento político que permita una solución global del endeudamiento externo» (19) y abogar «a favor de la democracia en América Latina» (19). La necesidad de la cooperación regional en el plano internacional también fue mencionada en relación con el medio ambiente, englobando «la estrategia para obtener un Nuevo Orden Económico Internacional fortaleciendo los lazos ya existentes en la materia entre los países de la región latinoamericana» (20) y en la lucha contra el narcotráfico, que era percibido como una amenaza transnacional.

Respecto de las políticas internas, la cooperación intra-latinoamericana es señalada en su vinculación con las políticas de desarrollo nuclear, de transporte de cargas, minería y petroquímica, pesquera y de salud. El desarrollo nuclear, en particular, motivó la propuesta de promover «la formalización de acuerdos bilaterales o regionales que permitan crear un sistema de controles o reaseguros» (20).

³⁹ Durante el gobierno del Dr. Alfonsín, aparte de los acuerdos ya referenciados sobre integración entre Argentina y Brasil se llevó a cabo un inédito proceso de acercamiento y concertación política con el resto de los países latinoamericanos. Los factores que posibilitaron ese acercamiento fueron básicamente dos: 1. la crisis centroamericana, en particular el rol de los Estados Unidos en la región y la agudización de la violencia interna que provocaba su intervención, y 2. la crisis de la deuda. La crisis centroamericana motorizó la conformación del denominado Grupo Contadora (1983) integrado por México, Colombia, Panamá y Venezuela para promover acciones conjuntas destinadas a lograr la paz en la región. Dos años más tarde, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay dieron origen al Grupo de Apoyo a Contadora, destinado a dar mayor sustento político a las propuestas de paz, con la firma del Acta de Contadora. Los 8 países continuaron posteriormente sus acciones de cooperación en lo que dio en llamarse Grupo de los 8 (1986), principalmente con relación al problema derivado de la deuda externa que asolaba las economías nacionales. En 1990 la agrupación se convierte en el Grupo de Río, al que se incorporan Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay y la agrupación regional CARICOM. Posteriormente se sumaron los países centroamericanos, incluyendo Belice y Guyana, Haití, Cuba, Surinam y Jamaica.

En el campo económico, la integración se asoció básicamente a la ampliación o incorporación de nuevos mercados. Así, se mencionaba la necesidad de «incentivar la integración con Brasil y Uruguay para incrementar las exportaciones industriales» (21), continuar con los estímulos a «la producción nacional de fármacos y productos biológicos, mejorando la capacidad real de la industria nacional y promoviendo su inserción en programas de producción y comercialización iberoamericanos que permitan ampliar los mercados a otros países de América Latina» (15) e «insertar a Argentina dentro del sector minero latinoamericano (...) [incrementando] los intercambios compensados entre los países latinoamericanos» (31).

En definitiva, la integración es presentada en términos más propios de la cooperación entre Estados que como la definimos inicialmente en este trabajo. La dimensión política es claramente predominante, aun cuando se abordan aspectos relacionados con problemáticas económicas como la deuda externa y la ampliación de mercados, y está íntimamente vinculada a la necesidad de aunar esfuerzos para enfrentar más adecuadamente un contexto internacional que se percibe como problemático y sujeto a cambios inciertos. Las propuestas de políticas internas, por su parte, sólo aparecen asociadas a la integración en escasas oportunidades y siempre subordinadas a los intereses definidos desde el partido como *intereses nacionales*, no regionales. Los objetivos formulados para la integración económica, en consecuencia, son un claro ejemplo, en la medida en que permitirían incrementar las exportaciones (particularmente industriales) y «ganar nuevos mercados». Es notorio en este marco, la ausencia de toda mención en los apartados de la Plataforma Electoral referidos a la cultura, la educación y la ciencia, con la parcial excepción de la energía nuclear.

Al igual que la UCR, el PJ también tomó nota de los cambios en el sistema de poder a nivel internacional: «la bipolaridad de la postguerra cede a nuevas formas de distensión y multipolaridad», señalando algunas de las tendencias que estimaba más relevantes: «el incesante avance del regionalismo como modelo de inserción universal», y proponiendo también una alternativa concreta para nuestro país: «acrecentar la capacidad decisoria nacional a través (...) de una correcta inserción argentina en el marco del regionalismo latinoamericano» (Plataforma Electoral PJ, 1989:19). Su concepción de la integración, en este aspecto, mantiene puntos en común pero también importantes diferencias con la expresada por la UCR: por un lado, es una concepción más profunda de integración. Así, al plantear la necesidad de una reforma constitucional para el país propone «introducir el concepto genérico de nacionalidad latinoamericana, manteniendo el específico de ciudadanía argentina» (32) e incorpora como propuestas el «reconocimiento [mutuo] de estudios, cuestiones civiles [y] aspectos migratorios», estableciendo además que «nues-

tra política latinoamericana seguirá un método de consulta permanente con los países de la región mediante una agenda abierta de temas a debatir y un programa de objetivos a alcanzar» (161). A la vez es más específica, al señalar a subregiones concretas: «se buscarán progresos definitivos en la integración con los países de la Cuenca del Plata y de la Región Andina» (161). Por último, también es una propuesta que contempla las relaciones exteriores argentinas desde un marco más comunitario que el formulado por la UCR. De este modo, plantea que tanto las relaciones con Europa como con los Estados Unidos se articularán «sobre la base de una perspectiva latinoamericana, sabiendo que lo que construye o debilita al conjunto de la región o a sus partes, afecta inevitablemente nuestro propio destino como nación» (163), asumiendo además que «las líneas de acción que se proponen sólo serán eficaces si se realizan en forma simultánea al esfuerzo multiplicado que debemos desarrollar para contribuir a la integración definitiva de América Latina» (164).

En el mismo marco, y a diferencia del planteo de la UCR, cuando la integración latinoamericana aparece asociada a las propuestas de políticas internas, lo hace desde una perspectiva que destaca el aspecto cooperativo, no subordinado exclusivamente al interés nacional.⁴⁰

Por otro lado, y de manera similar al radicalismo, a nivel internacional el PJ apela a la integración latinoamericana para facilitar la concreción de objetivos considerados vitales para el desarrollo nacional. De esta forma, también se convoca a «promover una activa solidaridad latinoamericana para promover la asistencia y la adhesión en lo político y lo económico a criterios más equitativos de novación de la deuda» (Plataforma Electoral PJ, 1989:73), y se niega tajantemente la posibilidad de firmar tratados que limiten la autonomía argentina en el campo de la investigación y utilización de la energía nuclear para fines pacíficos.

En síntesis, el PJ se posiciona frente a la integración desde una perspectiva más abarcadora y profunda, trascendiendo las acciones de cooperación y concertación política. En consonancia con lo que se afirma en la introducción de la Plataforma Electoral, como ya comentamos, sus propuestas se estructuraron en términos asociativos más que unilaterales y se intentó rescatar la multidimensionalidad del fenómeno. Así, planteó claramente que

⁴⁰ Así, se propone la «cooperación externa para incentivar el desarrollo PYME», en particular con Brasil (Plataforma Electoral PJ, 1989:51), el incremento de las exportaciones mediante «la asociación con otros países, en particular del área latinoamericana» (52), «ampliar los volúmenes de la demanda interna a través de la participación con países del área latinoamericana en programas de intercambio bilateral y de exportaciones conjuntas a terceros mercados» (65) y «promover la implementación de un sistema de transporte que facilite la integración continental y el comercio exterior» (89).

«el esfuerzo integrador político deberá crecer al mismo tiempo que el económico» (157) y trató de vincular las propuestas de políticas que apuntaban al plano interno con las decisiones de política exterior orientadas a promover el crecimiento y bienestar.⁴¹

Resumiendo lo expuesto hasta el momento, tanto en el caso de la UCR como del PJ la integración latinoamericana es incluida dentro de sus propuestas de políticas, principalmente en los apartados específicos dedicados a la política exterior pero también en vinculación con un conjunto acotado de políticas internas. La agenda integracionista se presenta como abierta, en consonancia con los procesos en curso, sin definir claramente en ninguno de los dos casos qué se entiende por «integración», ni un detalle de los ámbitos necesariamente incluidos en un hipotético proceso integracionista, más allá de las referencias generales a «integración política o integración económica». El PJ es en este sentido más específico en términos de contenidos y de alcances.

En ambos casos tenemos entonces partidos prointegracionistas, la UCR ubicada en la línea de defensa de las políticas gubernamentales, en sintonía con su rol de partido gobernante; el PJ estableciendo ciertas líneas de diferenciación pero siempre en el marco de la búsqueda de la integración latinoamericana.⁴²

3.4.4. La elección de 1995: El MERCOSUR en el marco de las reformas neoliberales

Para la elección presidencial del año 1995,⁴³ el PJ había completado un giro programático de características inéditas (Levistky, 2005). De una propuesta

⁴¹ Se debe mencionar por supuesto, que la propuesta del PJ no se corresponde con las políticas aplicadas posteriormente por el gobierno justicialista. En este sentido, pueden ser indicativas de los consensos al interior del partido, no de las medidas que posteriormente serán puestas en práctica.

⁴² También en ambos casos se ensayan propuestas de reforma a la crisis económica-social que experimentaba el país al momento de la elección presidencial que escapan a los objetivos de este trabajo. Cabe mencionar, aun así, que incluían la redefinición del rol del Estado, la puesta en marcha de procesos privatizadores y de liberalización de la economía y la necesidad de «adaptar» el país al nuevo contexto internacional. En este marco, la integración constituía uno de los variados instrumentos que se proponían para maximizar las posibilidades de desarrollo económico y la recuperación de una posición relevante en el escenario internacional.

⁴³ Los resultados del acto eleccionario favorecerían nuevamente al PJ, que obtuvo el 44,94 % de los votos válidos frente al 16,8 % de la UCR, que fue desplazada al tercer lugar por el FREPASO.

que combinaba elementos tradicionales del peronismo histórico (Tercera Posición, planificación y rol central del Estado, justicia social, entre otros) con elementos novedosos (reforma del Estado, facilitar la inversión extranjera, reducir el déficit fiscal, aceptar la posibilidad de privatizar las empresas estatales, etc.) en 1989, el partido pasó en 1995 a una propuesta centrada en las reformas económicas promercado, legitimando el proceso en las «doctrinas históricas del justicialismo»:

Nuestro dilema era cambiar la historia o perder la identidad nacional. Al asumir el gobierno nos encontramos con una profunda crisis estructural económico-social (...) la misma está vinculada al agotamiento de un modelo no compartido por la voluntad de las mayorías nacionales. Modelo que debíamos cambiar, porque para nosotros, como nos enseñaba el General Perón, «no hay nada superior al ser humano». (Plataforma Electoral PJ, 1995:3)

En este marco, el MERCOSUR es concebido como *uno de los ejes* del proceso de cambios en marcha: «la apertura de la economía, las privatizaciones, la desregulación y la reforma del Estado, la integración en el MERCOSUR, replantean substancialmente el equilibrio interno entre las regiones y sectores que componen la Nación» (44) y su avance uno de los objetivos del Plan de Gobierno: «Desarrollar la consolidación del MERCOSUR como mercado ampliado que trascienda el marco de una Zona de Libre Comercio, para buscar la integración del Cono Sur con miras a una posición internacional relevante» (20).

Sin embargo, es claro que el partido concibe a la integración regional como un medio para lograr un fin considerado como más importante: «el MERCOSUR *es la plataforma para la inserción internacional de nuestro país*», o «el MERCOSUR *no es un fin en sí mismo sino una plataforma* para el definitivo despegue de nuestros países (...) seguirá constituyendo el principal punto de apoyo para la inserción competitiva de la Argentina en la economía global, lo que le permitirá al país recuperar su grandeza» (72-73, las cursivas son nuestras). Cabe mencionar que en el ejercicio del gobierno y, por eso mismo, a cargo de las negociaciones del MERCOSUR, el PJ expresó un análisis ajustado del múltiple impacto del proceso de integración que es tenido en cuenta en varios apartados de la plataforma electoral, desbordando el marco tradicional de la política exterior y la política económica. Así, es incluido en las políticas referidas a ciencia y tecnología,⁴⁴ cultura y educación,⁴⁵ economías

⁴⁴ Es considerado como prioridad del futuro gobierno «Colaborar en la integración regional en el bloque MERCOSUR más Chile. En dicha área geográfica los proyectos de investigación intra-región y con terceros países son el marco natural para la cooperación, capacitación y formación de recursos humanos» (Plataforma Electoral PJ, 1995:42).

⁴⁵ Se propone, de este modo, fomentar «la adecuación y equivalencia de carreras y la

regionales,⁴⁶ obras públicas,⁴⁷ políticas sociales⁴⁸ y defensa,⁴⁹ entre otras. De todos modos, el centro de la propuesta del PJ es la dimensión económica de la integración, lo que se vincula claramente con el modelo de integración que sustentan sus propuestas de políticas. El PJ estima que «el MERCOSUR seguirá constituyendo el principal punto de apoyo para la inserción competitiva de la argentina en la economía global» (72), para lo cual es necesario consolidar «el Mercado Común».⁵⁰ Si bien reivindica al MERCOSUR como «un acuerdo po-

equiparación de títulos en los países del MERCOSUR para hacer posible el Tratado de Asunción en lo referente al libre tránsito de personas entre los países que lo integran. Se promoverá el desarrollo de posgrados favorables a la integración y se generará un sistema de vinculación a la cooperación internacional» (Plataforma Electoral PJ, 1995:63).

⁴⁶ Cuando se detallan las obras públicas necesarias para reactivar las economías regionales se manifiesta como objetivo la «reconstrucción de los principales corredores de exportación, en el marco de la política nacional de integración con los países limítrofes» (Plataforma Electoral PJ, 1995:50).

⁴⁷ Que incluyen, entre otras, «los trabajos para finalizar los pasos fronterizos con Chile y los puentes de integración con Brasil y Paraguay, agregándole los puentes Rosario–Victoria y Colonia–Buenos Aires, que se integran al proyecto de construcción de un corredor vial San Pablo–Buenos Aires, cuyo objetivo es el desarrollo de un transporte multimodal en el Cono Sur, promoviendo la integración y el crecimiento económico de nuevas zonas y favoreciendo las ya existentes y el intercambio comercial dentro del MERCOSUR» (Plataforma Electoral PJ, 1995:34).

⁴⁸ «Es objetivo de este gobierno mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas fronterizas y la erradicación de la pobreza en zonas de baja densidad poblacional, áreas rurales y suburbanas, promoviendo el desarrollo económico–social y la integración regional en el marco del MERCOSUR» (Plataforma Electoral PJ, 1995:56).

⁴⁹ «Propondremos también dentro del MERCOSUR y el continente americano iniciativas de defensa y seguridad regional combinadas, incrementando así las medidas de confianza mutua y potenciando la seguridad y estabilidad de la región» (Plataforma Electoral PJ, 1995:69).

⁵⁰ Particularmente, «a través de la progresiva eliminación de las exenciones al libre comercio intra–zonal todavía admitidas (...) la disminución gradual de las exenciones aún admitidas al arancel externo común (...) la armonización y coordinación de las políticas macroeconómicas relevantes para el proceso de integración, en particular las políticas monetaria y cambiaria (...) el esfuerzo de coordinación de las políticas sectoriales y de armonización de legislaciones, especialmente en temas agrícolas, industriales, de propiedad intelectual, de transportes, de energía, de comunicaciones y de servicios» (Plataforma Electoral PJ, 1995:73). Asimismo propone alentar «las uniones y asociaciones de empresas de los diferentes países socios, con el objetivo

lítico de la mayor importancia» (72), lo cierto es que nunca deja de pensarlo básicamente como un acuerdo de índole económica, que puede subordinarse a otros objetivos:

[el MERCOSUR es] la estructura económica más dinámica de América Latina [lo cual] puede observarse en el incremento de las exportaciones [argentinas] a países miembros del MERCOSUR [pero] esta política *no se agota en los límites del continente*. La política de avanzada que el gobierno justicialista ha emprendido le permite a la República Argentina acompañar con solvencia a los procesos que, por implicar una mayor interrelación entre bloques de países, se han dado en llamarse globalización. (72, las cursivas son nuestras)

Luego de lo cual, menciona como un logro histórico que en la Cumbre de las Américas del año 1994 se haya establecido una fecha para lograr una zona de libre comercio a nivel hemisférico. En ese aspecto, el MERCOSUR se muestra como una opción política destinada a facilitar la adopción de acuerdos más amplios a nivel continental o mundial.

La UCR, en tanto, y en el lugar de la oposición, recuperó la herencia alfonsinista en términos de integración regional y acusó al PJ de abandonar «la tradicional política argentina de solidaridad y cooperación con América Latina» (Plataforma Electoral UCR, 1995:19) a la vez que afirmaba que «la administración del Presidente Menem nunca defendió con coherencia los intereses nacionales en el proceso de conformación del MERCOSUR», denunciando la prioridad que el Gobierno otorgaba al NAFTA (19). En contraposición, proponía profundizar el MERCOSUR, lo que equivalía al «fortalecimiento de los vínculos no sólo económicos y comerciales, sino fundamentalmente políticos, con los países que comprendan los futuros espacios de integración» (15). En consecuencia, proponía impulsar «una política de solidaridad y cooperación activa con América Latina, lo que constituirá uno de los ejes centrales de la acción exterior de la República» (19), recuperando «los mecanismos de consulta entre los países de la región para facilitar una mayor capacidad de negociación de los países en particular y de la región en general» (19).

Sin embargo, en otros aspectos las propuestas que realizó el partido no se diferenciaron de lo planteado por el PJ: «estrechar relaciones con otros bloques económicos y particularmente una acción de coordinación con el NAFTA» (16), «propiciar la apertura comercial exportadora» (23) y «facilitar una mayor capacidad de negociación de los países en particular y la región en general» (15). Fundamentalmente, la UCR planteaba en su plataforma que

de incrementar la competitividad de las mismas» y proseguir «con la liberalización de la movilidad de los factores productivos, así como el reconocimiento recíproco de títulos universitarios, lo que redundará en mayores posibilidades de empleo en la región» (73).

«el camino de la apertura regional *es el más indicado para luego lograr una integración positiva al mundo*» (24, las cursivas son nuestras), lo que equivalía a afirmar que el MERCOSUR era «un instrumento» para otro objetivo más importante. Estas propuestas dan cuenta de que el modelo de integración de la UCR era similar al del PJ, si bien incorporaba los mecanismos de coordinación y cooperación política a nivel regional. El partido tampoco dejaba de lado otras posibles opciones integracionistas, aunque resaltaba que la mejor seguía siendo el MERCOSUR.⁵¹ En un nivel general de análisis, obsérvese que la Plataforma Electoral de la UCR considera sólo marginalmente al MERCOSUR, aunque lo incluye en aspectos relacionados con la economía internacional y doméstica, obras públicas,⁵² cultura,⁵³ defensa⁵⁴ y política exterior.

Es necesario marcar también que la concordancia entre las propuestas de ambos partidos en lo referente a la integración regional se verifica en otras temáticas contempladas en las plataformas.⁵⁵ En este ámbito, si bien es claro que el justicialismo efectuó un giro programático, también lo es que la UCR aceptó el modelo impuesto desde el gobierno y se centró en discutir algunas de sus consecuencias pero no las bases de su política económica.

⁵¹ «El MERCOSUR es indudablemente la mejor alternativa, sin que esto signifique desaprovechar las oportunidades con otras áreas comerciales» (Plataforma Electoral UCR, 1995:30) y «El camino de la apertura regional es el más indicado para luego lograr una integración positiva con el mundo. En tal sentido, sin desaprovechar las vías con otras áreas comerciales, se privilegiará el acuerdo del MERCOSUR» (29).

⁵² Únicamente cuando afirma «apoyar el desarrollo fluvial, particularmente la Hidrovía del noreste, en el marco de la integración regional» (Plataforma Electoral UCR, 1995:33).

⁵³ Al declarar que apoya «decididamente la creación, promoción y difusión de la cultura nacional, latinoamericana y universal y el respeto al pluralismo cultural considerando a la cultura como una inversión» (Plataforma Electoral UCR, 1995:17).

⁵⁴ Al proponer «modernizar el actual sistema de educación para la defensa (...) estimulando la colaboración y participación de otros países latinoamericanos» (Plataforma Electoral UCR, 1995:21).

⁵⁵ Así, la UCR buscó diferenciarse a través de las acusaciones de corrupción al gobierno, de falta de políticas eficaces para combatir el desempleo, de favorecer los intereses de un reducido grupo de actores, pero no con relación al «núcleo» de las propuestas económicas justicialistas. De esta manera, propone sancionar leyes para establecer marcos regulatorios eficaces de las ex empresas públicas, pero no su vuelta al Estado (Plataforma Electoral UCR, 1995:13); «vigilar cuidadosamente a las AFJP», pero no re-estatizar el sistema de jubilaciones y pensiones (Plataforma Electoral UCR, 1995:14); defender la educación como un derecho, pero no derogar la Ley Federal de Educación sancionada durante el gobierno justicialista.

Por otro lado, y de forma similar a la elección anterior, tanto la plataforma de la UCR como la del PJ están formuladas en términos de valores más que de propuestas y destinadas a un electorado amplio, sin apelar a identidades político-partidarias más que marginalmente.⁵⁶

En síntesis, el análisis de las plataformas electorales da cuenta de ciertos consensos básicos entre ambos partidos respecto del MERCOSUR y la integración regional, que se explican por consensos más amplios referidos a las políticas públicas en general aplicadas a partir de principios de los años 90. En este sentido, ambos partidos apoyaron la apertura al mundo vía MERCOSUR, al que imaginan como una plataforma para la inserción en el mercado mundial, sin que sea concebido como única opción. El PJ da claros indicios de que sus preferencias se inclinan por una liberalización de tipo continental, mientras que la UCR, sin descartar esta opción, plantea la necesidad de recuperar la dimensión política de la integración vía la reactivación de mecanismos de concertación y coordinación política.

En ocasión de su acción gubernamental, el énfasis del PJ en la integración regional en general y en el MERCOSUR en particular es notorio y la temática integracionista «desborda» sobre áreas consideradas hasta el momento como de exclusiva competencia del Estado nacional. La UCR, en cambio, plantea un enfoque más conservador y el núcleo de sus planteos sobre el MERCOSUR se expresa en el área de política exterior.

Por último, aunque con las esperadas críticas por parte del partido de oposición, tanto el PJ como la UCR reivindicaron al MERCOSUR como un proceso exitoso no sólo desde una perspectiva económica sino también teniendo en cuenta otras dimensiones como la desaparición de las hipótesis de conflicto entre los Estados Miembros.

3.4.5. La elección del año 1999: el inicio de la crisis del proyecto mercosureño

Para fines de la década de los '90, y en el ámbito de la tercera elección presidencial⁵⁷ mencionada en este trabajo, el MERCOSUR ingresó en un período de

⁵⁶ Así, la UCR plantea: «se trata, precisamente (...) de decidir si el país va a ser el país para pocos que moldea el oficialismo o si, en cambio, va a ser una República estable, seria, asentada en la ética, confiable interna y externamente (...) con igualdad de oportunidades para el mayor número posible de sus habitantes» (Plataforma Electoral UCR, 1995:3) mientras que el PJ, resaltando los éxitos de su gestión, afirma «no estamos improvisando ni intentamos sembrar ilusiones y utopías, por el contrario, pretendemos darle continuidad y culminación a un proyecto transformador en marcha» (Plataforma Electoral PJ, 1995:6).

⁵⁷ Favorable a la alianza interpartidaria UCR-FREPASO (Alianza por el Trabajo, la Edu-

crisis. En particular, y como ya señalamos en el capítulo anterior, la devaluación de la moneda brasilera en enero de 1999 puso en discusión el modelo de integración por los esperados efectos en la economía argentina, que perdió competitividad en su principal mercado de exportación.

Frente a este escenario, ambos programas partidarios coincidieron en expresar un tono crítico en relación con la globalización y con la forma en que la Argentina se había insertado al mercado mundial. Sin embargo, ninguno propuso una ruptura explícita sino una readecuación en función de los intereses nacionales. Así, el PJ planteaba: «Los vientos que soplaron en todo el mundo, incluida la Argentina, derribaron muros y dictaduras, cambiaron valores y sensibilidades y crearon una aldea global de información, comercio, capitales, comunicaciones y conocimiento; pero no de igualdad, ni de justicia, ni de reciprocidad» (Plataforma Electoral PJ, 1999:4), y proponía «rehabilitar, ahora que las condiciones se lo permiten, una presencia y actividad del Estado que resuelva las carencias que el mercado nunca ha podido ni podrá resolver» (6). En la misma línea, la Alianza afirmaba:

El significado de la globalización es todavía incierto, en especial para países como el nuestro (...) Algunos se empeñan en negar las nuevas realidades de este fin de siglo. Cierran los ojos e imaginan que es posible retomar senderos de desarrollo por los que se alcanzaron éxitos en tiempos pasados. Otros, en cambio, creen que las políticas de una nación derivan de un «pensamiento único» que se presenta como necesario e ineludible. La Alianza se opone a esta falsa opción. Reconoce los cambios que se están produciendo en el mundo y en nuestro país. Advierte las oportunidades, pero también las amenazas que ellos encierran. (Carta Abierta a los Argentinos, 1998:1)

Estas coincidencias también se expresaron en algunos aspectos referidos a la integración regional. En particular, tanto la Alianza como el PJ enunciaron explícitamente que el MERCOSUR era una «opción estratégica» para nuestro país y el eje a partir del cual se estructuraría la política exterior.⁵⁸ En ambos casos también el MERCOSUR ocupó un espacio relevante, con apartados específicos y una extensa y detallada lista de políticas susceptibles de aplicarse para profundizar la integración regional.

cación y la Justicia) que obtuvo el 48,37 % de los votos válidos frente al 38,27 % del candidato justicialista.

⁵⁸ Mientras que el PJ sostenía que «El MERCOSUR será una opción estratégica real de la Política Exterior» (Plataforma Electoral PJ, 1999:43), la Alianza expresaba: «Nuestra prioridad económica y política está en el MERCOSUR» (Carta Abierta a los Argentinos, 1998:4).

Sin embargo, por primera vez se observa una diferencia explícita a la hora de identificar concepciones políticas sobre el MERCOSUR, con una postura crítica pero inscrita en los lineamientos del regionalismo abierto (PJ) y una postura que plantea una «integración (...) coherente (...), [que debe] expresarse en todos los planos: comercial, económico, cultural, científico, tecnológico y político» (18), con intención de avanzar sobre la supranacionalidad (Alianza). En este marco el PJ, asumiendo las posibles consecuencias de la devaluación de Brasil, proponía: «promoveremos la coordinación macroeconómica en el MERCOSUR para reducir el impacto de las crisis económicas y cambios bruscos en las políticas macroeconómicas de los países miembros» (Plataforma Electoral PJ, 1999:33), pero entendía que el modelo de integración era el adecuado al afirmar que «impulsaremos la consolidación del MERCOSUR y en consecuencia, continuaremos con la estrategia del regionalismo abierto» (34).⁵⁹

Para el candidato de este partido, sin embargo, el MERCOSUR parece reducirse a la relación bilateral con Brasil. Así, se afirma que

promoveremos el acuerdo de una agenda de temas con Brasil que incluya el cumplimiento de lo pactado en la conformación de la UA [Unión Aduanera] (...) mecanismos ante cambios bruscos en la política cambiaria de alguno de los socios, esquemas de solución de controversias e inicios de las tareas para llegar a la coordinación de políticas macroeconómicas. (34)

El reiterado énfasis en los aspectos cambiarios y macroeconómicos en general se explica por la ya mencionada devaluación brasileña, que dejó de manifiesto la ausencia de mecanismos internos a nivel del MERCOSUR para hacer frente a cambios bruscos en las políticas monetarias de los países miembros.

La Alianza, en tanto, se destacó por explicitar propuestas de políticas novedosas que implicaban efectivamente una profundización del MERCOSUR hasta

⁵⁹ Esto implicaba cumplir «con los compromisos contraídos en los Tratados de Asunción y Ouro Preto en su plexo normativo; profundiza[r] la alianza política y estratégica entre sus socios, incluidos Chile y Bolivia, con el propósito de instaurar un MERCOSUR bioceánico; procura[r] la coordinación de políticas macroeconómicas e iniciando los pasos necesarios para el establecimiento de una moneda común; perfecciona[r] la institucionalización del MERCOSUR y, en particular (...) el sistema de solución de controversias, avanzando en la armonización legislativa y de políticas fiscales; desarrolla[r] una activa política cultural y educativa común; promov[er] la integración física entre los países miembros; incentiva[r] una política regional de las comunicaciones y del desarrollo aeroespacial [y], amplia[r] el mercado común a otros países sudamericanos (Plataforma Electoral PJ, 1999:43).

entonces vigente.⁶⁰ En ese aspecto, rescató explícitamente el rol político del MERCOSUR en el marco de la globalización y su importancia como mercado para las exportaciones argentinas, de tal manera que en su perspectiva la integración regional era el único camino para enfrentar exitosamente los desafíos del contexto internacional.⁶¹ Sin embargo, también advirtió de ciertas tendencias que se estaban expresando al interior del MERCOSUR, en lo que puede entenderse como una velada crítica:

El MERCOSUR debe ser un espacio en el cual todos sus miembros puedan converger y beneficiarse en un proceso de transformación productiva y avance técnico y competitividad. Sería fatal para el futuro del sistema regional y para la Argentina en particular, que se formalizara, dentro del MERCOSUR, una relación centro-periferia, con un núcleo que concentre las actividades industriales más complejas y una periferia abastecedora de materias primas y energéticas. (Carta Abierta a los Argentinos, 1998:18)

Lo interesante es que su propuesta apunta a una verdadera profundización de la integración como respuesta a estos problemas, de la mano de la modificación de la lógica intergubernamental que guiaba al MERCOSUR y en lo que constituye la primera expresión explícita de aceptación de la supranacionalidad:

para (...) avanzar en el camino ineludible en la construcción de un mercado común es necesario consolidar los avances que se han realizado en los últimos doce años. Para ello es indispensable crear organismos supranacionales que se conviertan en garantías de los acuerdos alcanzados en cada etapa y árbitros de las diferencias que puedan surgir en los procesos. (18)⁶²

⁶⁰ Entre otras, «promover alianzas estratégicas con las empresas de los países del MERCOSUR para mejorar la capacitación tecnológica y organizacional y expandir las exportaciones hacia terceros países (Plataforma Electoral Alianza, 1999:15); «avanzar en la integración eléctrica del MERCOSUR» (18); crear un «grupo de análisis de problemas de administración fiscal derivados del MERCOSUR» (19); «fortalecer la participación del Ministerio de Trabajo en la fijación de políticas en el MERCOSUR con el objeto de que el sistema de relaciones laborales del país permita armonizar las necesidades de productividad y competitividad del mercado subregional con los standards laborales de los trabajadores argentinos» (45) y «propugnar el diseño de políticas de Ciencia y Tecnología comunes para el MERCOSUR» (62).

⁶¹ Así, se afirma que «La respuesta a los desafíos de la globalización no podrá ser individual: para enfrentarlos exitosamente se requerirán no sólo medidas internas, sino también una concertación política dentro del MERCOSUR. La integración regional es el principal camino estratégico para la realización de las potencialidades nacionales» (Plataforma Electoral Alianza, 1999:104).

⁶² Es significativo que esta referencia haya desaparecido en la Plataforma Electoral

En esta elección, entonces, el posicionamiento con relación al MERCOSUR obró como un claro elemento diferenciador entre el PJ y la Alianza. Sin embargo, y como ya mencionamos, esa diferencia se encuadró en un marco general de coincidencias respecto del modelo económico vigente, expresados en la continuidad del régimen monetario y en la aceptación de las reformas realizadas por el gobierno justicialista en sus casi diez años de gobierno.⁶³ En síntesis, el análisis de las plataformas da cuenta de propuestas que plantean claramente los problemas que enfrentaba el país en esa coyuntura, derivados en parte del impacto socioeconómico de las reformas introducidas por la administración justicialista y del régimen cambiario. No obstante, ambos aceptaban darle continuidad con ciertas reformas. En el caso de la integración regional vía MERCOSUR, las diferencias entre ambos partidos son más claras: mientras que el PJ se inclinaba por el mismo modelo de integración basado en el regionalismo abierto y dando claras señales de priorizar una relación bilateral con Brasil, la Alianza apostaba a una profundización de la integración por el camino de la supranacionalidad.

3.4.6. La elección de 2003: ¿el camino hacia un nuevo MERCOSUR?

Por último, en el año 2003 la todavía no resuelta crisis política derivada del colapso de finales del 2001⁶⁴ fracturó la oferta electoral del PJ en tres opcio-

que se difunde meses después.

⁶³ Así, la Alianza planteaba: «en materia económica el Gobierno actual deja una situación de graves desequilibrios estructurales. Se ha logrado la estabilidad pero hay que consolidarla» y asumía un compromiso central: «como parte del esfuerzo para consolidar la estabilidad, la Alianza está resuelta a mantener la convertibilidad. A la vez, es consciente de que, en el actual contexto de crisis financiera internacional, para preservarla es necesario consolidar la economía en varios frentes: el equilibrio fiscal, el impulso exportador, la fortaleza del sistema financiero y el crecimiento económico» (Carta Abierta a los Argentinos, 1998:3-4). En la misma línea, el PJ proponía: «promoveremos la solvencia fiscal y alcanzaremos el equilibrio antes del final de nuestro gobierno»; «defenderemos la convertibilidad monetaria y la paridad 1 a 1 como derecho y conquista de la sociedad» y «transformaremos la política tributaria para estimular la creación de empleo, la competitividad y la distribución del ingreso» (Plataforma Electoral PJ, 1999:33).

⁶⁴ Hacia fines de la década del 90 la situación económica argentina no dejaba mucho espacio para el optimismo. Ya en 1999 la desocupación rondaba el 15 % de la población económicamente activa, casi el 20 % de los hogares estaba bajo la línea de pobreza y el 5 % era directamente indigente. La deuda externa superaba los 120.000

nes: Frente por la Lealtad (Menem–Romero), Frente Movimiento Popular (Rodríguez Saa–Posse) y Frente Para la Victoria (Kirchner–Scioli). Esta fractura tuvo el mérito de facilitar la identificación de las distintas posturas que con respecto al MERCOSUR (y otros temas) convivían en el seno del mismo partido. Es necesario destacar que la elección presidencial de ese año se caracterizó por presentar una fuerte dimensión fundacional, acorde con las características inéditas que rodearon a este proceso electoral, luego del estallido económico–social del año 2001.

En relación con el PJ–Frente por la Lealtad (FPL), la opción era clara: la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA) resultaba más atractiva que el MERCOSUR. Así, si afirmaba que «constituiremos a la Argentina en protagonista de la interrelación entre el MERCOSUR y el NAFTA para que no resulten de ninguna manera excluyentes en el camino hacia la conformación del ALCA», proponía «iniciar inmediatamente las negociaciones con el gobierno de los Estados Unidos tendientes a un acuerdo de integración comercial» (Plataforma Electoral FPL, 2003:10–11), lo que implicaba la disolución del MERCOSUR.⁶⁵

En clara contraposición a esta perspectiva, el PJ–Frente Movimiento Popular (FMP) planteaba la necesidad de «refundar la Argentina»; en ese proceso, el MERCOSUR ocupaba un lugar central. De este modo, apelaba a «convocar

millones de dólares y se esperaba una caída del PBI del 3 %. En el año 2001, tres años ininterrumpidos de recesión se tradujeron en el plano sociopolítico en un estallido social que evidenció una profunda crisis de representación. En un primer momento, las elecciones legislativas de octubre de 2001, con inéditos niveles de abstención y el denominado «voto bronca» —que Pousadela (2006) denomina «catástrofe electoral»— pusieron en evidencia el rechazo de los ciudadanos hacia el conjunto de los partidos políticos y no sólo hacia la disgregada alianza gobernante. En diciembre de ese mismo año, el rechazo activo y militante a la «clase política» expresado mediante el voto, desbordó los canales institucionales y se trasladó al espacio público, provocando la caída del gobierno.

⁶⁵ Por otro lado, proponía «consolidar los avances alcanzados en el MERCOSUR en materia de comercio subregional [y] construir un acuerdo comercial estratégico amplio que abarque también los aspectos económico–financieros, científico–tecnológicos, educativos, etc.» (Plataforma Electoral FPL, 2003:16) o «Las alianzas con nuestro vecinos deberán profundizarse en los campos de seguridad internacional, el desarrollo tecnológico y la concertación de políticas comunes que, no previstos originariamente en el MERCOSUR, nos permitirán una mayor capacidad de negociación» (10). En otros términos, la propuesta contenía elementos que cuando son comparados resultan contradictorios. Sin embargo, en el contexto general de las propuestas políticas expresadas en el Plataforma, el MERCOSUR estaba subordinado a la relación con los Estados Unidos vía NAFTA y con el objetivo central de constituir el ALCA.

de inmediato a una Cumbre de Presidentes del MERCOSUR a los fines de re-fundar el Mercado Regional que tiene para la Argentina un sentido estratégico» (Plataforma Electoral FMP, 2003:15) y proponía: «La Argentina sostendrá en el MERCOSUR la libre circulación de personas dentro del mercado», «Se propiciará que en el MERCOSUR los títulos de nivel secundario, terciario y universitario serán validos en todo el territorio del mercado», «La Argentina propondrá establecer en el MERCOSUR un salario mínimo, vital y móvil, con vigencia para los trabajadores de todo el mercado», «Se propiciará en el MERCOSUR la creación de un Fondo Regional Solidario que tendrá como objetivo elevar el nivel sanitario, de previsión social y alimentaria, de manera de hacer realidad el principio y derecho a la igualdad, nivelando para arriba», «Se propiciará la creación de la Corte Suprema del MERCOSUR», para finalizar «La nueva constitución del MERCOSUR que se propone contemplará un gobierno republicano, democrático, social, representativo y federal» (15-16).

Es interesante destacar que la propuesta del FMP estaba estructurada en torno a medidas concretas de gobierno, de las cuales 21 estaban referidas al MERCOSUR (casi el 17 % del total). Si bien se puede afirmar que constituye en sí misma toda una novedad por su radicalidad, en particular porque proponía un horizonte confederal para los países del MERCOSUR, lo cierto es que en su conjunto la Plataforma constituye un conglomerado desarticulado de propuestas de políticas con escaso asidero en la situación real de la Argentina, de los países del MERCOSUR y del propio proceso de integración.

Por último, pero también dentro del marco del PJ, el Frente Para la Victoria (FPV) proponía «un MERCOSUR igualitario, integrado, y que nos dé el mismo marco de desarrollo que al resto de los países que lo integran» (Plataforma Electoral FPV, 2003:5) y enunciaba su preferencia por un modelo de integración comunitario, al estilo de la Unión Europea. El eje de esta propuesta se vinculaba con la reconstrucción del Estado y con la aplicación de políticas neokeynesianas para reactivar la economía. En este ámbito, sostenía que las relaciones con la comunidad internacional se harían «desde el proyecto regional MERCOSUR, sin perjuicio de la bilateralidad y la multilateralidad cuando esté por delante el interés nacional» (2).

Las tres propuestas justicialistas evidenciaban tres maneras diferentes de concebir no sólo la integración, sino también el *modelo de desarrollo* a partir del cual iniciar el proceso de recuperación del país. El FPL asumía la necesidad de continuar con el modelo menemista, inclusive al precio de la dolarización y el abandono de la política monetaria por parte del Estado. Su opción era «profundizar el modelo de los años 90». El FMP retomaba de la tradición peronista la recuperación del rol del Estado y la justicia social, en un tono de marcado carácter electoral. La excepcionalidad del contexto justificaba la adopción de medidas radicales que incluían la formación de una cuasifede-

ración entre los países integrantes del MERCOSUR. Su opción se resumía en «refundar el país». El FPV, por último, en un tono más moderado, rescataba también la importancia de recuperar el Estado y revisar algunos de los lineamientos económicos que habían estructurado las opciones políticas durante los años 90. Su lema, «un país en serio», traducía un intento «normalizador» pero que no dejaba de lado la necesidad de reformas.

Frente a la diversidad de opciones que desplegó el PJ, la UCR, reducida a su mínima expresión como consecuencia de su salida anticipada del gobierno, apenas esbozaba la necesidad de construir un «espacio político común para las negociaciones internacionales» (Plataforma Electoral UCR, 2003:15), si bien también detallaba algunas políticas susceptibles de aplicarse a nivel regional.⁶⁶ Esta perspectiva se encuadraba en una plataforma que partía de reconocer la necesidad de «reconstruir el Estado», poniendo énfasis en la normalización del sistema financiero para «ponerlo al servicio de la producción y el bienestar general, superando la infame patria rentista que nos hicieron creer que era el Primer mundo» (1), en una clara alusión a una de las consignas del menemismo. La Plataforma esbozaba un tímido reformismo, asumiendo las dificultades con que llegaba el partido a la elección presidencial.

En definitiva, en la elección presidencial del año 2003 las principales concepciones en juego con respecto a la integración regional se expresaron dentro del PJ, dando cuenta de que un sector de este partido prefería otras opciones de integración más acordes con su perspectiva política ligada al neoliberalismo; otro apostaba por una refundación del proceso en una línea idealista y con anclaje en el federalismo; y un tercero miraba hacia el modelo de la Unión Europea, pero acotado a garantizar que el MERCOSUR brindara las mismas posibilidades de desarrollo a todos sus miembros, en una clara alusión a Brasil. En todos los casos, lo que traducían estas propuestas era la insatisfacción con el «estado de situación» de la integración regional: para el FPL el MERCOSUR «no alcanzaba», ya que el objetivo era la liberalización del comercio a nivel hemisférico bajo la égida de los Estados Unidos; para el FMP, el MERCOSUR todavía era «demasiado poco», había que avanzar aceleradamente hacia la constitución de una nueva entidad política; para el FPV, por último, el MERCOSUR no beneficiaba de la misma manera a todos sus socios. En resumidas cuentas había que cambiarlo.

⁶⁶ Así, resaltaba que el principal punto de atención de la política exterior estaba en nuestra región y definía al MERCOSUR como «base natural de sustentación política» (Plataforma Electoral UCR, 2003:18).

3.5. Partidos políticos, integración regional y MERCOSUR: algunas conclusiones

El desarrollo de este capítulo nos permitió avanzar sobre el posicionamiento de los partidos políticos en relación con la integración regional, recuperando parte de su historia junto con la opinión de las élites políticas —entre las que se incluyen los dirigentes partidarios—, para finalizar con el análisis de las manifestaciones partidarias acerca del MERCOSUR plasmadas en las plataformas electorales de la década de los '90 y principios del siglo XXI.

De acuerdo con nuestra exposición, el apoyo a la integración regional está presente en la historia partidaria de las últimas décadas; en particular, luego de la emergencia del peronismo. Ese apoyo incluye a las élites políticas en general, por lo cual trasciende ampliamente a los partidos. Esto implica que los proyectos integracionistas cuentan con el sustento político de los sectores dirigenciales argentinos, tal como quedó evidenciado en los estudios previos referenciados en el primer apartado de este capítulo.

En cuanto al MERCOSUR —y con los límites que plantea un análisis de plataformas electorales—, observamos que *en primer lugar*, cobró una importancia creciente en las plataformas a lo largo del período bajo análisis, proceso que se observó en ambos partidos. En el año 2003, sin embargo, al menos una fracción del PJ (FPL) le dedicó un espacio escaso, acorde con su opción pro-ALCA.

En *segundo lugar*, y como ya mencionamos, la elección del año 1999 se caracterizó por enunciar explícitamente al MERCOSUR en medio de modelos específicos de integración (regionalismo abierto vs. integración profunda). Esto no implica que no hubiese un modelo en las plataformas anteriores (1995 y 1989) sino que este modelo estaba implícito y era compartido por los dos partidos analizados.⁶⁷ A partir de 1999, y en particular en la propuesta Aliancista, se plantea otra opción, aun cuando se sostenga una fuerte continuidad a nivel de las políticas públicas.

El año 2003 continuó con la tendencia mencionada, pero con una particularidad: se observa que la integración regional en general, y el MERCOSUR en particular, se inscribieron explícitamente dentro de claras concepciones acerca del «futuro deseable» para este proceso; en otros términos: se lo concibió como un instrumento clave en el ámbito de los *modelos de desarrollo* propuestos. Desde la «opción ALCA» (FPL), pasando por la «opción radicalmente refundadora» (FMP), hasta la «opción del MERCOSUR igualitario y para el desarrollo» (FPV) es posible identificar un «horizonte» en el cual inscribir

⁶⁷ En el año 1994 el MERCOSUR es visto como instrumento para lograr otro objetivo: la integración en el mercado mundial, bajo el marco del regionalismo abierto. El caso del año 1989 lo abordamos en el marco de las conclusiones generales de nuestra tesis.

las políticas integracionistas. Con la excepción de la Plataforma electoral del PJ de 1995, hasta la elección del año 2003, el MERCOSUR estuvo planteado principalmente en términos coyunturales, sin perspectivas a largo plazo, tal como es posible observar en la plataforma de la UCR de ese mismo año.⁶⁸

Por último, es claro que más que posiciones político-partidarias sólidas que se sostienen a lo largo del período, lo que se observa son posiciones fuertemente influenciadas por el entorno en el que se desarrollaron los partidos y por las tradiciones político-partidarias, sin que se puedan verificar claras líneas ideológico-políticas de diferenciación entre ambos partidos. Esta afirmación es válida particularmente para las coyunturas electorales de 1989, 1995 y 1999. En la primera primó la tradición partidaria, plasmada en una concepción de la integración más abarcadora, en el caso del PJ, o más ligada a formas de concertación y cooperación política, en el caso de la UCR. En 1995 y 1999 es la coyuntura electoral y el marco general de políticas públicas aplicadas durante los años 90 los que condicionaron las propuestas partidarias; en 1995, bajo la forma del consenso implícito en torno al modelo integracionista en marcha; en 1999, bajo la aceptación de las coordinadas económicas principales delineadas por el gobierno justicialista.

La «dimensión movilizadora de la opinión pública» nos permitió observar entonces los posicionamientos partidarios de cara al electorado en cada elección presidencial, como también las continuidades y modificaciones, resultado del avance del propio proceso de integración pero fundamentalmente de las cambiantes constelaciones de poder dentro de cada partido, de cómo cada fracción dominante se situó frente al proceso, y de la situación económica-política nacional, influenciada a su vez por el contexto internacional.

En el próximo capítulo analizaremos como se plasmaron estas posiciones a la hora de discutir los tratados fundacionales del MERCOSUR y en los proyectos normativos presentados por los legisladores nacionales referidos a la integración regional.

⁶⁸ El ejemplo más claro de esa postura es que en las Plataformas de los años 1989, 1995 y 1999 no se mencionan los límites que impone el MERCOSUR al desarrollo de determinadas políticas públicas: existe una notoria disociación entre los compromisos asumidos a nivel regional, cuya mención en las Plataformas sería en vano encontrar, y las propuestas de políticas, completamente desligadas de las obligaciones que implica ser parte del MERCOSUR. La única excepción es la Plataforma electoral del PJ del año 1999 donde se menciona la necesidad de negociar ciertos cambios en la marcha del MERCOSUR, pero siempre en función de la relación Argentina/Brasil, no en términos del bloque en su conjunto. En las Plataformas del año 2003, en cambio, queda claro que cualquier modificación del proceso de integración está supeditado a un acuerdo con el resto de los socios, si bien también se privilegia el vínculo bilateral con Brasil.

Capítulo 4

El MERCOSUR y el Congreso Nacional Argentino

4.1. Introducción

En el presente capítulo exponemos los resultados alcanzados en la investigación de la segunda variable contemplada en nuestro trabajo: las posiciones y acciones de los legisladores argentinos en el seno del Congreso Nacional en relación con el MERCOSUR. Con este objetivo dividimos el capítulo en los siguientes apartados: en primer lugar, analizamos la situación del Congreso *vis a vis* el proceso de integración regional, dando cuenta de sus capacidades, competencias y limitaciones; en segundo lugar, analizamos las adaptaciones institucionales que trajo aparejado el MERCOSUR en el ámbito del Poder Legislativo; en tercer lugar, exponemos las posiciones de los legisladores al momento de aprobarse los tratados fundacionales del MERCOSUR, considerando su pertenencia partidaria; en cuarto lugar, atendemos los actos normativos (proyectos de ley y proyectos de resolución) presentados en el período 1991–2006 vinculados al proceso de integración teniendo en cuenta la cámara de origen, la pertenencia partidaria de sus autores, el tipo de acto normativo y las temáticas que involucran; por último, cerramos el capítulo con un apartado dedicado a las conclusiones.

4.2. El Poder Legislativo y la integración regional

El Congreso Nacional constituye junto con el Poder Ejecutivo (PE) y el Poder Judicial la estructura institucional básica a partir de la cual se ejerce el poder político estatal en la Argentina. Sin embargo, los problemas a los que se enfrenta el Poder Legislativo (PL) a la hora de maximizar y/o potenciar su influencia en los procesos de toma de decisiones a nivel regional e incidir así sobre la dirección y la marcha del proceso de integración son considerables, en particular si lo comparamos con el Poder Ejecutivo.

En general, la literatura especializada aborda y señala dos tipos de problemas: por un lado, los derivados de la estructura institucional del MERCOSUR, en particular del rol subordinado asignado a los Poderes Legislativos nacionales por los tratados fundacionales del proceso de integración (Nofal, 1998; Caetano y Perina, 2000; Peña, 2001; Mustapic y Geneyro, 2003, entre otros); por otro, y de forma complementaria, los problemas derivados de la asimetría relativa de poder, competencias y capacidades entre Poderes Legislativos y Poderes Ejecutivos a nivel doméstico (Caetano y Perina, 2000; Mustapic y Llanos, 2000; Paikin, 2003; Caetano, Pérez Antón y Coronel, 2003, entre otros). Los enfoques que se centran en este segundo aspecto destacan los problemas intrínsecos derivados de la propia naturaleza del Poder Legislativo junto con las escasas competencias que le imposibilitan disputar con éxito algún grado de protagonismo en la política exterior de los Estados. Un tercer aspecto que recuperamos en este trabajo son los problemas derivados de la manera en que el Poder Legislativo argentino ha enfrentado las limitaciones señaladas, de tal modo de optimizar su participación en la integración; en otros términos, sus propias insuficiencias en el marco regional, dada una determinada constelación institucional a nivel regional y un núcleo ya establecido de competencias constitucionales a nivel interno. Este aspecto lo analizamos cuando detallamos las adaptaciones institucionales realizadas por el PL a partir del inicio del MERCOSUR y, en particular, cuando abordamos el funcionamiento de la CPCM en el próximo capítulo.

4.2.1. La estructura institucional del MERCOSUR

A diferencia de los tratados de integración entre Argentina y Brasil de finales de la década de los '80,¹ el Tratado de Asunción estableció claramente la

¹ El «Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil», firmado por ambos países el 28 de noviembre de 1988, preveía la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración con funciones y poderes relevantes para el desarrollo del proceso bilateral de integración.

subordinación de los Poderes Legislativos de los Estados Partes en relación con los Poderes Ejecutivos a la hora de definir competencias para impulsar el MERCOSUR. Como ya mencionamos en el capítulo 2, el TA sólo consideró en su último artículo la relación entre los PL y la integración regional. Dentro de las disposiciones generales, sin especificaciones concretas acerca de su naturaleza y de las relaciones con los órganos con poder de decisión, creó la CPCM y estableció que «Los Poderes Ejecutivos de los Estados Parte mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado» (Tratado de Asunción, art. 24).

Este articulado da cuenta del rol central de los PE: son éstos los que «informan» a la instancia legislativa nacional de las decisiones ya tomadas para que «faciliten» su internalización. Adicionalmente, hasta 1994, cuando se firmó el Protocolo de Ouro Preto (POP), la instancia parlamentaria de la integración del MERCOSUR (CPCM) no tuvo un rol institucional claramente definido; posteriormente, las atribuciones de su rol consultivo limitaron severamente su influencia a nivel regional, como analizaremos en el próximo capítulo.

Es interesante constatar que el diseño institucional del MERCOSUR y el rol de los PL apenas si fue mencionado al momento de aprobarse el Tratado de Asunción en el Congreso Argentino. En efecto, sólo el Senador Ricardo Lafferriere² retomó la problemática al afirmar: «Lo cierto es que cuando discutimos Tratados (...) los Parlamentos sólo pueden decir sí o no. Y el Parlamento no está para eso».³ Adicionalmente, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados se insistió con la posibilidad de incorporar un proyecto de declaración de carácter interpretativo del artículo 24 del TA a los fines de explicitar que la creación de la CPCM no implicaba negar la posibilidad de un futuro Parlamento regional. Sin embargo, en ambos casos se decidió desistir dada la imposibilidad del Congreso de introducir cualquier tipo de modificación a los Tratados Internacionales, como se analiza en el próximo apartado.

El Tratado establecía que los acuerdos alcanzados en la «Comisión de Ejecución del Tratado de Integración» (integrada por funcionarios gubernamentales de nivel ministerial) serían enviados a la Comisión Parlamentaria, compuesta por doce legisladores de cada Estado. Esta Comisión, si bien tenía carácter consultivo, podía elevar recomendaciones a la Comisión de Ejecución luego de analizar los acuerdos. Lo destacable era que esa Comisión Parlamentaria iba a tener acceso a los acuerdos antes de que éstos sean enviados a los Poderes Legislativos para su aprobación. De esta manera podía influir claramente a través de sus recomendaciones sobre los avances del proceso.

² Unión Cívica Radical, distrito Entre Ríos.

³ Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores, 24 y 25 de julio de 1991:1285.

En el caso del POP, en cambio, las voces disconformes con el rol asignado a la CPCM y, por extensión, a los Parlamentos Nacionales, fueron más notorias.⁴ Así, el Senador Antonio Cafiero⁵ expresó:

convendría hacer saber a los gobiernos que nuestro Parlamento no sólo quiere ayudar y coadyuvar a las iniciativas que llegan a su consideración (...) Debemos ser consultados obligatoriamente antes de que se confeccionen los proyectos de ley que hacen al funcionamiento del MERCOSUR. No debemos corregir, armonizar o hacer converger después aquello que podríamos haber gestado en común desde un principio.⁶

Estas palabras despertaron el apoyo de los Senadores Mario Losada,⁷ José Figueroa⁸ y Juan Aguirre Lanari,⁹ pertenecientes a diferentes partidos políticos y distritos. En la Cámara de Diputados, sin embargo, el proyecto de ley a partir del cual se sancionó el Protocolo fue tratado sobre tablas y sin discusiones ni disidencias.

Al aprobar el TA y el POP, *los legisladores explícitamente dieron su apoyo al modelo institucional elegido por los PE para avanzar en la integración, aceptando así su desplazamiento de las negociaciones regionales*. En efecto, como desarrollamos en el capítulo 2, el formato intergubernamental se tradujo en la

⁴ Cabe destacar el caso del Congreso de Brasil, donde fueron dos los tópicos que generaron resistencias: en primer lugar, la aparente violación a la autonomía de poderes entre los PL y los PE ya que el POP establecía que la CPCM debía elevar sus recomendaciones al CMC *por intermedio del GMC*. La presencia de este último órgano colocaba claramente a la CPCM en una situación de subordinación frente al «ejecutivo» de la integración, el CMC. El problema se salvó gracias a una apurada intervención del CMC que estableció que el GMC sólo daría curso a las Recomendaciones de la CPC, siendo su interlocutor legítimo el propio Consejo. El segundo problema derivaba de la redacción del art. 25, que establecía que «La Comisión Parlamentaria Conjunta procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur» (Protocolo de Ouro Preto, art. 25). Se discutió la inconstitucionalidad de este artículo pues son los Congresos Nacionales, y no una institución intergubernamental regional, los encargados de dar curso y aprobar los tratados internacionales celebrados por los países miembros del MERCOSUR. La falta de competencias de la CPC para cumplir efectivamente con lo dispuesto por este artículo transformó la discusión en un asunto básicamente teórico.

⁵ Partido Justicialista, distrito Buenos Aires.

⁶ Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores, 5 de julio de 1995:2475.

⁷ Unión Cívica Radical, distrito Misiones.

⁸ Partido Justicialista, distrito Santiago del Estero.

⁹ Partido Liberal, distrito Corrientes.

creación de instituciones no permanentes, constituidas por funcionarios ministeriales —en las instituciones con poder de decisión— y por la burocracia técnico-profesional de las distintas dependencias estatales, manifestada institucionalmente en los Subgrupos de Trabajo dependientes del GMC. Más allá de los consensos y desacuerdos explícitos que se observaron en estos niveles de discusión, lo cierto es que la decisión (política) de aprobar o rechazar los resultados de las negociaciones siempre estuvo en manos del GMC y especialmente del CMC, dependientes de la voluntad de los PE. En este contexto, los PL sólo podían incidir parcialmente en la dirección del proceso de integración de forma reactiva y a nivel interno en el momento en que las decisiones tomadas a nivel regional tenían que ser internalizadas.¹⁰

Por último, y en estrecha vinculación con la estructura institucional mercosureña, cabe recordar la inexistencia de espacios institucionalizados a nivel regional para los partidos políticos de los Estados Miembros. Esta ausencia es significativa en la medida que estas organizaciones son las que en su mayor parte dan forma (y conforman) a la dirigencia política de cada Estado. La apertura de una nueva «arena de negociación política» que implicó la puesta

¹⁰ Las decisiones que se toman a nivel regional por los órganos con poder de decisión (CMC, GMC y CCM) deben ser, en su amplia mayoría, incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país para la sanción de sus leyes. Esto implica que las «normas MERCOSUR» no poseen ni efecto directo ni aplicabilidad inmediata. Íntimamente vinculados, ambos conceptos refieren a la imposibilidad de que los particulares puedan invocar las normas regionales frente a los Estados Nacionales u otros particulares, ya que para que éstas tengan vigencia deben ser transformadas primero en derecho *interno*. Ambos, a su vez, remiten a la ausencia de primacía de las normas regionales frente a los ordenamientos jurídicos nacionales. Para un análisis detallado en relación con estos principios aplicados a un derecho auténticamente comunitario, como lo es el derecho europeo, puede consultarse Acosta Estévez (2004) y Rodríguez Carrión (2003); para el caso del MERCOSUR a Rivas (2006) y Martínez Puñal (2005), entre otros. Cabe mencionar que no toda la normativa generada desde el plano regional ha sido «internalizada» mediante la vía parlamentaria. En algunos casos los PE optaron por incorporar las normas a sus ordenamientos jurídicos nacionales mediante sanciones administrativas y/u otros tipos de mecanismos, de manera de evitar la discusión parlamentaria. En situaciones donde el Congreso se mostró disconforme con los resultados de las negociaciones, los PE optaron por «demorar» la presentación de la norma para su discusión parlamentaria. Esto explica, al menos en parte, que un porcentaje altamente significativo de la normativa MERCOSUR nunca haya sido internalizada y, por ende, no se encuentre en vigencia (véase Rivas, 2006). En casos muy puntuales el PL obligó a renegociar lo acordado, siendo el caso más destacado el del azúcar, que mencionamos más adelante.

en marcha del MERCOSUR, enfrentó a los partidos a la necesidad de reconocer a sus equivalentes de otros países. En palabras de Hirst:

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

En el ámbito parlamentario regional, este desconocimiento entre los partidos facilitó que los miembros de la CPCM se agruparan en función de su nacionalidad y no en función de sus ideas políticas, como analizaremos en el próximo capítulo. De hecho, la CPCM operó durante toda su existencia bajo el formato de «Secciones Nacionales» y las decisiones sólo se tomaban por consenso de las cuatro delegaciones. En definitiva, el esquema intergubernamental se afianzó también en una instancia que debería haber facilitado la discusión política de la integración más allá de la pertenencia nacional de sus miembros.

4.2.2. Asimetrías entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

Es bastante claro desde un enfoque constitucionalista que los Poderes Legislativos poseen pocas competencias en materia de relaciones exteriores.¹¹ Siendo los tratados de integración un área de política exterior, se puede entonces adelantar que los PL se encuentran en una situación desventajosa en relación con los PE. La «asimetría» constitucional no constituye sin embargo el único factor a destacar en el marco de las competencias de ambos poderes a la hora de atender las exigencias de un proceso de integración regional. En efecto, la propia naturaleza del Poder Legislativo lo sitúa en

¹¹ Para Argentina Mustapic y Llanos (2000:53) plantean la noción de *centralismo limitado* recordando que «no está demás subrayar que los recurrentes golpes de Estado, al tiempo que discontinuaron las actividades del Congreso —limitando así el desarrollo de sus capacidades institucionales— permitieron que el Ejecutivo extendiera los alcances de su autoridad y acumulara facultades y expertise. Si agregamos, además, que el desarrollo institucional cristaliza orientaciones normativas y expectativas, este conjunto de factores terminó depositando en la Presidencia la misión de fijar las iniciativas y prioridades de la vida política. En este marco, no se espera del Congreso sino un rol reactivo, centrado en la tarea de revisar la legislación con la que se confronta. Liderazgo presidencial, fiscalización parlamentaria, estos son los parámetros constitucionales e históricos a partir de los cuales debe ser analizada la relación Ejecutivo-Legislativo en la Argentina».

una posición desventajosa. Abordaremos en primer lugar las asimetrías de competencias que se derivan de lo establecido constitucionalmente para luego detenernos en este punto.

En el caso argentino, el régimen presidencialista se traduce en fuertes atribuciones del PE *vis a vis* el PL. En relación sólo con nuestro tema y de acuerdo con la Constitución Nacional, es el Poder Ejecutivo el que dirige la política exterior y quien «concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules» (art. 99, inc. 11). Frente a esta competencia, el Congreso sólo dispone de poderes reactivos: «Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede» (art. 75, inc. 22).

El desequilibrio constitucional, sin embargo, no explica por sí mismo el rol de ambos poderes en lo referente a la política exterior en general y a la integración regional en particular. En ese aspecto, también son relevantes otras características del régimen político. Mustapic y Llanos plantean precisamente que además de las atribuciones del PE hay que reconocer que Argentina posee un régimen federalista débil y partidos políticos proclives a facilitar la emergencia de líderes fuertes: «estos tres factores han dado lugar a la concentración y centralización del poder y, paralelamente, han debilitado y disminuido las funciones del Congreso» (2000:52).

Esta relativa debilidad del Poder Legislativo no ha impedido, por otra parte, que en ciertas coyunturas problemáticas, el Congreso se haya opuesto con éxito a las decisiones del Poder Ejecutivo.¹² En general, sin embargo, el PL ha

¹² En lo referente al MERCOSUR, el caso paradigmático lo constituyen las negociaciones en torno al azúcar. Resumiendo brevemente los elementos principales de esta disputa cabe recordar que hacia fines del año 1996 y principios de 1997 se entablaron negociaciones serias entre los socios del MERCOSUR (específicamente entre Argentina y Brasil) en torno a la futura integración del sector azucarero al mercado común, hasta entonces al margen del proceso de desgravación arancelaria. Las negociaciones se transformaron rápidamente en una disputa política en torno a la legitimidad de implementar medidas para proteger y/o favorecer a determinados sectores productivos. Mientras se estaban llevando a cabo las negociaciones, y frente a la amenaza que suponía para el sector doméstico argentino la liberalización del comercio del azúcar, los productores y demás actores involucrados en las cadenas de producción y comercialización presionaron sobre los legisladores en defensa de sus intereses. El resultado fue la aprobación de una ley que condicionaba la disminución de las alícuotas a la importación de azúcar a la suspensión de los incentivos a la producción de etanol de Brasil. La Ley 24822 reflejó claramente que las discusiones en torno al

optado por evitar los enfrentamientos directos con el PE. Frente a decisiones de carácter polémico a nivel del MERCOSUR ha privilegiado el no tratamiento de los proyectos, obligando así al PE a renegociar a nivel regional el contenido de la norma en cuestión sin incrementar el nivel de tensión política.

De acuerdo con Mustapic y Llanos (2000), cuatro mecanismos han permitido que el Congreso pueda negociar con el PE en áreas vitales para sus miembros. Los tres primeros remiten a los procedimientos legislativos establecidos, y el cuarto a los partidos políticos. En primer lugar, los proyectos de ley que ingresan a las Cámaras son remitidos a la/las Comisiones permanentes especializadas para su análisis antes de ser discutidas en el Plenario.¹³ Las Comisiones elaboran uno o dos dictámenes¹⁴ que constituyen la base para su discusión en la Cámara respectiva. Las Comisiones son las que deciden si discuten o no los proyectos de ley, conformando además un espacio idóneo para la expresión de los diversos intereses involucrados en los proyectos y así lograr consensos interpartidarios. Éste ha sido uno de los momentos por excelencia donde los proyectos de ley controvertidos han quedado paralizados.

El segundo mecanismo refiere a la fijación de la agenda parlamentaria, a cargo de la Comisión de Labor Parlamentaria; como bien plantean los autores aludidos, «este procedimiento asegura al Congreso amplias facultades para decidir las prioridades de la agenda» (Mustapic y Llanos, 2000:55), si bien constituye una regla informal de funcionamiento del Congreso dar prioridad a las iniciativas del Ejecutivo. El tercero remite a la composición de las Comisiones, que respeta la proporcionalidad de la Cámara; nuevamente,

azúcar lograron aglutinar una poderosa constelación de intereses internos traducida en el desdibujamiento de las diferencias partidarias en el seno del Congreso, que votó masivamente para proteger al sector frente a la competencia «desleal» de Brasil. El PL respondió a los intereses inmediatos y concretos de una porción significativa del electorado, en particular de las provincias del norte argentino, donde se desarrolla la mayor parte de la producción azucarera. Frente a esta norma, que en definitiva le marcaba «el campo de juego» al Poder Ejecutivo en materia de integración del sector, el Presidente optó por el veto. Sin embargo, el Congreso logró reunir los votos para rechazar el veto presidencial, de acuerdo con los mecanismos dispuestos por la Constitución Nacional, por lo cual la ley entró en vigencia. Este episodio aunque excepcional, indica precisamente que más allá de las disparidades en términos de competencias, el Congreso está en condiciones de incidir claramente en la dirección y la profundidad del proceso de integración.

¹³ Se denomina Plenario a la sesión legislativa de cada Cámara donde asisten en teoría la totalidad de sus miembros. Es la instancia decisoria suprema del PL.

¹⁴ En caso de que no se haya logrado elaborar un único dictamen consensuado entre todos los miembros de la Comisión.

las reglas informales establecen que las Comisiones más relevantes sean presididas por miembros pertenecientes al partido oficialista. Ambos mecanismos tienden a facilitar los vínculos y negociaciones entre PL y PE.

Por último, y con referencia a los partidos políticos, Mustapic y Llanos (2000) afirman que tradicionalmente han sido muy disciplinados, lo que se traduce en el apoyo en el Congreso a los proyectos de ley remitidos por el Ejecutivo. Sin embargo, el federalismo y la organización descentralizada que presentan los partidos han dado lugar a fuerzas políticas heterogéneas y débilmente cohesionadas. Esto obliga al PE a una negociación constante en distintos niveles (nacional y provincial principalmente).

Cabe mencionar que a partir de los años 1996 y 1997 el Congreso se vinculó más directamente con el proceso de integración mediante la creación de dos Comisiones Permanentes (una en cada Cámara) sobre el MERCOSUR. Esas Comisiones en realidad tradujeron institucionalmente el modo de organización de la CPCM brindando así un canal de comunicación más fluido y eficaz con la «institución parlamentaria» regional. La creación de estas Comisiones, sin embargo, trajo aparejado sus propios problemas, como nos referiremos en el tercer apartado.

Por otro lado, ciertas características del PL atentan contra las posibilidades de que éste intervenga más activamente en la integración regional. Una de las principales es su conformación. En efecto, el Poder Ejecutivo posee un líder claro, el Presidente, que establece sus objetivos y las políticas para llevarlos a cabo. En contraposición, el Congreso, en tanto representa la diversidad de la sociedad, es un cuerpo heterogéneo y fragmentado entre diversas lealtades partidarias y territoriales. La diversidad de intereses que se encuentran presentes hace muy difícil lograr acuerdos que establezcan políticas claras y comunes que involucren a todos sus miembros.

A nivel individual, en tanto, los legisladores se encuentran inmersos en una vorágine de intereses y presiones muchas veces contrapuestos. Deben atender múltiples cuestiones ligadas a sus vínculos partidarios, a las relaciones del partido con el poder gobernante (a nivel nacional y provincial), dar respuestas a las políticas implementadas desde el PE, sea o no del mismo partido, viabilizar proyectos de políticas públicas ligadas a su base electoral-territorial, y no descuidar todas aquellas cuestiones que puedan poner en peligro el caudal de votos necesarios para extender su permanencia en el cargo en una próxima elección o promocionar su carrera política. Entre el nivel regional y el nivel local se acumulan un conjunto de presiones que hacen difícil, sino imposible, una atención pormenorizada a los problemas de la integración, aparentemente tan lejana a los intereses de los votantes.¹⁵

¹⁵ Al respecto, en una de las entrevistas personales realizadas, el entrevistado SR

Vigevani *et al.* plantea en este sentido, y refiriéndose a los primeros años del MERCOSUR, que

«A preocupação com a agenda interna implicou em falta de atenção da sociedade e de seus representantes na questão da organização institucional do processo de integração, dando relativa autonomia aos negociadores brasileiros e argentinos para direcionar as negociações e o processo de acordo com suas próprias concepções» (2001:14).¹⁶

En efecto, la escasa visibilidad del MERCOSUR y su distancia en relación con la disputa política interna facilitó en los primeros años la escasa atención y preocupación de los PL por la integración, en particular porque la atención al MERCOSUR no se traducían en votos. La excepción, como ya mencionamos, fueron cuestiones puntuales con fuerte repercusión mediática o con efectos inmediatos sobre porciones significativas del electorado. A partir de 1999, sin embargo, la crisis que se desató en el MERCOSUR, vía devaluación brasileña —y su eventual impacto sobre Argentina— obligan a relativizar esta afirmación, tal como quedó de manifiesto en la mayor importancia otorgada al tema en las plataformas electorales de ese mismo año.

En definitiva, y sintetizando lo expuesto en este apartado: las competencias constitucionales reconocidas a ambos poderes; las características del régimen político y de los partidos políticos locales, la naturaleza del Poder Legislativo, que dificulta la acción mancomunada de sus miembros; y la confluencia de presiones provenientes de diversos ámbitos sobre los legisladores, son todos factores que contribuyeron a desbalancear a favor de los Poderes Ejecutivos la potestad para incidir directamente en la marcha del proceso de integración.

afirmaba: «cuando un Diputado o Senador Nacional miembro de una Comisión bicameral es a su vez legislador nacional y legislador que representa intereses supranacionales, más allá que la CPCM haya sido mucho menor que el Parlamento del MERCOSUR, está duplicando su rol de representatividad, entonces me parece que en (...) respuesta de en qué podrían haber avanzado más, tenga que ver que quizás la energía de un legislador, que tiene que poner energía en su provincia, en su Cámara y en su rol de parlamentario» (Entrevista personal, 4/4/2009).

¹⁶ «La preocupación con la agenda interna dio lugar a la falta de atención de las sociedades y de sus representantes sobre la cuestión de la organización institucional del proceso de integración, dando autonomía relativa a los negociadores de Brasil y Argentina para direccionar las negociaciones y el proceso de acuerdo con sus propias concepciones». Traducción propia.

4.3. Adaptaciones Institucionales del Poder Legislativo

Tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores del Congreso Nacional contaban al momento de aprobarse el Tratado de Asunción con sus respectivas comisiones permanentes dedicadas al análisis de los proyectos de ley vinculados a la política exterior y asuntos internacionales.¹⁷ La aprobación del Tratado implicó también la creación de una Comisión Parlamentaria de carácter regional, aunque no dispuso su conformación ni sus vínculos con los Congresos Nacionales. En parte para salvar ese vacío legal, y en parte previendo que el MERCOSUR implicaba un esfuerzo adicional para el Congreso —en particular, con relación al proceso de internalización de la normativa sancionada a nivel regional— se decidió crear una nueva comisión de carácter bicameral denominada precisamente «Comisión Bicameral del MERCOSUR» y que fue constituida oficialmente a través de la Ley 24109. En su artículo 2º la Ley estableció que

Dicha comisión tendrá como misión dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 del Tratado de Asunción, a cuyo fin, el Poder Ejecutivo (...) deberá informarle periódicamente de toda circunstancia y decisión que se adopte en el orden nacional respecto al MERCOSUR (...) Compete a la comisión informar periódicamente a sus respectivos cuerpos legislativos sobre la marcha del proceso de integración.

Se previó su conformación con ocho (8) Diputados y ocho (8) Senadores y se dispuso que «los miembros de esta comisión constituirán la delegación del Congreso Argentino a la comisión prevista en el artículo 24 del Tratado de Asunción» (art. 4).

La ley que dio origen a la Comisión Bicameral entró en vigencia en agosto de 1992;¹⁸ para esa fecha ya se habían efectuado varias reuniones de legisladores a nivel regional en el seno de la CPCM,¹⁹ y si bien la Ley 24109 preveía que los miembros de la Comisión Bicameral serían también los miembros de la Sección Nacional de la CPCM, lo cierto es que ello no ocurrió. Por un lado,

¹⁷ En ambos casos se denomina «Comisión de Relaciones Exteriores y Culto».

¹⁸ El proyecto de ley (Expte. 1251/91) se inició en la Cámara de Senadores a fines de 1991 y fue aprobado en abril de 1992. La Cámara de Diputados lo convirtió finalmente en ley el 1º de julio de 1992. El 5 de agosto de ese mismo año fue publicado en el Boletín Oficial.

¹⁹ En el capítulo siguiente analizamos con detalle el origen y conformación de la CPCM. Cabe adelantar solamente que la base de su organización eran las Secciones Nacionales: una delegación parlamentaria por cada Estado miembro que representaba a los respectivos Poderes Legislativos nacionales. Cada Sección Nacional era autónoma para organizarse y sus miembros eran elegidos por los Congresos Nacionales respectivos.

porque la Comisión Bicameral nunca se conformó en los términos establecidos por la Ley; por otro, porque la Sección Nacional de la CPCM siguió actuando en forma independiente y «virtual» en el plano institucional nacional, al menos hasta finales de la década del 90.

En este sentido, las entrevistas realizadas coinciden en afirmar que la Comisión Bicameral nunca funcionó como tal. Así, el entrevistado OC,²⁰ ante la pregunta de cómo se vinculaba la Sección Nacional de la CPCM con la Comisión Bicameral contestó: «La de la Ley 24109 nunca funcionó»; de igual manera el entrevistado MC²¹ manifestó: «fue creada por ley, pero no tuvo, digamos... por lo menos no le conocemos vestigios documentales». Por último, el entrevistado SR nos brindó algunos detalles adicionales: «nunca se terminó de conformar la Comisión Bicameral del MERCOSUR porque el Senador Vaca falleció²² (...) los *off the record* dicen que fue creada para que (...) tuviera su propia Comisión y su propia Presidencia, con lo que eso implica».

La no operatividad de la Comisión Bicameral tuvo como efecto adicional una invisibilización de la Sección Nacional de la CPCM al interior del Congreso Nacional, dado que no funcionaba ninguna instancia institucional permanente que diera cuenta de su presencia.²³ En consecuencia, en la Cámara de Diputados los actos normativos referidos al MERCOSUR no empezaron a ser derivados sistemáticamente a los legisladores que participaban de la CPCM hasta el año 1996, vía una nueva Comisión creada ese año. En la Cámara de Senadores, se la tuvo en cuenta sólo ocasionalmente desde 1995 bajo el nombre de «Comisión Bicameral del MERCOSUR», confundiendo el nombre con el de la Comisión de la Ley 24109.

A principios de la segunda mitad de la década de los '90, tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores conformaron sendas Comisiones unicamerales para intentar centralizar los actos normativos referidos al MERCOSUR y vincularse más eficazmente al proceso de integración. A nivel regional, la CPCM había sido jerarquizada mediante el Protocolo de Ouro Preto que la reconoció como parte de la institucionalidad del MERCOSUR aunque sin otorgarle capacidad decisoria. La creación de nuevas Comisiones a nivel nacional, sin embargo, trajo aparejados nuevos problemas a la vez que abrió oportunidades para la Sección Nacional de la CPCM.

²⁰ Entrevista personal, 5 de mayo de 2010.

²¹ Entrevista personal, 10 de marzo de 2010.

²² El primer Presidente de la misma. Entrevista personal, 4 de abril de 2009.

²³ Al respecto, el entrevistado CR afirma: «Para ser sincero, me parece que el resto del Poder Legislativo, el 80 ó el 90 % del resto del Poder Legislativo, ignoraba la existencia de la Sección Nacional» (Entrevista personal, 4 de julio de 2010).

Así, en la Cámara de Diputados, se creó la «Comisión del MERCOSUR»,²⁴ mientras que en la Cámara de Senadores se dio origen a la «Comisión de Asesoramiento del MERCOSUR».²⁵ Estas nuevas Comisiones funcionaron institucionalmente de forma independiente de la Sección Nacional de la CPCM, lo que se tradujo en un doble organigrama de escasa operatividad. No obstante, la Sección Nacional de la CPCM logró mayor institucionalidad a nivel nacional al amparo de la Comisión del MERCOSUR de la cual empezó a depender como una suerte de subcomisión. Formalmente, ambas tenían existencia institucional separada y de hecho los miembros de ambas comisiones no siempre coincidían. De todos modos, y por el empuje de los sucesivos Presidentes de la Sección Nacional de la CPCM, éste fue el ámbito a partir del cual se logró que la Sección Nacional realmente funcione como Comisión Parlamentaria regional. Todos los entrevistados coinciden en afirmar que recién en los años 1999/2000 la CPCM (Sección Nacional)²⁶ es operativa y logra participar activamente a nivel nacional. Los legisladores que participaron tanto de la Sección Nacional como de la Comisión del MERCOSUR fueron la vía para un reforzamiento de los vínculos entre la CPCM y el Congreso Nacional.

Adicionalmente, es necesario mencionar que si bien la Sección Nacional de la CPCM tenía un carácter bicameral, su organización en vinculación con la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados hizo que su presencia institucional se verificara principalmente en esta Cámara. La Comisión de Asesoramiento del MERCOSUR de la Cámara de Senadores, en tanto, tuvo corta existencia: bajo el proceso de racionalización de las Comisiones, esta Cámara resuelve disolverla y sus funciones son absorbidas por la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto en el año 2002.²⁷

A nivel de la Cámara de Diputados, la Comisión del MERCOSUR siguió funcionando de forma paralela a la Sección Nacional de la CPCM, lo que se tradujo en momentos de colaboración pero también de competencia entre ambas. De acuerdo con esto, la Sección Nacional no tenía habilitada ningún circuito para su participación en el proceso legislativo interno, lo que obligaba a que su presencia se efectivizara vía la iniciativa individual de los legisladores o vía la Comisión del MERCOSUR.

El relevamiento de los actos normativos que tuvieron por objeto al MERCOSUR da cuenta de los problemas institucionales que tuvo el Poder Legislativo para ordenar eficazmente su vinculación con el proceso de integración. En lo que res-

²⁴ Proyecto de Resolución 2162-D-96, aprobado el 05 de junio de 1996.

²⁵ Proyecto de Resolución 972/96, aprobado el 04 de diciembre de 1996.

²⁶ Bajo la Presidencia de Carlos Raimundi, legislador por el distrito Buenos Aires del FREPASO.

²⁷ Expediente 100/02 Comunicación de Comisiones.

pecta a la Cámara de Diputados, primero se intentó dar cumplimiento a la Ley 24109;²⁸ casi simultáneamente, se aprobó girar todos los proyectos relacionados al tema a la CPCM.²⁹ Sin embargo, los proyectos siguieron siendo enviados a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto y/o a otras comisiones vinculadas con los temas comerciales, educativos y/o de desarrollo de las economías regionales. También se intentó transformar en comisión interna de la Cámara a la Sección Nacional de la CPCM³⁰ —lo que hubiera sido quizás lo más conveniente—, pero dado que ésta era Bicameral, como ya mencionamos, no se logró encontrar un mecanismo idóneo que conformase a todos los legisladores. Finalmente, se creó la Comisión del MERCOSUR como instancia separada de la CPCM, que desde fines de 1996 se transformó en la Comisión que recepcionó la mayor parte —no todos— de los actos normativos referidos al proceso de integración.

En la Cámara de Senadores, la organización institucional fue menos nítida. Si bien desde principios del año 1992 ya se había aprobado una Resolución³¹ por la cual se ordenaba centralizar todos los actos normativos cuyo objeto fuese el MERCOSUR en la Comisión Bicameral Ley 24109, el hecho de que ésta no se conformase trastocó el circuito legislativo. Muy pocos de los proyectos normativos fueron girados a la Sección Nacional de la CPCM «para su conocimiento» —ya que ésta no podía emitir dictamen—, mientras que la mayoría lo fue a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto y/u otra comisión relacionada con la temática del proyecto respectivo. También se intentó transformar la Sección Nacional en Comisión interna,³² pero sin éxito. Entre los años 1995 y 1996 se mencionan en los proyectos relevados tres Comisiones Diferentes: la Comisión Bicameral Ley 24109;³³ la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR;³⁴ y una tercera «Comisión del MERCOSUR»,³⁵ inexistente en esta Cámara ya que la Comisión de la Cámara de Diputados del mismo nombre recién fue creada a mediados de 1996, lo que da cuenta del desconocimiento y confusión que sobre el tema tenían los propios legisladores. A partir de la creación de la Comisión de Asesoramiento del MERCOSUR, los actos normativos empiezan a ser centralizados por esta Comisión aunque tampoco de forma exclusiva.

²⁸ Proyecto de Resolución 5652-D-93 por el que se exige la conformación de la Comisión Bicameral.

²⁹ Proyecto de Resolución 0581-D-94, aprobado el 12 de diciembre de 1994.

³⁰ Proyecto de Resolución 1086-D-96.

³¹ Proyecto de Resolución 1429/91, aprobado el 22 de abril de 1992.

³² Proyecto de Resolución 2175/93.

³³ Proyecto de Resolución 1558/95.

³⁴ Proyecto de Resolución 1972/96, entre otros.

³⁵ Proyecto de Resolución 107/95 y Proyecto de Resolución 07/96, entre otros.

Es a la luz de esta confusa institucionalidad que debe interpretarse el accionar del Congreso en relación con el MERCOSUR, aspecto que volveremos a abordar en el último apartado de este capítulo. En la próxima sección nos detenemos en analizar cómo se recepcionaron y discutieron los Tratados fundacionales del MERCOSUR atendiendo particularmente la pertenencia partidaria de los legisladores.

4.4. Tratados fundacionales del MERCOSUR y posiciones partidarias

Los Tratados analizados en este apartado constituyeron hitos fundamentales en el origen y desarrollo del MERCOSUR, en particular en lo que refiere a su evolución institucional y a la profundización de la integración regional. Esquemáticamente, el Tratado de Asunción (1991) es clave en tanto es el instrumento jurídico que dio origen al proceso; el Protocolo de Ouro Preto por su parte (1994), cristalizó un esquema institucional cuyo núcleo aún se encuentra vigente; en tercer lugar, el Protocolo de Ushuaia (1998) dio cuenta de la relevancia otorgada por los Estados participantes a la democracia, a la vez que estableció un requisito claro con relación al régimen político, no sólo para los potenciales aspirantes a sumarse al proceso sino también para la permanencia en el MERCOSUR de los Estados Miembros de pleno derecho y los Estados asociados;³⁶ en cuarto lugar, el Protocolo de Olivos (2002), que modificó el sistema de solución de controversias y permitió la puesta en marcha de un Tribunal de Revisión de carácter permanente; por último, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005) que reemplazó a la CPCM por un auténtico Parlamento regional.

En su conjunto entonces, la recepción y el debate en torno a estos Tratados debería permitirnos obtener elementos adicionales para identificar y evaluar la posición de los partidos políticos en relación con el MERCOSUR. Para facilitar la exposición de los resultados obtenidos cada Tratado es analizado en forma separada.

4.4.1. El Tratado de Asunción y los orígenes del MERCOSUR

Contrariamente a lo que puede suponerse *a priori* —y dada la importancia que adquiriría el MERCOSUR como destino de las exportaciones argentinas en muy pocos años (ver cuadros I.a, I.b y I.c en Anexo)—, la aprobación del

³⁶ Al momento de la firma del referido Protocolo, tanto Chile como Bolivia eran Estados asociados y se sumaron al acuerdo que le dio origen. Posteriormente adhirieron Perú (2005), Venezuela (2005), Ecuador (2007) y Colombia (2008).

Tratado de Asunción (TA) no generó demasiado interés en los legisladores argentinos, inmersos en la vorágine de la crisis económica que experimentaba Argentina en ese entonces.³⁷ En los Diarios de Sesiones, tanto de la Cámara de Senadores³⁸ como de Diputados,³⁹ se hace expresa mención a la «lamentable necesidad» de que el Tratado sea aprobado en una sesión común y no en una especial, lo que hubiera permitido la participación de un mayor número de legisladores en el debate, dado el contexto económico del país. Lo cierto es que en ambas Cámaras los debates contaron con un auditorio escaso,⁴⁰ de forma tal que fue necesario solicitarles a los presidentes de bancada que llamen a los legisladores que se encontraban fuera del recinto para poder alcanzar el quórum necesario para votarlo. Aunque escasos, en los debates participaron legisladores pertenecientes a una amplia variedad de partidos,⁴¹ si bien en la Cámara de Diputados la mayoría de los oradores pertenecieron al PJ mientras que en la Cámara de Senadores fue la UCR la que se ganó ese lugar.

³⁷ El TA se firmó el 24 de marzo de 1991. Pocos días después, la Argentina sancionó la Ley de Convertibilidad 23928, por la cual se fijó la paridad de la moneda nacional con el dólar (10.000 australes = 1 dólar) sentando las bases para un cambio del signo monetario, que se verificó al año siguiente. El objetivo principal de la medida fue evitar una nueva crisis hiperinflacionaria como la que se había experimentado en 1989. Si bien se logró controlar la inflación, ese año aún alcanzó el 84 % anual (Rapoport, 2000).

³⁸ El Tratado fue discutido y aprobado en la 16° Reunión, 9° Sesión Ordinaria, del 24–25 de julio de 1991.

³⁹ El Tratado fue discutido y aprobado en la 30° Reunión, 9° Sesión Ordinaria del 14–15 de agosto de 1991.

⁴⁰ En lo que respecta a la Cámara de Senadores asistieron en principio 41 Senadores (incluyendo al Presidente y los Vicepresidentes de la Cámara). Sin embargo, al momento de llamar a votación se encontraban presentes sólo 17 (Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991:1288). En la Cámara de Diputados en tanto asistieron 212 legisladores pero al momento de la votación el número era insuficiente para obtener quórum, por lo cual hubo que llamar a cuarto intermedio (Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991:2439).

⁴¹ En la Cámara de Senadores expusieron su posición 8 legisladores pertenecientes a la UCR (4), PJ (1), Partido Bloquista (1), Partido Liberal de Corrientes (1) y Partido Autonomista de Corrientes (1); en la Cámara de Diputados 13 legisladores pertenecientes al PJ (6), UCR (2), Partido Demócrata Progresista (1), UCeDe (1), Partido Demócrata Cristiano (1), Partido Liberal de Corrientes (1) y Movimiento de Integración y Desarrollo (1). En el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados también se insertó el discurso de un legislador del PJ que no expuso oralmente su posición y dos discursos escritos por legisladores que participaron del debate del mismo partido.

En esta última Cámara, los debates sobre la aprobación del Tratado giraron alrededor de dos grandes ejes: 1. la *integración como aspiración histórica*, anclada en la idea de América Latina como «patria grande» y en los aspectos sociales, económicos, culturales y políticos comunes a todos los países latinoamericanos,⁴² y 2. la *integración como necesidad*, vinculada a la idea de que «la unión hace la fuerza», en particular frente a los desafíos que planteaba el nuevo contexto internacional.⁴³ Ambos ejes estructuraron la mayoría de las intervenciones de los legisladores, en forma independiente de su pertenencia partidaria; sin embargo, se observaron diferencias importantes a la hora de evaluar al MERCOSUR como un instrumento para enfrentar los retos que planteaba la globalización, particularmente con relación a su marcado énfasis en los aspectos económicos.

Como único orador del PJ, el Senador Eduardo Menem⁴⁴ sostuvo en defensa del MERCOSUR que «significa ganar o ampliar el espacio de nuestros mercados nacionales en estos tiempos en que las economías nacionales en el orden internacional son superadas por las economías a escala».⁴⁵ En la misma línea, el Senador Juan Aguirre Lanari⁴⁶ planteó «el mundo que vivimos ya no es el de las naciones de aquel espléndido aislamiento (...) Hoy vivimos en el mundo del continentalismo».⁴⁷ Manifestando una posición favorable a la integración, sin embargo, dos intervenciones de legisladores pertenecientes

⁴² En relación con el primero de los ejes, por ejemplo, el Senador Ricardo Laferriere (UCR–Entre Ríos) sostenía: «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» (Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991:1284).

⁴³ Es clara en este sentido la intervención del Senador Luis León (UCR–Chaco): «será difícil resolver nuestros problemas si cada país aisladamente elabora su estrategia para tratarlos. Los problemas de la deuda, del narcotráfico y de la dependencia van a obligar a nuestras naciones a poner en práctica políticas coherentes para afrontar estos grandes desafíos en el contexto de una comunidad económica» (Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991:1283).

⁴⁴ Partido Justicialista, distrito La Rioja. Se señala que además era el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

⁴⁵ Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991:1278.

⁴⁶ Partido Liberal de Corrientes.

⁴⁷ Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991:1287.

a la UCR sumaron al debate algunas dudas respecto del MERCOSUR tal como estaba formulado. Así, el Senador Ricardo Laferriere afirmó

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 damos un tinte demasiado economicista a nuestros esfuerzos integradores; les damos un tinte que pareciera reducirse al comercio de mercancías.⁴⁸

Por su parte, el Senador Mario Losada sumó el problema de las asimetrías: «En el marco de este desafío que constituye la integración también debemos pensar en cuidar nuestras economías regionales. Debemos establecer la búsqueda de simetrías en nuestras economías».⁴⁹ Aun así, el Tratado fue aprobado por decisión unánime de la Cámara.

En la Cámara de Diputados, en tanto, el debate también se estructuró en torno a los ejes mencionados, aunque de una forma menos nítida y en diálogo con posiciones críticas, acerca del MERCOSUR, que es evaluado explícitamente como un modelo de integración entre otros posibles.

La exposición del Diputado José Corchuelo Blasco⁵⁰ es una de las que mejor ilustra los ejes de la *integración como aspiración histórica* y la *integración como necesidad* al afirmar que «en la República Argentina (...) se trata de la continuidad de un proceso que viene desde lejos: parte de San Martín y de Bolívar»,⁵¹ y continúa:

se trata de una herramienta que, sobre la base de nuestras propias posibilidades, nos permitirá emprender un camino distinto, en el que consolidados en un grupo homogéneo, los países más pequeños con problemas más grandes y los países más grandes con problemas pequeños —y grandes— podrán resolverlos, cuando por sí solos quizás les sería imposible hacerlo.⁵²

⁴⁸ Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991:1285.

⁴⁹ Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991:1286.

⁵⁰ Partido Justicialista, distrito Chubut. Desde la UCR Dante Caputo (distrito Capital Federal) expresó: «los ideales de integración vienen desde hace mucho tiempo (...) En la actualidad la integración no es sólo algo deseable, sino que es necesaria a la luz de las profundas transformaciones que sufre el contexto internacional» (Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991:2426).

⁵¹ Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991:2423.

⁵² Su exposición recoge además argumentos ya analizados y expuestos en la Cámara

Sin embargo, como ya mencionamos, en este debate se perfilaron claramente distintas posiciones sobre los modelos deseables de integración regional. Así, marcando diversos grados de diferenciación con respecto a la propuesta sostenida por el Poder Ejecutivo y reflejada en el Tratado de Asunción, varios legisladores expresaron dudas y críticas.

En este sentido, se destaca la exposición de Antonio Cafiero,⁵³ que desde el mismo Partido Justicialista manifestó:

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?

y continúa:

no podemos soslayar que los Estados que firman este tratado se encuentran en un proceso de transformación. El adelgazamiento de los Estados latinoamericanos que integran el Mercosur les quita un atributo central que es el de ser distribuidores de la actividad económica. Se sigue delegando en los mercados la posibilidad de dicha distribución. Desde nuestro punto de vista seguimos insistiendo en que es necesario fortalecer el rol de asignador del Estado, de lo contrario, la integración puede ayudar a debilitar los mecanismos de distribución de riqueza, de creación de trabajo y de superación de la decadencia de nuestros pueblos.⁵⁴

De forma similar, Dante Caputo (UCR) sostuvo la necesidad de avanzar más allá de la integración económica «lo que queremos consolidar no son sólo relaciones económicas: es aumentar la capacidad de negociación internacional de la Argentina por la vía de reunirnos con otros Estados con problemas

de Senadores: «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». Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991:2424.

⁵³ Distrito Buenos Aires.

⁵⁴ Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991:2428–2429.

similares para incrementar nuestra masa crítica política y poder así negociar con los grandes centros hegemónicos de este mundo». ⁵⁵

Más claramente y desde el Partido Demócrata Cristiano, el Senador Jorge Gentile ⁵⁶ apeló a la necesidad de incorporar a los actores sociales al esquema de integración, señalando el carácter político del proceso. ⁵⁷ En clave diferente, Héctor Dalmau ⁵⁸ expuso la visión de un legislador proveniente de una zona de frontera: «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, los que soportamos una vida muy difícil podemos quedar debajo de ese puente viendo pasar la pelota y sin poder tocarla». ⁵⁹

En contraposición, representantes tanto del PDP como de la UCEDE defendieron el modelo de integración propuesto. Así, Alberto Natale ⁶⁰ expresó: «los dirigentes, los gobernantes y los legisladores deberemos tener la fuerza necesaria para convencer a nuestros productores y empresarios de que la unión aduanera que aquí se está gestando es un buen negocio para ellos». ⁶¹ Por su parte, Federico Clérico sostuvo: «ésta es una realidad muy distinta —absolutamente distinta— de la que vivieron aquellos representantes políticos dentro de un país encerrado en sí mismo, con muros altísimos que no podían sortearse de adentro hacia afuera ni de afuera hacia adentro». ⁶²

⁵⁵ Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991:2427.

⁵⁶ Distrito Córdoba.

⁵⁷ Según esto, afirmaba: «Es menester integrar a la totalidad de nuestras economías, no sólo a las grandes empresas sino a las medianas y pequeñas, y también a los trabajadores. Si vamos a hablar de unificación de la legislación laboral también tenemos que colocar entre los signatarios y los protagonistas de este acuerdo a las organizaciones sindicales, a los organismos regionales, a las provincias y a todos aquellos que, en definitiva, deben acompañar este proceso, incluso los organismos de la cultura (...) se trata de un proceso con un claro objetivo político» (Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991:2434).

⁵⁸ Partido Justicialista, distrito Misiones.

⁵⁹ Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991:2436.

⁶⁰ Partido Demócrata Progresista, distrito Santa Fe.

⁶¹ Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991:2430.

⁶² Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991:2433.

Luego de esta breve revisión por algunos de los puntos más relevantes del debate en ambas Cámaras, podemos obtener una serie de conclusiones provisorias en relación con el posicionamiento de los partidos políticos al momento de aprobarse el Tratado de Asunción. En primer lugar, *que la integración regional fue apoyada por todos los partidos políticos* aun cuando algunos legisladores, a título personal más que partidario, expresaron ciertas dudas puntuales. La expresión más contundente de este apoyo fue la aprobación unánime en ambas Cámaras. En segundo lugar, y en la misma línea, si bien el «discurso integrador» atravesó a todos los partidos, *también se pudieron observar diferencias en el modo en que cada grupo o fracción partidaria entendía a la integración y en particular, a los beneficios y a los costos de la misma*. Según lo dicho, los diferentes posicionamientos sobre el MERCOSUR dieron cuenta de las divisiones y fracturas intrapartidarias y la coexistencia, bajo el mismo partido, de corrientes heterogéneas que se resistieron a quedar subsumidas en una única posición.

En este contexto, es claro que el *modelo de integración, el regionalismo abierto*, (véase capítulo 2) al que respondió el MERCOSUR *contó con el respaldo del partido del entonces Presidente Carlos S. Menem*. Esta es la posición que podemos denominar como «oficial» al momento de aprobarse el Tratado. *Lo interesante es advertir que esa posición trascendió ampliamente los márgenes del PJ, a la vez que fue desde el propio justicialismo desde donde se alzaron las principales voces impugnadoras*.

El primer punto se advierte claramente cuando comparamos las exposiciones de los legisladores del PJ cercanos a la posición oficial con las exposiciones de otros partidos de perfil ideológico más definido, cercanos al espectro de centro-derecha, como el PDP y la UCEDE. *El núcleo de la «posición oficial» fue la apertura de la economía, la libre competencia y la «inevitabilidad» del proceso de globalización que por entonces empezaba a desplegarse con firmeza*. En desacuerdo con esta visión, pero también desde el seno del PJ, se alzaron algunas de las voces más críticas, en particular de la mano de uno de los dirigentes históricos del partido, Antonio Cafiero.

En el seno de la UCR también se observaron claras diferencias internas. Así, mientras el Senador Adolfo Gass⁶³ desechó toda referencia a la cuestión económica, centrándose en el espíritu pacifista y democrático que inspiraba el Tratado de Asunción para justificar su voto positivo, el Senador Lafferriere, como ya mencionamos, lamentó el énfasis en la dimensión económica-comercial que traducía el Tratado.

Las discusiones generadas, sin embargo, no alcanzaron a romper el *consenso tácito*, nacido de circunstancias internas y externas, de que «era el único camino» que se podía seguir, lo que explica la unanimidad en el voto al Tratado.

⁶³ Distrito Buenos Aires.

4.4.2. El Protocolo de Ouro Preto y el modelo institucional

A semejanza del TA, el Protocolo de Ouro Preto (POP) generó un interés mínimo en el Congreso Argentino al momento de su aprobación, con el agravante de que si en el primer caso el Tratado fue debatido en el recinto de ambas Cámaras,⁶⁴ en el segundo apenas si mereció la atención de cuatro intervenciones en la Cámara de Senadores.⁶⁵ En la Cámara de Diputados, en tanto, se votó sobre tablas sin discusión.⁶⁶

Al no presentarse un verdadero debate en ninguna de las Cámaras es difícil analizar la posición de los partidos políticos en relación con el MERCOSUR; en consecuencia, es claro que las escasas intervenciones registradas en la Cámara de Senadores no pueden considerarse representativas. Aun así, es interesante detenerse en las expresiones de los únicos oradores del PJ y de la UCR para analizar los cambios y continuidades en relación con el TA, ya que ambos participaron en el debate de cuatro años atrás.

Así, el Senador Antonio Cafiero volvió a manifestar su apoyo a la integración pero explicitando nuevamente sus diferencias con el modelo de integración propuesto desde el Poder Ejecutivo. De esta forma, planteaba que «todavía no hemos llegado a los niveles de mancomunidad que seguramente están en la base de nuestro pensamiento y de nuestra filosofía sobre el tema», y agregaba, refiriéndose a la estructura institucional delineada por el POP que «estos organismos institucionales son todavía órganos intergubernamentales; es decir que no tienen ninguna dosis de transnacionalidad, de supranacionalidad. Y esto (...) resulta ya insuficiente por la envergadura y la importancia que el MERCOSUR está tomando».⁶⁷ En efecto, la intervención del Senador se estructuró en función de la necesidad de profundizar el compromiso inte-

⁶⁴ En la Cámara de Senadores el POP fue tratado y aprobado en la 26° Reunión, 15° Sesión Ordinaria del 5 de Julio de 1995. En la Cámara de Diputados, en tanto, el POP se aprobó en la 32° Reunión, 10° Sesión Ordinaria del 20 y 21 de septiembre de 1995.

⁶⁵ Expusieron su posición Antonio Cafiero (PJ–Buenos Aires), Mario Losada (UCR–Misiones) y Juan Aguirre Lanari (Liberal–Corrientes). José Figueroa (PJ–Santiago del Estero) sólo manifestó su apoyo a las palabras de Antonio Cafiero y Mario Losada.

⁶⁶ El Proyecto de Ley que permitía la aprobación del Tratado fue presentado por el Presidente de la Cámara Alberto Pierri (PJ–Buenos Aires) junto con el Dictamen único de la Comisión de RR. EE. y Culto y de la Comisión de Comercio. El Dictamen sólo contenía un párrafo recomendando la aprobación y estaba firmado por 29 legisladores pertenecientes a diversos partidos: 14 del PJ, 11 de la UCR, 2 de la UCeDe, 1 del Movimiento Popular Neuquino (MPN) y 1 del Partido Conservador Popular (Buenos Aires).

⁶⁷ Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 5 de julio de 1995:2474.

gradador incorporándole nuevas dimensiones, en particular un rol más activo para los Congresos Nacionales: «debemos tener una participación activa y dinámica. Tenemos que enriquecer el criterio de nuestros gobernantes con la experiencia que nace de nuestra representatividad popular».⁶⁸

Por su parte el orador por la UCR, Mario Losada, expresó su conformidad con las expresiones de Antonio Cafiero e introdujo nuevas cuestiones,⁶⁹ 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.⁷⁰

En definitiva, 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 advertían los límites del modelo de integración adoptado*: la necesidad de pensar la integración a partir de cierto nivel de supranacionalidad, para evitar las medidas unilaterales por parte de los Estados más fuertes;⁷¹ la importancia de la participación de los Congresos en la formulación de las normas del MERCOSUR, ya que de otra manera se estaba avanzando sobre potestades propias de los Poderes Legislativos; y las desigualdades en términos de oportunidades para los actores domésticos internos que planteaban un MERCOSUR pensado únicamente desde el libre comercio y el regionalismo abierto.

Sin embargo, las intervenciones no generaron réplicas: la unanimidad en la votación indica en todo caso que *el Congreso estaba refrendando negociaciones efectuadas en otros ámbitos*, no sólo a nivel regional entre los Estados Miembros, sino entre los actores domésticos, en particular los partidos políticos, que avalaron los dictámenes favorables de las Comisiones de Relaciones Ex-

⁶⁸ Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 5 de julio de 1995:2475.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 5 de julio de 1995:2476.

⁷¹ Aspecto señalado particularmente por Antonio Cafiero, que reivindicaba la supranacionalidad para evitar las medidas unilaterales tomadas por Brasil que afectaban al sector automotriz argentino.

teriores y Culto de ambas Cámaras. Al igual que en el caso del Tratado de Asunción entonces, es claro que *los partidos políticos, mayoritariamente, acompañaron el modelo de integración propuesto desde el Ejecutivo*, como también lo es la presencia de posiciones minoritarias que, ante la constatación de que no podían modificar ese modelo, apoyaron la posición «oficial» tal como lo demuestra nuevamente la votación unánime a favor del Protocolo.

4.4.3. El Protocolo de Ushuaia (1998)

En la segunda mitad de los años 90, el MERCOSUR dio un paso decisivo a favor de la consolidación de la democracia en el subcontinente al firmar el Protocolo de Ushuaia. Éste estableció en su artículo 1º que «la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo», y autorizó que en caso de ruptura del orden democrático en alguno de los Estados firmantes, los demás Estados podrían tomar medidas que iban desde «la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos» (Protocolo de Ushuaia, art. 5). Fue una decisión política fundamental, influenciada en parte por los sucesos institucionales de Paraguay.⁷²

Sin embargo, a nivel del Congreso Argentino el Protocolo de Ushuaia no tuvo ningún tipo de tratamiento especial. Profundizando la tendencia ya observada en relación con los anteriores Tratados, el Protocolo fue aprobado en la Cámara de Senadores con apenas dos intervenciones: el miembro informante de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, el Senador justicialista Eduardo Menem y el Presidente de la bancada radical, el Senador Mario Lozada. Ambos relacionaron el apoyo al Protocolo con el aniversario del Golpe de Estado de 1976 en Argentina⁷³ y con el asesinato del vicepresidente de la República del Paraguay, ocurrida al momento de discutirse el Protocolo, solicitando la aprobación sobre tablas del proyecto de ley que lo refrendaba.⁷⁴

⁷² En particular, el intento de Golpe de Estado en 1996 a manos del General Lino Oviedo y la crisis institucional en que estaba inmerso el país luego de las elecciones presidenciales del año 1998.

⁷³ El Protocolo fue discutido y aprobado en la 4º Reunión, 22º Sesión Ordinaria, del 24 de marzo de 1999.

⁷⁴ Al respecto, el Senador Eduardo Menem planteó: «Pienso que una forma de rendir homenaje a los caídos por la democracia en aquella oportunidad, y 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» (Diario

Ante el asentimiento del resto de los senadores, el Protocolo fue aprobado de forma unánime.

En la Cámara de Diputados, en tanto, el Protocolo fue aprobado sobre tablas y sin discusión.⁷⁵ En este sentido, el Dictamen único de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de la Comisión del MERCOSUR⁷⁶ sólo indicó que los Diputados firmantes «han aceptado el espíritu de la sanción del Honorable Senado, así como el de su antecedente, el mensaje del Poder Ejecutivo⁷⁷ y acuerdan en que resulta innecesario agregar otros conceptos a los expuestos en ellos».⁷⁸

La sanción unánime en ambas Cámaras puede interpretarse como un apoyo suprapartidario sin fisuras al proceso de integración en general y a la democracia en particular; sin embargo, también se puede hipotetizar que la ausencia de intervenciones por parte de los legisladores da cuenta del *escaso interés en manifestar públicamente las posiciones partidarias sobre acuerdos ya cerrados*, que sólo necesitan su sanción formal para entrar en vigencia. En efecto —y cabe adelantar que en los siguientes tratados analizados se observan muchos puntos en común con este caso—, a medida que el MERCOSUR se fue desarrollando el Congreso parece haber dejado paulatinamente de lado un rol activo, plasmado anteriormente en escasas aunque interesantes inter-

de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica, 24 de marzo de 1999, s/n). En clara sintonía, el Senador Mario Lozano sostuvo: «estoy absolutamente convencido de que el Protocolo de Ushuaia es una prioridad en la integración. Además, creo que hay que insistir mucho en que no se trata solamente de una integración económica sino también de una integración política, cultural y social, y que tenemos que respaldar fuertemente este acuerdo, porque como nunca el Mercosur deberá ser el gran garante de las instituciones democráticas de nuestro país» (Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica, 24 de marzo de 1999, s/n).

⁷⁵ El Protocolo fue presentado y aprobado en la 24^o Reunión, continuación de la 5ta. Sesión Ordinaria, del 4 de agosto de 1999.

⁷⁶ El dictamen fue firmado por 30 legisladores pertenecientes a diversos partidos: 13 del PJ, 11 de la UCR, 3 del FREPASO, 1 del Partido Socialista, 1 del Partido Renovador de Salta y 1 del Movimiento Popular Neuquino.

⁷⁷ Firmado por el entonces Presidente Carlos S. Menem, y los Ministros Jorge Rodríguez, Guido Di Tella y Carlos Corach, el Mensaje N° 1188 relataba las principales disposiciones del Protocolo y solicitaba su aprobación para «reafirmar la voluntad integrativa» (Diario de Sesiones, Orden del Día N° 2177, Cámara de Diputados de la Nación, 4 de agosto de 1999:9447).

⁷⁸ Diario de Sesiones, Orden del Día N° 2177, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 4 de agosto de 1999:9446.

venciones públicas donde se daba cuenta de las diferencias con respecto a los proyectos del Poder Ejecutivo acordados a nivel regional. Sobre finales de los años 90, en cambio, se silencian las posiciones partidarias sobre el MERCOSUR en el seno del Poder Legislativo, y el Congreso parece limitarse a aprobar —o rechazar mediante su no tratamiento— las iniciativas provenientes del PEN o de los mismos legisladores.

4.4.4. El Protocolo de Olivos (2002) y el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005)

Si bien ambos Protocolos fueron firmados y aprobados en circunstancias muy diferentes,⁷⁹ tuvieron en común su objetivo de modificar la estructura institucional del MERCOSUR, lo que habilita su tratamiento en conjunto. Como ya mencionamos en el capítulo 2, mediante el primero se suplantó el anterior sistema de solución de controversias por uno nuevo que implicó la creación de un Tribunal Permanente de Revisión; a través del segundo Protocolo, en tanto, se suplantó la CPCM por un Parlamento del MERCOSUR. Ambas modificaciones respondieron a iniciativas de los Ejecutivos del momento, pero eran reclamadas —en particular el Parlamento Regional— por otros actores involucrados en el proceso de integración.

Sin embargo, más allá del interés previo, lo cierto es que en oportunidad de su tratamiento por el Congreso Argentino, los dos Protocolos fueron aprobados rápidamente y sin intervenciones de los legisladores.

Según lo dicho, si la primera década de existencia del MERCOSUR nos indicaba en términos partidarios la escasa relevancia otorgada a la integración —en los momentos en que se discutieron los tratados fundacionales—, la segunda década nos señala que el MERCOSUR directamente había dejado de generar controversias, por mínimas que éstas sean, en el seno del Congreso Argentino.

El Protocolo de Olivos fue tratado y aprobado en ambas Cámaras en el año 2002. En la Cámara de Senadores⁸⁰ el miembro informante de la Comisión

⁷⁹ El Protocolo de Olivos se firma a escasos dos meses del estallido político–económico–social de la Argentina de diciembre de 2001, en el contexto de la Presidencia interina de Eduardo Duhalde. Bajo el signo de la crisis y del fracaso del modelo neoliberal de los años 90, el nuevo gobierno intentaba así fortalecer el frente externo reafirmando la importancia del MERCOSUR para nuestro país. Por su parte la firma del Protocolo Constitutivo del Parlamento en el año 2005 se inscribe en la lógica del «nuevo MERCOSUR» impulsado por las Presidencias de «Lula» Da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina.

⁸⁰ El tratado fue aprobado en la 17ª Reunión, 10ª Sesión Ordinaria, del 1 de agosto del año 2002.

de Relaciones Exteriores y Culto, el Senador justicialista Eduardo Menem, justificó la necesidad de aprobar el Protocolo en los siguientes términos:

este Protocolo de Olivos es el que viene a procurar sanear y perfeccionar todas las deficiencias que tenían el Tratado de Asunción y el Protocolo de Brasilia respecto de la solución de controversias (...). 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 a raíz de las complicaciones que se derivan de la aplicación del derecho comunitario.⁸¹

Su intervención fue seguida en forma inmediata de la votación del Protocolo, que fue aprobado por unanimidad.

En la Cámara de Diputados,⁸² en tanto, el dictamen único de la Comisión de Relaciones Exteriores y de la Comisión del MERCOSUR⁸³ fue incluido en el Plan de Labor dentro de los proyectos sin disidencias u observaciones, que fueron aprobados en conjunto, en general y en particular, al inicio de la sesión.

Por su parte, el PCPM fue aprobado en ambas Cámaras sobre tablas,⁸⁴ sin que se genere ningún tipo de discusión en el recinto. Aun así, al proyecto se le incorporó en la sesión del Senado los discursos de tres Senadores, perte-

⁸¹ Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica, 1 de agosto de 2002:s/n.

⁸² El Protocolo fue aprobado en la 30° Reunión, 15° Sesión Ordinaria, del día 09 de Octubre del año 2002.

⁸³ Al igual que en el dictamen del Protocolo de Ushuaia, las Comisiones establecían que «han aceptado el espíritu de la sanción del Honorable Senado, así como el de su antecedente, el mensaje del Poder Ejecutivo, y acuerdan en que resulta innecesario agregar otros conceptos a los expuestos en ellos» (Orden del Día N° 952, Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 20 de septiembre de 2002:11).

⁸⁴ En la Cámara de Senadores, el Protocolo fue aprobado en la 20° Reunión, 18° Sesión Ordinaria, del 30 de agosto del año 2006. En la Cámara de Diputados, se convirtió en ley en la 32° Reunión, 23° Sesión Ordinaria, del día 27 de septiembre del año 2006. En esta Cámara, el Diputado Carlos Raimundi (Frente Grande) expresó antes de la aprobación del Protocolo: «hasta ahora sólo hemos tenido avances, expresiones de consenso y políticas de Estado. Por eso, una de las aspiraciones de nuestro bloque es que esa misma representación de la pluralidad política para mantener la situación de política de Estado se exprese al momento de decidir quiénes han de ser los diputados que integrarán por la Argentina la sección nacional del futuro Parlamento del Mercosur» (Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, versión taquigráfica provisional, 27 de septiembre de 2006, s/n).

necientes al PJ, que intentaban rescatar la importancia de la ley que se estaba aprobando. En una de ellas, Graciela Bar⁸⁵ reflexionaba:

Los tiempos actuales nos imponen la integración regional como condición básica para lograr mayor inserción en el mercado mundial y mantener la competitividad de nuestras economías. Y creo que este Parlamento será una herramienta clave para ello, ya que entre sus objetivos se encuentran: asegurar la participación de los actores de la sociedad civil; y promover un marco institucional equilibrado y eficaz, que permita crear normas que sean efectivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad.⁸⁶

En la misma tónica, y con un discurso pretendidamente más ajustado a las competencias reales del Parlamento del MERCOSUR, el Senador Carlos Reutemann⁸⁷ aseveraba que «conforme las clásicas funciones de los Parlamentos que son las de representación, legislación y contralor, podría afirmarse que el Parlamento MERCOSUR cumplirá decididamente con todas ellas de forma gradual».⁸⁸ Por último, y dentro de la misma línea, pero marcando los retos de la integración, Elida Vigo⁸⁹ planteaba:

Desde un espacio común, el Parlamento del MERCOSUR deberá reflejar el pluralismo y la diversidad regional con transparencia y legitimidad social, que facilite una sociedad más justa, con una distribución equitativa de la riqueza, para que sus pueblos se sientan orgullosos del lugar en que habitan, defiendan sus tradiciones y sentimientos de solidaridad y los valores de una identidad cultural nacida y amasada a partir de la fusión de culturas y razas diferentes.⁹⁰

Como puede deducirse de estos breves extractos, los discursos (cabe repetir que no fueron leídos sino incorporados en el proyecto de ley) no buscaban precisamente plantear un debate, sino que repitieron lugares comunes, sin precisiones y marcando «el horizonte futuro» de la integración regional desde una perspectiva poco anclada en los avances concretos del MERCOSUR.

⁸⁵ Distrito Entre Ríos.

⁸⁶ Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica provisional, 30 de agosto de 2006, s/n.

⁸⁷ Distrito Santa Fe.

⁸⁸ Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica provisional, 30 de agosto de 2006, s/n.

⁸⁹ Distrito Misiones.

⁹⁰ Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica provisional, 30 de agosto de 2006, s/n.

No es de nuestro interés refutar los mensajes de los legisladores, sino remarcar que cumplieron otras funciones diferentes de las esperadas previamente en relación con un posible debate en torno a las posiciones políticas de los partidos.⁹¹

4.4.5. Los Tratados fundacionales del MERCOSUR y los partidos políticos argentinos

La exposición precedente nos permite avanzar en algunas conclusiones a la vez que nos plantea nuevas dudas. En primer lugar, es claro que a medida que avanzamos en el tiempo, desde el Tratado de Asunción hasta el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, las posiciones partidarias dejaron de explicitarse: los primeros aunque acotados debates del año 1991 dieron lugar desde finales de la década a sanciones sobre tablas sin discusiones. Como ya manifestamos anteriormente, esta situación puede interpretarse como un apoyo suprapartidario irrestricto a la integración regional; sin embargo, también puede considerarse de forma complementaria la posibilidad de que la integración en general y el MERCOSUR en particular pasaran a ser percibidos como aspectos no problemáticos y no susceptibles de generar réditos políticos internos. En otros términos, los legisladores acompañaron con su voto las iniciativas del PEN y eso da cuenta de su *apoyo pasivo* a la integración; su silencio puede interpretarse en cambio como una posición política que ubica a la integración como un tema no vinculado a las problemáticas internas que sí ameritan un rol más activo. Los datos obtenidos durante las entrevistas a miembros de partidos políticos y legisladores apuntan en esta dirección, con los agregados derivados de las coyunturas políticas al momento de tratarse en el seno del Congreso los tratados y la centralización de las decisiones en el PEN. En este sentido, el informante CR,⁹² ex miembro y ex legislador de la UCR planteó: «nunca [se] le dio importancia, no formaba parte de la agenda cotidiana, y la política argentina se movía mucho, por lo menos durante aquellos años, se movía mucho en términos coyunturales». De manera similar el informante JC,⁹³

⁹¹ Cabe agregar en relación con quienes firmaron los dictámenes de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto de ambas Cámaras y de la Comisión del MERCOSUR en la Cámara de Diputados que el PCPM contó con el apoyo de un amplio arco partidario, que comprendió a los partidos históricos, como el PJ y la UCR, tanto como a los partidos «nuevos» surgidos a mediados o a fines de los años 90, como el FG (Frente Grande), el PRO (Propuesta Republicana) y Proyecto Sur.

⁹² Entrevista personal, 4 de julio de 2010.

⁹³ Entrevista personal, 7 de julio de 2009.

miembro del PJ sostenía «Eso se maneja[ba] todo a nivel del Poder Ejecutivo (...) o directamente entre los dirigentes. No hay una discusión acá».

Por otro lado, las intervenciones registradas al momento de aprobarse tanto el Tratado de Asunción como el Protocolo de Ouro Preto revelan la existencia de diversas posiciones sobre la integración regional en el seno de los partidos políticos. Esto es particularmente claro en el caso del PJ y de la UCR que por ser entonces los dos mayores partidos expresaban en su seno diversas y heterogéneas corrientes internas. Esquemáticamente, las exposiciones de los legisladores dan cuenta de un modelo de integración sostenido por el PEN que contó con el aval de sectores de su propio partido, de sectores de la UCR y de otros partidos políticos tales como el PDP y la UCEDE. Ese modelo, que analizamos en el capítulo 2 bajo el nombre de regionalismo abierto, fue cuestionado por otros sectores partidarios, ya sean del propio PJ o de la UCR, por privilegiar casi exclusivamente la integración económica-comercial y por no atender a los problemas internos que en su desarrollo podría provocar en ciertos sectores productivos argentinos o en ciertas regiones. Sin embargo, aun estos sectores acompañaron con su voto los Tratados analizados en este capítulo, todos aprobados por unanimidad.

En el próximo apartado intentaremos profundizar nuestra comprensión sobre las distintas posiciones partidarias presentes en el seno del Congreso Nacional mediante el análisis de los actos normativos vinculados al MERCOSUR y presentados en el período bajo estudio, atendiendo en particular a las temáticas involucradas.

4.5. Actos Normativos y MERCOSUR: 1991–2006

Durante los años que aborda esta investigación se presentaron una cantidad importante de actos normativos⁹⁴ referidos al MERCOSUR en el seno del Con-

⁹⁴ La Cámara de Diputados se expide básicamente mediante tres tipos de proyectos: de ley, de resolución y de declaración. En su reglamento establece que «se presentará en forma de proyecto de ley, toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes» (art. 116). De igual manera indica que «se presentará en forma de proyecto de resolución, toda proposición que tenga por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna de la Cámara, y en general toda disposición de carácter imperativo que pueda adoptar el Cuerpo por sí o conjuntamente con el Senado» (art. 117). Además, y con relación a los proyectos de declaración manifiesta que «se presentará en forma de proyecto de declaración, toda proposición que tenga por objeto expresar una opinión de la Cámara sobre cualquier asunto de carácter público

greso Nacional. Para el trabajo que desarrollamos en esta sección nos centramos particularmente en el análisis de los proyectos de ley y los proyectos de resolución.⁹⁵ La selección de proyectos fue guiada por tres criterios definidos *a priori*: 1. que se vinculasen explícitamente al MERCOSUR o a alguno de los países miembros del proceso de integración;⁹⁶ 2. que tuviesen su origen en alguna

o privado, o manifestar su voluntad, de practicar algún acto en tiempo determinado, no siendo incidental al curso ordinario del debate, o de adoptar reglas generales referentes a sus procedimientos» (art. 118). De acuerdo con el Reglamento entonces, los proyectos de ley se encuentran regidos por lo establecido en la Constitución Nacional (en lo referente a procedimientos y temáticas). Los proyectos de resolución y declaración en cambio, adoptan distintas formas y están orientados a distintos fines, de acuerdo con los intereses de la Cámara: organización interna, fijar posición en referencia a ciertas opiniones o requerimientos externos, solicitudes varias al PEN (generalmente en forma de proyectos de resolución) opiniones expresas de la Cámara ante asuntos del ámbito nacional e internacional y fijación de reglas de procedimientos (generalmente en forma de proyectos de declaración). En nuestro análisis dejamos de lado los Proyectos de Declaración por las limitaciones que imponía el análisis de un número excesivo de actos normativos. La Cámara de Senadores, por su parte, se expide mediante cinco tipos de proyectos: de ley, de decreto, de resolución, de declaración y de comunicación. En su reglamento establece para cada tipo de proyecto: «se presentará en forma de proyecto de ley toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes» (art. 127), «se presentará en forma de proyecto de decreto toda proposición que tenga por objeto originar una decisión especial de carácter administrativo» (art. 128), «se presentará en forma de proyecto de resolución toda proposición que tenga por objeto originar una resolución particular del Senado» (art. 129), «Se presentará en forma de proyecto de comunicación toda proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración de la Cámara, en particular los pedidos recabando informes» (art. 130), y «se presentará en forma de proyecto de declaración toda proposición destinada a reafirmar las atribuciones constitucionales del Senado o a expresar una opinión del cuerpo» (art. 131). Como puede observarse, los proyectos de ley, de resolución y de declaración son similares para ambas Cámaras. Para facilitar el trabajo de análisis, se dejaron de lado los proyectos de decreto, de comunicación y de declaración específicos del Senado.

⁹⁵ También contemplamos otros tipos de actos normativos de forma no sistemática: Proyectos de Declaración (ambas Cámaras), Proyectos de Comunicación (Cámara de Senadores), Comunicaciones de Comisiones (ambas Cámaras) y Comunicaciones de Senadores, entre otros; algunos de los cuales fueron mencionados en otros apartados de este capítulo o constituyeron insumos para el desarrollo del capítulo 5.

⁹⁶ Siempre que su contenido estuviese relacionado con los compromisos asumidos a nivel regional.

de las Cámaras legislativas, lo que implicó la exclusión de los actos normativos enviados por el PEN; y 3. que por su contenido implicasen una profundización del proceso de integración en el caso de su puesta en práctica (en las múltiples dimensiones involucradas en todo proceso de integración) o, por el contrario, un retroceso en el nivel de obligaciones pactadas entre los Estados socios.⁹⁷

En total fueron seleccionados 1014 actos normativos⁹⁸ distribuidos de la siguiente forma: 200 proyectos de ley y 814 proyectos de resolución. El análisis buscó establecer: 1. la importancia relativa que cada partido asignó al proceso de integración en vista de la cantidad de proyectos presentados por cada partido, y 2. la posición de los partidos en relación con el MERCOSUR teniendo en cuenta las temáticas involucradas en los distintos proyectos.

⁹⁷ Al momento de la recopilación de los proyectos, sin embargo, se presentaron una serie de inconvenientes derivados de las temáticas que involucraban y de la dificultad de adscribir al MERCOSUR cierto tipo de proyectos. De igual manera, otros actos normativos no vinculados explícitamente revelaban en su contenido un origen indudablemente tributario de la coyuntura por la que atravesaba el MERCOSUR. Un claro ejemplo del primer tipo lo constituyen los proyectos referidos a obras de infraestructura de carácter bilateral, funcionales sin lugar a dudas al proyecto de integración pero no diseñados ni abordados institucionalmente desde el marco regional. El seguimiento de estos proyectos por las diversas Comisiones del Congreso nos convenció de excluirlos de nuestro análisis ya que en su amplia mayoría no fueron derivados a las Comisiones especializadas en el MERCOSUR. Sólo fueron incluidos aquellos proyectos de infraestructura que fueron tratados por la Comisión del MERCOSUR en la Cámara de Diputados o en la Comisión de Asesoramiento del MERCOSUR de la Cámara de Senadores. Un segundo caso lo constituyen los proyectos referidos a políticas de promoción industrial, de zonas francas, de instrumentos de política comercial, etc. En este caso se siguieron criterios mixtos: se incluyeron a todos los proyectos que fueron derivados a las Comisiones especializadas del MERCOSUR y también a aquellos que implicaban un incumplimiento y/o modificación unilateral de los compromisos asumidos en el MERCOSUR. Esto contiene a todos los proyectos sobre zonas francas, por ejemplo, aun cuando éstos nunca fueron derivados a las Comisiones respectivas especializadas en el proceso de integración.

⁹⁸ De acuerdo con los datos disponibles en las páginas web de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, en el período 1991–2006 se presentaron 35.000 proyectos de ley y 46967 proyectos de resolución. Los proyectos de ley referidos al MERCOSUR representarían entonces sólo el 0,57 % del total de proyectos presentados mientras que los proyectos de resolución alcanzarían el 1,73 % del total. Los datos son consistentes con una investigación previa referida a los proyectos girados a la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados en el período 1999–2008, realizada por Aruj (2009).

4.5.1. Los proyectos de ley y el MERCOSUR (1991–2006)

Considerando los objetivos ya enunciados, los proyectos de ley fueron agrupados en dos grandes categorías: a. de adecuación y/o profundización del MERCOSUR, y b. proteccionistas y/o contrarios al proceso de integración. Adicionalmente, se incorporó una categoría residual («otros») para aquellos proyectos que no podían ser vistos claramente como pertenecientes a ninguno de los dos grupos. Dentro de cada categoría se estableció además una diferenciación que atendiese a las distintas temáticas abordadas por los proyectos. Así, dentro del *grupo a* diferenciamos entre creación y modificación de instituciones, educación y cultura, internalización de normativa y aspectos jurídicos, infraestructura, aspectos migratorios y laborales, defensa, medios de transporte, aspectos económico–comerciales, creación de símbolos, medio ambiente, turismo y otros; por su parte, el *grupo b* fue subdividido en zonas francas, modificación de aranceles y restricciones a las importaciones, prohibiciones de importaciones y exportaciones, promociones–políticas industriales sectoriales, aduanas y código aduanero y otros. A su vez, los proyectos fueron atendidos según los distintos subperíodos dentro del marco temporal delimitados por los años 1991–2006. Retomando la periodización definida en el capítulo 2, establecimos 4 subperíodos: 1991–1994 (período de transición), 1995–1998 (auge del MERCOSUR), 1999–2002 (crisis) y 2003–2006 (reformulación). Por último atendimos a la filiación partidaria de los proyectos presentados.

En un primer acercamiento, y como puede observarse en los cuadros desde el 8.a al 8.e (ver Anexo), la mayoría de los proyectos de ley fueron presentados en la Cámara de Diputados⁹⁹ y en los períodos 1999–2002 y 2003–2006. Sin embargo, si se analiza año por año (ver cuadro 8.b), durante los años 2001 y 2002 los proyectos presentados se redujeron sensiblemente, al compás de la crisis que atravesaba al MERCOSUR. Asimismo la amplia mayoría de los proyectos presentados fueron archivados y del total sólo 6

⁹⁹ Al respecto Paikin (2003) —en un análisis circunscripto a los proyecto de ley presentados entre los años 1995–2001— también destaca la preponderancia de la Cámara de Diputados y brinda un conjunto de razones que explican esta situación: en primer lugar, una razón numérica, ya que los Diputados son cuatro veces más que los Senadores; en segundo lugar, una razón técnica, en razón de que la Cámara de Senadores cuenta con menores recursos técnicos especializados que la Cámara de Diputados; por último, una razón política, ya que los Diputados manifestaron por un lado un mayor interés y por otro fueron menos proclives a aceptar la sumisión a las estrategias dictadas desde el PEN.

(2 %, ver cuadro 8.d) se transformaron en leyes nacionales.¹⁰⁰ En términos partidarios (ver cuadro 8.e), el 44 % de los proyectos fueron presentados por legisladores del PJ en forma exclusiva, el 27 % por legisladores de la UCR y el 3 % en forma conjunta. Adicionalmente, y con el concurso de terceros partidos, legisladores de la UCR y del PJ participaron en la elaboración y presentación de otro 14 % de proyectos de ley. Sólo un 12 % fue presentado en forma exclusiva por terceros partidos.

Del total de proyectos de ley, y aplicando los criterios ya mencionados, el 64 % puede ser incluido en el *grupo a* (adecuación y/o profundización del MERCOSUR), un 32 % al *grupo b* (proteccionistas y/o contrarios al MERCOSUR) y un restante 4 % a la categoría «otros» (ver cuadro 9.a). Esto implica que al menos un tercio de los proyectos de ley intentaron frenar o redireccionar el proceso principalmente mediante mecanismos tales como las zonas francas (34,5 % de los proyectos de este tipo presentados), políticas de promoción industrial o regional (18,75 %) o directamente prohibiendo importaciones y modificando los aranceles acordados a nivel regional (18,75 %, ver cuadro 9.b).

Los proyectos del *grupo b* se concentraron principalmente en el período de crisis del MERCOSUR, lo que probablemente respondió a un doble incentivo: nacional, dada la situación económica recesiva argentina, y regional, por la incapacidad que demostró el MERCOSUR para ofrecer soluciones a los problemas de las economías de los países socios. Sin embargo, aun en el período de mayor crecimiento representaron el 43 % de los proyectos de ley (años 1995–1998) en lo que sin dudas responde a mecanismos de defensa frente a los perjuicios que la liberalización comercial estaba provocando en las economías regionales y en ciertos sectores económicos, que pueden ser identificados en esos proyectos¹⁰¹ (ver cuadros 9.b y 9.c). A partir del año 2003, en cambio, los proyectos del *grupo a* se tornan claramente mayoritarios, a la vez

¹⁰⁰ Específicamente los siguientes: 1. Ley 24109, ya citada y por la cual se creó la Comisión Bicameral del MERCOSUR en el ámbito del Congreso Nacional; 2. Ley 24227, que creó una Comisión Bicameral para elaborar propuestas tendientes a desarrollar las actividades mineras en los países del MERCOSUR; 3. Ley 24822, mediante la cual se establecieron restricciones a las importaciones de azúcar del Brasil y que generó un conflicto ya comentado anteriormente; 4. Ley 25626, que prohibió las importaciones de neumáticos recauchutados y que ocasionó un serio diferendo comercial con Uruguay y Paraguay; 5. Ley 25314, mediante la cual se incorporó al ordenamiento jurídico nacional la sigla y el emblema del MERCOSUR, y 6. Ley 25783, que estableció el 26 de marzo, fecha de la firma del Tratado de Asunción, como «Día del MERCOSUR».

¹⁰¹ Precisamente en esos años es cuando los proyectos de ley vinculados a la restricción de importaciones plantean la protección del sector de *software*, juguetes y azúcar, este último transformado en ley.

que cobran mayor importancia los proyectos referidos a educación, internacionalización de normativa y aspectos jurídicos, y creación de instituciones entre otros, lo que da cuenta de la suma de nuevos temas al proceso de integración.

En términos partidarios, por último (cuadros 9.d y 9.e), todos los partidos contaron entre sus filas con legisladores que presentaron proyectos de los dos tipos. Sin embargo, el peso relativo de esos proyectos es diferente según el partido que analicemos. En ese aspecto, la UCR resultó ser el partido más pro-integracionista, ya que el 72 % de sus proyectos de ley se incluyen en el *grupo a*; le sigue el PJ con el 67 %, y en tercer lugar la categoría «otros partidos políticos» con el 56 %. Es interesante constatar que los proyectos presentados por más de un partido en la mayoría de los casos (52 %) fueron de carácter proteccionista y defensivo.

El análisis cuanti y cualitativo de los proyectos de ley nos indica entonces: por un lado, que en el Congreso se manifestaron un conjunto heterogéneo de posiciones en relación con la integración; por otro, que esas posiciones *no respondieron en sentido estricto a lineamientos partidarios*, ya que dentro de cada partido encontramos proyectos orientados a la profundización del MERCOSUR tanto como proyectos defensivos y proteccionistas. Por último, dentro de cada grupo se observan diferencias: en el *grupo a* se encuentran tanto proyectos orientados a temáticas no suficientemente desarrolladas a nivel regional (el medio ambiente, las migraciones y los movimientos de los trabajadores, la creación de instituciones asesoras que representen a regiones y/o actores sociales) como proyectos de claro perfil económico-comercial destinados a profundizar la liberalización comercial; en el *grupo b*, por su parte, se encuentran desde proyectos orientados a limitar el intercambio comercial hasta proyectos de desarrollo de instrumentos de política industrial destinados a favorecer la competitividad de la producción local. En ambos casos entonces, *la heterogeneidad es la nota distintiva*, que también refleja el entramado de intereses políticos, regionales y sectoriales que representan los legisladores.

4.5.2. Proyectos de Resolución

En el período bajo análisis se presentaron 814 Proyectos de Resolución en el Congreso Argentino. Del total, un 87 % fue presentado en la Cámara de Diputados (707 proyectos) y un 13 % en la Cámara de Senadores (107 proyectos), manteniendo la tendencia observada con respecto a los proyectos de ley, concentrados principalmente en la Cámara baja (ver cuadro 10.c). Sin embargo, y a diferencia de éstos, el mayor número se concentró en los períodos 1999-2002 y 1995-1998, observándose una sensible disminución en los últimos años (ver cuadro 10.a y 10.b). También fue considerablemente mayor el número de proyectos aprobados, que alcanzó al 36 % (ver cuadro 10.d). Sin

embargo, hay que tener en cuenta que salvo una única excepción,¹⁰² todos los proyectos de resolución fueron aprobados por una única Cámara, además de que el 35 % de los proyectos aprobados (103) fueron auspicios y avales a eventos académicos como Congresos y reuniones científicas.

Por otro lado, debe señalarse que las Resoluciones del Congreso Argentino tienen un alcance limitado: establecen disposiciones en cuanto a la organización y funcionamiento de cada Cámara; vehiculizan mediante los pedidos de informes al PEN las relaciones entre ambos poderes; dan cuenta del interés de los legisladores en ciertas áreas temáticas o de su apoyo a actividades organizadas por diversos actores sociales, y canalizan las preocupaciones del Poder Legislativo en relación con problemáticas nacionales, regionales o mundiales. Estas características fueron las que nos obligaron a plantear un análisis diferente del realizado con los proyectos de ley. En efecto, seguimos un criterio definido por la combinación entre el *tipo* de proyecto de resolución considerado y los contenidos concretos a los que hacía referencia. Esto nos permitió efectuar una primera clasificación de los proyectos en 13 grupos (ver cuadro II.a): Sectoriales¹⁰³ (200 proyectos), Auspicios a Eventos Académicos y de Información (189 proyectos), Económico-Comerciales de carácter general¹⁰⁴ (80 proyectos), Institucionales (70 proyectos), Política Exterior (57 proyectos), Solicitudes de Medidas e Incorporación de Nuevos Temas a nivel regional (51 proyectos), Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (32 proyectos), Educación, Cultura y Ciencia (19 proyectos), Infraestructura (19 proyectos), Medio Ambiente (15 proyectos), Defensa y Seguridad (14 proyectos), Turismo (10 proyectos), y un grupo residual de «otros» (58 proyectos).

¹⁰² El proyecto 1509/00 de la Cámara de Senadores que establecía la necesidad de instruir a los representantes argentinos de la CPCM para que impulsen las acciones necesarias a fin de posibilitar la institucionalización de un Parlamento del MERCOSUR.

¹⁰³ Proyectos de Resolución referidos a sectores económicos precisos: azúcar, arroz, calzado, textil, sector avícola, vinos y derivados, muebles, lácteos, frutas y hortalizas, sector cárnico, siderurgia, bienes de capital, yerba mate, combustibles líquidos, bicicletas, automotriz y autopartistas, transporte de cargas, sector agrícola en general (no incluido en las otras categorías). Los sectores que no superaron los dos proyectos de resolución en todo el período se incluyeron en la categoría «otros».

¹⁰⁴ Como su nombre lo indica, se incluyeron todos los proyectos relacionados con propuestas de índole económico-comercial en donde no se identificaban sectores específicos. En general, incluye solicitudes de información, propuestas y reclamos relacionados con la imposición de barreras parancelarias u otros mecanismos de índole fiscal o impositiva sancionados por alguno de los países miembros y que implicaron restricciones al comercio regional. También se incluyeron los proyectos relacionados con Aduanas y Fronteras y Zonas Francas, que fueron analizados de forma independiente.

Los primeros cuatro grupos incluyeron a casi el 66,50 % de los proyectos de resolución, por lo cual centraremos nuestra exposición en éstos. De acuerdo con lo expuesto, el segundo grupo por número de proyectos resulta relevante sólo en la medida en que puede utilizarse como indicador parcial del creciente interés que despertó el MERCOSUR a partir de 1995 entre distintos actores sociales, traducido en el incremento del número de congresos, jornadas de divulgación, eventos científicos y actividades de formación —en diversas disciplinas y áreas— sobre el proceso de integración dirigidos a distintos sectores sociales. Como puede observarse en el cuadro II.b, los años de crisis implicaron también una reducción notable en el número de proyectos de este grupo, recuperándose parcialmente a partir del año 2003.

Los proyectos de resolución «Sectoriales», en tanto, conforman un grupo de notable importancia para nuestro trabajo (ver cuadro II.c). En efecto, un seguimiento de este tipo de proyectos da cuenta de los principales conflictos comerciales que afectaron al MERCOSUR en estos años, ya sea a lo largo de todo el período (como el azúcar y el sector automotriz excluidos de la zona de libre comercio), ya sea de forma coyuntural (los casos de los sectores de muebles e industria textil, entre otros). Como era esperable, el número de este tipo de proyectos se incrementó sensiblemente en los años de crisis del MERCOSUR (1999–2002), que concentró al 44 % de los proyectos presentados.¹⁰⁵ Por su número, azúcar y automóviles conformaron el subgrupo más importante (ver cuadro II.c) de los proyectos de resolución sectoriales.¹⁰⁶ Un análisis detallado de estos sectores revela posiciones diversas dentro de los partidos. En efecto (ver cuadros II.e y II.f), al observar el contenido de los proyectos, decidimos agruparlos en 4 categorías: proteccionistas,¹⁰⁷ librecambistas,¹⁰⁸ acuerdistas¹⁰⁹ y «otros».¹¹⁰ Es interesante constatar que el

¹⁰⁵ Frente al 11,5 % del período 1991–1994; 22,5 % de los años 1995–1998 y el 22 % en el período 2003–2006.

¹⁰⁶ Sólo consideramos los tres primeros sectores por número de proyectos para no extender en demasía el análisis.

¹⁰⁷ Proyectos que solicitan al PEN medidas de protección al sector, que intentan que se implementen trabas al libre comercio intra-MERCOSUR o que directamente defienden la exclusión del sector del acuerdo de integración.

¹⁰⁸ Proyectos que solicitan al PEN la implementación de medidas tendientes a garantizar el libre comercio sectorial.

¹⁰⁹ Proyectos que solicitan al PEN diversas medidas tendientes a alcanzar un acuerdo consensuado con los demás países del MERCOSUR contemplando los intereses de los sectores afectados.

¹¹⁰ Proyectos que solicitan información al PEN o que no plantean claramente la postura de sus autores con respecto al comercio regional.

74 % de los proyectos vinculados con el azúcar y el 42,85 % afines al sector automotriz son claramente proteccionistas y manifiestan una postura contraria al libre comercio intersectorial. Más claramente aún, en ninguno de los dos casos se localizaron posturas plenamente librecambistas y poco más del 10 % de los proyectos apuntaron a lograr consensos a nivel regional para alcanzar algún tipo de acuerdo que permita la liberalización de ambos sectores (y, por ende, su inclusión plena en el MERCOSUR).

En el caso del arroz¹¹¹ (ver cuadro II.g), las posiciones librecambistas fueron mayoritarias, pero en la forma de reclamos al PEN para garantizar la suspensión de las restricciones al comercio aplicadas en reiteradas oportunidades por Brasil, principal destino de exportación regional. Las posiciones proteccionistas y acuerdistas, en tanto, alcanzaron idéntico porcentaje (23,5 %), lo que refleja la divergencia de posturas en el seno de los mismos partidos.

En este contexto, es válido observar que tanto la UCR como el PJ incluyeron a legisladores proteccionistas, librecambistas y acuerdistas, sin que sea claramente discernible una posición mayoritaria, que fue variando en función del sector al que nos referimos. Así, es amplia la mayoría de posiciones proteccionistas para ambos partidos en el caso del azúcar y principalmente librecambista-acuerdista para el caso del arroz (ver cuadros II.e, II.f y II.g).

En relación con el tercer grupo de proyectos, «Económico-Comerciales de Carácter General», que sumó un total de 80 actos normativos, se observa similar dispersión de posiciones dentro de los mismos partidos. Así, en el área Aduanas (ver Cuadro II.h) 10 proyectos que solicitaban la unificación de controles aduaneros o que efectuaron reclamos por las demoras verificadas en el tránsito comercial coexistieron con 4 actos normativos que reclamaban un mayor control, aunque eso implicase una demora en el tráfico comercial. También, aunque en menor cuantía, se localizaron proyectos de resolución que solicitan la puesta en marcha de zonas francas, es decir de territorios aduaneros excluidos del MERCOSUR. Por último, y en el área de los proyectos económico-comerciales propiamente dichos, los legisladores argentinos presentaron proyectos de resolución que reclamaban por las restricciones al comercio establecidas por los otros países socios del MERCOSUR, a la par que solicitaron al PEN implementar medidas proteccionistas para defender a los sectores económicos locales. Nuevamente, las diferencias partidarias no son particularmente notorias.

Por su parte, el grupo de proyectos de resolución «institucionales» tiene la particularidad de agrupar a un conjunto de actos normativos favorables en

¹¹¹ Cuarto sector en importancia por número de proyectos. Dejamos de lado el «Sector Agrícola» (tercera posición por número de proyectos) porque en sí mismo agrupa a distintos subsectores: trigo, algodón y cereales no especificados.

su conjunto al MERCOSUR. En efecto, todos constituyen solicitudes —tanto al PEN como al propio Congreso— de reformas tendientes a profundizar el proceso de integración. En un nivel general los proyectos pueden subdividirse en dos: por un lado, *aquellos tendientes a mejorar los procesos institucionales internos*, ya sea mediante la readecuación de la trama institucional estatal a las nuevas exigencias derivadas del MERCOSUR,¹¹² ya sea mediante la incorporación de nuevos actores al proceso por razón de la creación de mecanismos de consulta que permitan canalizar sus intereses (ver cuadro II.i); por otro, *las solicitudes de reforma de la institucionalidad del MERCOSUR*, que involucra un conjunto de propuestas de carácter novedoso, entre las cuales se cuentan la creación de una Corte de Justicia del MERCOSUR y de un Parlamento Regional¹¹³ —varios años antes de que estas posibilidades se discutieran seriamente a nivel de los Poderes Ejecutivos—, la conformación de instituciones orientadas a la defensa del medio ambiente, cultura y comunicación, derechos humanos y, particularmente importante, la instauración de una Comisión Permanente a nivel regional de carácter ejecutivo.

A nivel partidario, la mayor parte de los proyectos orientados a optimizar el funcionamiento institucional interno fueron presentados por legisladores de la UCR (33,3 %), mientras que los legisladores del PJ se destacaron en sus propuestas de reforma institucional regional (con casi el 42 % de los proyectos presentados).

Por último, observando la *totalidad* de los proyectos de resolución presentados en el período, se puede ver que el PJ y la UCR fueron autores del 67 % (42 % a cargo del PJ, 23 % a cargo de legisladores de la UCR y 2 % en forma conjunta). Si examinamos además su participación en proyectos donde intervinieron otros partidos, el porcentaje se eleva al 82 % mientras que los demás partidos presentaron el 18 % de los proyectos (ver cuadro 12).

4.6. El Congreso Argentino, los partidos políticos y el MERCOSUR: algunas consideraciones finales

En el presente capítulo abordamos un conjunto de cuestiones referidas al rol del Congreso Nacional y al posicionamiento de los partidos políticos en relación con el MERCOSUR, en el marco de la «dimensión parlamentaria» de

¹¹² En su mayor parte (69,25 %) los proyectos se orientan a optimizar las capacidades institucionales del Congreso, principalmente mediante la creación de nuevas Comisiones y Grupos técnicos pero también solicitando una participación más activa a nivel regional. En segundo lugar (10,25 %) se ubican los proyectos tendientes a reformar la institucionalidad dependiente del PEN.

¹¹³ Proyecto de Resolución 3099-D-96.

la integración regional. En nuestra exposición analizamos las diferencias de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, los límites que impone al PL la estructura institucional del MERCOSUR y las propias deficiencias institucionales del Congreso derivadas a su vez de sus propias opciones con respecto a cómo canalizar las nuevas exigencias nacidas del proceso de integración. Por último, intentamos avanzar sobre las posiciones políticas de los legisladores al momento de aprobarse los Tratados fundacionales del MERCOSUR y las acciones —traducidas en actos normativos— llevadas a cabo por los legisladores durante los años 1991–2006.

En función del desarrollo precedente, finalizamos nuestro análisis con una serie de conclusiones provisorias: en primer lugar, los partidos políticos apoyaron en general la integración regional durante todo el período, aun cuando en ciertos momentos algunos legisladores expresaron dudas puntuales; ese apoyo continuó, aunque menos acentuado, en los años de crisis del MERCOSUR y luego del inicio del proceso de reformulación del modelo integracionista a partir del año 2003. En segundo lugar, tanto las discusiones respecto de los Tratados Fundacionales como los proyectos de ley y los proyectos de resolución analizados demuestran *la coexistencia dentro de los partidos políticos argentinos de diferentes posiciones*, incluyendo a posturas proteccionistas y contrarias a la integración vía MERCOSUR. En tercer lugar, es claro —aunque sería necesario profundizar el análisis— que las posiciones proteccionistas estuvieron ligadas a intereses sectoriales y/o regionales (el ejemplo más claro es el del sector azucarero), y se manifestaron de forma independiente de las pertenencias partidarias. En cuarto lugar, la integración no constituyó un tema político relevante para los partidos, como lo demuestran la disminución de los debates al momento de aprobarse los tratados fundacionales y el porcentaje total de actos normativos presentados en relación con el total de proyectos tratados por el Congreso durante el período. Por último, el escaso número de proyectos de ley y de proyectos de resolución aprobados da cuenta de la influencia mínima del Congreso —y por extensión de los propios partidos políticos— en el desarrollo del proceso de integración, más allá de la riqueza de algunas de las propuestas puestas en juego por los legisladores. Como mencionamos en el capítulo 2 y en los primeros apartados de este capítulo, *la escasa capacidad de presencia a nivel regional por parte del Congreso obedece a múltiples causas entre las cuales se destaca la preponderancia de los PEN en las negociaciones regionales*.

En el próximo capítulo analizamos la participación de los legisladores argentinos en el seno de la CPCM, institución «parlamentaria» regional, pasando así a nuestra tercera dimensión de análisis: la transnacionalización partidaria directa.

Capítulo 5

La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR

5.1. Introducción

En el presente capítulo nos centramos en la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR atendiendo a los posicionamientos y acciones de los legisladores argentinos que participaron en ella y vinculándolos con su adscripción partidaria. El capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, damos cuenta del proceso de nacimiento, desarrollo y extinción de la CPCM —a partir de su reemplazo por un Parlamento Regional en el año 2006—, teniendo en cuenta su formato organizativo y sus relaciones tanto con los Congresos Nacionales como con el resto de las instituciones del MERCOSUR; en segundo lugar, abordamos a partir de un análisis cuantitativo de las reuniones y encuentros de la CPCM, los partidos de pertenencia de los legisladores argentinos y la continuidad a lo largo del período de su participación en la Comisión, diferenciando entre «miembros» y «asistentes» con el objetivo de avanzar sobre la importancia relativa que tuvo la integración regional para los partidos políticos, al menos a este nivel (regional) y en esta institución; en tercer lugar, nos centramos en los actos normativos emanados de la CPCM identificando temáticas y posicionamientos en relación con la integración regional. Por último, establecemos una serie de conclusiones provisionales que serán retomadas en el último capítulo de nuestro trabajo.

5.2. La CPCM: origen, desarrollo y reemplazo

La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, «órgano representativo de los Parlamentos» (Protocolo de Ouro Preto, art. 22) tuvo un origen modesto. No surgió como una institución regional, sino como una instancia de «facilitación» para acelerar la conformación del mercado común entre los Estados firmantes del Tratado de Asunción.

Como ya ha sido explicado en los capítulos anteriores, la mención a la CPCM en este Tratado fue mínima (un único artículo) y de carácter general (no se detalló la cantidad de miembros ni su organización), además de que no se especificó el modo de vinculación de la Comisión con las instituciones legislativas nacionales ni con el resto de las instituciones regionales.

Bajo estas disposiciones, el camino para transformar a la CPC en una auténtica institución regional estuvo en manos de los legisladores de los respectivos Estados. Debieron afrontar, sin embargo, una serie de obstáculos estructurales derivados de la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR y del esquema de poder cristalizado en el Tratado de Asunción.

En este sentido, la voluntad de conformar una instancia parlamentaria regional se hizo evidente desde antes de la entrada en vigencia del Tratado de Asunción. En efecto, durante el año 1991 legisladores de los Estados Parte se reunieron en tres oportunidades, dos de ellas antes de que el Tratado fuese aprobado por los Congresos de los cuatro Estados Parte.¹ El objetivo era constituir la CPCM, meta rápidamente alcanzada luego de aprobar su reglamento interno en diciembre de ese mismo año.² En este primer regla-

¹ Durante ese año el formato institucional elegido fue «Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR», ya que no se podía constituir la CPCM hasta que no entrara en vigencia el Tratado. La primera de esas Reuniones fue exclusiva de los integrantes de las Comisiones de Relaciones Exteriores (o equivalentes) de las Cámaras de Diputados de cada Estado. Recién en la segunda Reunión se sumaron los Senadores. A partir del año siguiente (1992), se empiezan a reunir bajo el nombre de «Reuniones de la CPCM» (la primera vez) o «Sesiones Plenarias de la CPCM».

² En términos estrictos la CPC se conformó en la II Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR llevada a cabo en Buenos Aires del 19 al 21 de septiembre de 1991. Sin embargo, no es hasta la siguiente reunión que se aprobó el primer reglamento interno, lo que efectivamente constituye el punto de partida de la CPCM como tal. En la II Reunión se acordó crear un sistema de cuatro presidencias (una por cada delegación nacional) que se irían alternando alfabéticamente en la conducción de la CPCM (este sistema es el que se instituye luego en el reglamento interno). En esta ocasión se eligió como Presidente al Diputado Saturnino Dantti Aranda (PJ, Distrito Santa Fe) de la República Argentina.

mento³ la Comisión estableció las líneas básicas de su organización, que se mantendrían durante todo el período: en primer lugar, la cantidad de miembros, que se fijó en 64 legisladores, correspondiéndole 16 (8 Senadores y 8 Diputados) a cada Estado Parte con el mismo número de suplentes;⁴ en segundo lugar, se dejó en manos de cada Congreso Nacional los procedimientos de selección de los miembros (que debían ser legisladores en ejercicio) y la duración de sus mandatos, si bien se solicitaba que no fuesen inferior a los dos años; en tercer lugar, la Comisión se dotó de una Mesa Directiva detallando sus funciones;⁵ en cuarto lugar, y dado que el proceso de integración abarcaba un amplio abanico de temas, la CPCM intentó institucionalizar una cierta «división del trabajo» entre sus integrantes a través de la conformación de Subcomisiones específicas;⁶ por último, estableció

³ El Reglamento es un anexo del Acta de la III Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, realizada en Montevideo del 6 al 7 de diciembre de 1991. Cabe mencionar de todas maneras, que ese Reglamento no fue respetado estrictamente. En la II Sesión Plenaria de la CPCM (1993) por ejemplo, la delegación de Brasil contó con 20 integrantes, tal como figura en las actas respectivas.

⁴ Lo que implicó reproducir el esquema vigente en las otras instituciones del MERCOSUR, con representación igualitaria para cada Estado y con idéntico poder de veto para todos. En efecto, los representantes de los Poderes Legislativos de cada Estado conformaron las «Secciones Nacionales» de la CPCM, que se transformaron en delegaciones legislativas con base en la nacionalidad, no en las similitudes o preferencias ideológico-políticas. Eso se tradujo al interior de la CPCM en la necesidad de tomar todas las decisiones por consenso, lo que borraba las diferencias partidarias al interior de cada «delegación», como veremos posteriormente.

⁵ De cada grupo de legisladores se elegía un Presidente y un Secretario. Los Presidentes y Secretarios de todas las delegaciones conformaban la Mesa Directiva, cuyo mandato duraba dos años. En ese período cada una de las Presidencias asumía la Presidencia general de la CPCM durante un lapso de 6 meses, correspondiéndole la organización de las reuniones, representar a la Comisión y elaborar las Actas y documentos de cada encuentro, entre otras funciones (Reglamento interno de la CPCM 1991, art. 19).

⁶ Se formaron 12 Subcomisiones, en parte siguiendo los lineamientos de los Subgrupos de Trabajo del GMC: 1. de Asuntos Comerciales; 2. de Asuntos Aduaneros y Normas Técnicas; 3. de Políticas Fiscales y Monetarias; 4. de Transporte; 5. de Política Industrial y Tecnológica; 6. de Política Agrícola; 7. de Política Energética; 8. de Coordinación de Políticas Macroeconómicas; 9. de Políticas Laborales; 10. de Medio Ambiente; 11. de Relaciones Institucionales y Derecho de la Integración; y 12. de Asuntos Culturales. Cada Subcomisión atendería un aspecto temático en particular y estarían integradas por dos legisladores y sus alternos por cada Estado.

la periodicidad de las reuniones⁷ y los actos a través de los cuales podía manifestarse la Comisión.⁸

En relación con sus competencias y funciones, el Reglamento también sancionó un número importante de atribuciones para la CPCM, entre las que cabe destacar: 1. acompañar el proceso de integración para poder mantener informados a los Congresos Nacionales acerca de los avances del MERCOSUR; 2. solicitar información sobre la evolución de la integración a las otras instituciones regionales; 3. emitir recomendaciones acerca de la conducción del proceso de integración; 4. realizar los estudios necesarios tendientes a armonizar las legislaciones nacionales, proponer normas de derecho comunitario y comunicar a los Congresos Nacionales sus conclusiones; 5. suscribir acuerdos de cooperación con otras entidades parlamentarias nacionales o regionales, con organismos nacionales e internacionales de cooperación y con entidades privadas; 6. desarrollar acciones tendientes a conformar un futuro Parlamento Regional y; 7. decidir acerca de su propia organización interna, incluyendo su presupuesto y la gestión para su financiación por parte de los Estados Parte, lo que implicaba un claro reclamo de autonomía sobre las decisiones que los Poderes Ejecutivos Nacionales (PEN) tomaban a nivel regional en relación con las otras instituciones del MERCOSUR.

La CPCM se declaró asimismo como un organismo de «carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas» (Reglamento interno de la CPCM, 1991, s/n, art. 3) dado que no había otra posibilidad en el escenario delineado por el Tratado de Asunción. Aun así, su «*status*» institucional no estuvo claro hasta después del Protocolo de Ouro Preto. Las Sesiones Plenarias cuatripar-

⁷ De forma Ordinaria, al menos una vez cada seis (6) meses, y de forma Extraordinaria, por solicitud de las cuatro Presidencias todas las veces que lo considerase necesario. En su artículo 8 el Reglamento también estableció que la Comisión sólo podría sesionar de forma válida con la presencia de las 4 delegaciones.

⁸ En principio, sólo a través de Recomendaciones acerca de la marcha del proceso de integración, que podían ser dirigidas —aunque no exclusivamente— a los demás órganos institucionales del MERCOSUR. A poco de constituirse, sin embargo, la CPCM también empezó a manifestarse mediante Resoluciones. De acuerdo con Bizzozero y Pastorino «Tanto las recomendaciones como las resoluciones no tienen carácter vinculante. La diferencia se encuentra en el ámbito receptor del acto y ello define el objeto del acto y las modalidades del mismo. Las recomendaciones están dirigidas a los otros órganos del Tratado (Consejo del Mercado Común y Grupo del Mercado Común durante el período de transición), a los gobiernos y a los Parlamentos de los Estados Partes. Las resoluciones tienen carácter político y su punto de referencia es el Parlamento como institución regional» (1998:2). Posteriormente se reemplazaron las Resoluciones por Disposiciones.

titas de la CPCM (y los otros formatos acordados de reuniones)⁹ ratificaron su carácter regional y su *faceta externa de actuación*. Esta faceta se expresó claramente cuando la CPCM se dirigió a las otras instituciones del MERCOSUR y cuando logró vincularse con otros organismos regionales y/o internacionales.¹⁰ Por otro lado, las delegaciones nacionales en tanto miembros de un Congreso Nacional expresaban una *faceta interna de actuación* de la CPCM, en la medida en que cumplían determinadas acciones como miembros de esta institución, en el seno de sus respectivos Parlamentos (Drummond, 1998).

La construcción, organización y consolidación de ambas facetas fue una tarea que la CPCM emprendió durante el «período de transición» (1991–1994) con un éxito dispar. En relación con la *faceta externa*, el eje fue la visibilización y reconocimiento por parte de las otras instituciones regionales hacia la CPCM. En ese aspecto, además de las recomendaciones y disposiciones emitidas sobre temáticas específicas de la integración regional,¹¹ se destaca la

⁹ No sólo las sesiones Extraordinarias, sino también las Reuniones de la Mesa Ejecutiva que empezaron a ponerse en práctica en 1993. Durante ese mismo año se llevó a cabo también una única Reunión de Subcomisiones.

¹⁰ En particular con la Comisión y el Parlamento Europeo, quien invitó a un grupo de legisladores a su sede en Bruselas en marzo de 1994 para iniciar acciones de cooperación entre los dos órganos regionales. La institucionalización de esa cooperación, sin embargo, es propia de la segunda mitad de los años 90.

¹¹ A modo de ejemplo, durante el año 1992, la CPCM emite una Resolución para que «en la preparación del programa de trabajo de las sesiones de esta Comisión cada tema o punto a considerar sea informado por el Grupo Mercado Común» (Acta III Reunión Parlamentaria del MERCOSUR, 1992:5) explicitando claramente su disposición a ocupar un rol activo en la integración. En el año 1993, en tanto, manifiesta «su compromiso para brindar el apoyo legislativo que se requiera para la instrumentación del programa de desmantelamiento de restricciones no arancelarias que los gobiernos de los cuatro países oportunamente negocien» (Recomendación CPCM 02/93) y su interés por «ratificar la voluntad de buscar, por intermedio de la acción de los Parlamentos nacionales, la integración de los Estados Parte del MERCOSUR» (Recomendación CPCM 04/93). Finalmente, y ya en el año 1994, la CPCM se moviliza para lograr su inclusión en la Reunión Extraordinaria destinada a redactar el Protocolo de Ouro Preto sobre la futura estructura institucional del MERCOSUR. En la Declaración 02/1994 se destacan los considerandos, que dan cuenta del interés con que la CPCM siguió el desarrollo de las negociaciones previas al Protocolo: «Considerando: 1. La trascendencia de los temas que allí se analizarán de los cuales depende en gran medida el futuro del MERCOSUR; 2. La necesidad de que los Parlamentos, verdaderos depositarios de la soberanía popular, y caja de resonancia de importantes inquietudes de los diversos sectores sociales, tengan un papel protagónico en la marcha de estos acontecimientos; 3. La

creación de la Subcomisión de Relaciones Institucionales en la II Reunión Parlamentaria del MERCOSUR (1991), cuyo objetivo era «requerir al Consejo del Mercado Común y al Grupo del Mercado Común toda la información conducente al logro del objetivo de la Comisión y a la vez producir las sugerencias necesarias y convenientes al fin propuesto» (Acta II Reunión Parlamentaria del MERCOSUR, 1991:3).

En lo que respecta a la *faceta interna*, ya analizamos en el capítulo anterior las transformaciones institucionales del Congreso Argentino una vez firmado el Tratado de Asunción. Sin embargo, desde la perspectiva de la CPCM cabe agregar que en los primeros años su presencia se manifestó en el ámbito interno básicamente sólo a través de los proyectos de actos normativos presentados por los legisladores miembros que pretendían la aprobación por parte del Congreso de las acciones llevadas a cabo en el seno de la Comisión.¹² Así, y como ya mencionamos, fracasaron los intentos de constituir a la Sección Nacional de la CPCM en Comisión interna de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional.

Sin lugar a dudas, el mayor logro de la CPCM durante los primeros años fue su inclusión como una de las seis instituciones centrales del MERCOSUR en el marco del POP. Respecto de esto, fue exitosa en lograr este reconocimiento, base mínima para lograr objetivos más ambiciosos tendientes a un rol más activo en la toma de decisiones. Sin embargo, el carácter de su participación en el proceso de integración no respondió a los intereses reiteradamente ma-

necesidad de que todos los poderes del Estado de los cuatro países participen armoniosamente en este proceso coordinando las políticas adecuadas (...) Declara: exhortar a los Parlamentos de los cuatro países a realizar las gestiones que correspondan a los efectos de que la Comisión Parlamentaria Conjunta participe de dicho encuentro» (Declaración CPCM 02/94). Es interesante recordar en este punto que los miembros de la CPCM eran a su vez miembros de los Parlamentos Nacionales, por lo cual parece haber aquí una suerte de exhortación «a sí mismos». La frase parece indicar en todo caso la escasa relevancia de la temática integracionista en el seno de los Congresos Nacionales, lo que hace necesaria la interpelación de aquellos miembros más directamente implicados desde el organismo «parlamentario» regional.

¹² En el período 1991–1994 se presentaron varios proyectos de resolución en la Cámara de Diputados con este objetivo: Expte. 789–D–92 (Recomendaciones emanadas de la I Sesión Ordinaria de la CPCM), Expte. 5410–D–92 (Recomendaciones emanadas de la II Sesión Ordinaria de la CPCM), Exptes. 697–D–93 y 712–D–93 (Documentos y Recomendaciones de la Reunión de Sub–Comisiones de la CPCM) y Expte. 2684–D–94 (Documentos emanados de la III Sesión Ordinaria de la CPCM). No hubo presentaciones en la Cámara de Senadores.

nifestados por los parlamentarios.¹³ La CPCM fue claramente identificada en Ouro Preto como órgano *consultivo* y *deliberativo* sin prerrogativas ni competencias para tomar decisiones.

De acuerdo con Hirst (1996:8), el fracaso de la CPCM en conseguir un mayor peso en el marco institucional delineado en Ouro Preto fue resultado de que «sus vínculos con los órganos técnicos del MERCOSUR [fueron] informales e inconstantes, lo cual ha llevado a que la movilización parlamentaria en torno a la agenda integracionista ha[ya] sido limitada y/o desarticulada». De esta manera, las limitaciones de la estructura institucional del MERCOSUR, la «ausencia de redes interpartidarias que [promoviesen] políticas interactivas en la subregión (...) [y de] un parentesco ideológico y/o programático que estimule este tipo de interacción» (9) contribuyeron decisivamente a limitar los alcances de la acción parlamentaria desarrollada durante estos años en el ámbito de la CPCM.¹⁴

Luego de la firma del POP, la CPCM modificó su reglamento interno para adecuarlo al nuevo marco institucional establecido por el Protocolo, en particular en lo referente a sus competencias y funciones.¹⁵ De este modo, incorporó dentro de sus atribuciones: i. «solicitar a los órganos institucionales del MERCOSUR, informaciones respecto de la evolución del proceso de integración, especialmente en lo que se refiere a los planes y programas de orden político, económico, social y cultural» (...), ii. «elaborar Política Legislativa de integración y realizar los estudios necesarios tendientes a la armonización de las legislaciones de los Estados Partes» (...); y iii. «acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las

¹³ En particular, la ya citada Declaración CPCM 02/94.

¹⁴ Si bien coincidimos en líneas generales con esta apreciación, en particular en lo que refiere a la ausencia previa de contactos asiduos entre los partidos políticos de la región, las limitaciones objetivas que impuso la institucionalidad del MERCOSUR y la desarticulación entre la CPCM y el resto de las instituciones del proceso de integración, lo cierto es que la movilización de (al menos) algunos legisladores puede considerarse importante, como bien lo demuestran los encuentros previos a la ratificación del Tratado de Asunción y los intentos desde el seno de la CPCM para construir un vínculo más orgánico con las instancias con poder de decisión. En todo caso, y asumiendo las limitaciones y/o desarticulación de la participación parlamentaria, es el rechazo a compartir el poder por parte de los Poderes Ejecutivos lo que limita severamente las posibilidades de modificar estructuralmente el carácter de la CPCM.

¹⁵ El Reglamento fue modificado posteriormente en varias oportunidades: 1996 (Resolución CPCM 15/1996), 1997 (Resolución CPCM 02/97), 2000 (Disposición CPCM 27/00), 2002 (Disposición CPCM 25/02), 2005 (Disposición CPCM 04/2005) y 2006 (Disposición CPCM 03/2006).

normas emanadas de los órganos del MERCOSUR», entre otras (Reglamento Interno CPCM, 1995, art. 3). En términos organizativos las modificaciones fueron menores, destacándose la incorporación de la figura de la Vicepresidencia, la reducción y reorganización del número de subcomisiones y la posibilidad de expedirse mediante una nueva tipología de actos normativos.¹⁶

Más allá de los aspectos formales, el período que se abre luego de la firma del POP se caracterizó por una creciente organización de la CPCM. En lo referente a su faceta *interna de actuación*, el foco de interés se centró en lograr que las Secciones Nacionales de la Comisión concentren la totalidad de los proyectos de normas referidas al MERCOSUR en el seno de los Congresos Nacionales.¹⁷ Como ya analizamos en el capítulo anterior, ese objetivo se logró a medias: se crearon sendas Comisiones en ambas Cámaras del Congreso Argentino pero organizativamente separadas de la Sección Nacional de la CPCM. Esta diferenciación dificultó la centralización de los proyectos normativos, en particular porque los legisladores que formaban parte de las Comisiones de la Cámara de Diputados y de Senadores respectivamente no siempre formaban parte de la Sección Nacional de la CPCM.¹⁸

¹⁶ Se incorporaron los Dictámenes. Al año siguiente se decidió reemplazar las Resoluciones por las Disposiciones (Resolución CPCM 15/96), aunque este tipo de acto normativo volvió a ser utilizado posteriormente.

¹⁷ La guía y el ejemplo lo constituyó el caso de Brasil, que mediante la Resolución 01/96 de su Congreso Nacional reglamentó «la existencia de la Representación Brasileña en la Comisión Parlamentaria Conjunta, otorgándole la competencia de emitir un informe preliminar sobre toda materia de interés para el MERCOSUR» (Drummond, 1998:1).

¹⁸ En el ámbito de las Sesiones Plenarias de la CPCM, estas dificultades estuvieron reiteradamente presentes en los actos normativos emanados de la Comisión. Así, en diciembre de 1995 recomendaba «Realizar ante los Parlamentos de los Estados Miembros del MERCOSUR, gestiones para que los acuerdos celebrados en el ámbito de aquel proyecto integracionista que requieran la aprobación de los Parlamentos, inicien el trámite legislativo a través de las Secciones Nacionales de la Comisión Parlamentaria Conjunta, las cuales en un período máximo de hasta sesenta días, emitirán su propuesta y la remitirán a las Comisiones competentes» (Recomendación CPCM 06/95). Pocos meses después, volvía a insistir «Solicitar a los Presidentes de ambas Cámaras de Senadores y Diputados de los respectivos Congresos Nacionales de cada Estado Miembro del MERCOSUR que, para implementar el funcionamiento de las respectivas Secciones Nacionales de la CPC, en el ámbito interno de los Congresos o Parlamentos Nacionales de los Estados Partes, se disponga la creación en cada Parlamento, de la

Con relación a la *faceta externa* de la CPCM, se logró formalizar convenios de cooperación con distintas instituciones nacionales, regionales e internacionales.¹⁹ A mediano plazo, esto redundó en un fortalecimiento de la estructura organizativa de la Comisión, en particular mediante la creación de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (SAPP).²⁰

respectiva Comisión Permanente del MERCOSUR» (Resolución CPCM 01/96).

¹⁹ En el período 1995–1999 se destacan el «Acuerdo de Cooperación entre la CPCM y el Foro de Intendentes y Empresarios del MERCOSUR», en junio de 1996; el «Acta de Intención entre la CPCM y el Grupo Universitario ARCAM (ARCA–MERCOSUR) sobre cooperación técnica», en junio de 1997; los Acuerdos con la Unidad para la Promoción de la Democracia, perteneciente a la Organización de Estados Americanos, tendientes a conformar una Red Interparlamentaria de Información Legislativa (RIIL) (Disposición CPCM 03/99); el «Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la CPCM», en diciembre de 1999, aparte de los acuerdos con el Parlamento Europeo que se mencionan posteriormente.

²⁰ El embrión de esta Secretaría se encuentra en la reforma del Reglamento interno del año 1995 cuando establece en su artículo 17 que «La Mesa Directiva será asistida por una Secretaría Administrativa» (Reglamento Interno CPCM, 1995). Ese mismo año se acordó que cada Presidente Pro-témporte designaría a un Secretario Administrativo y que cada país correría con los gastos de sus designaciones (Resolución CPCM 02/1995). Sin embargo, el impulso definitivo para su instalación vino de la mano de los acuerdos de cooperación con el Parlamento Europeo en 1996. En junio de ese año, y luego de una reunión entre la CPCM y la Delegación para las Relaciones con los Países de Sudamérica del Parlamento Europeo se emitió una Declaración que estipulaba los términos básicos de las relaciones entre ambas instituciones. Así, se preveía el «intercambio de información (...) programas para la formación y capacitación de funcionarios, técnicos y personal administrativo que presten sus servicios en o para la CPC del MERCOSUR (...) [y] estudio y propuestas de proyectos de cooperación (...)», entre otros mecanismos (Declaración Conjunta sobre la Cooperación, 1996:2). Posteriormente y mediante la Resolución CPCM 16/96, la Comisión resolvió la instalación de la SAPP en Montevideo, compartiendo la estructura edilicia con la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. La Resolución CPCM 17/96 en tanto, estableció que cada Congreso Nacional debería nombrar a un funcionario para trabajar en la Secretaría. En octubre de 1996 una nueva reunión con el Parlamento Europeo finalizó con la «Declaración de Florianópolis» donde se acordaba «la necesidad de que comiencen los estudios técnicos relativos a la creación de una Asamblea Parlamentaria del MERCOSUR» (Declaración de Florianópolis, 1996:1). La CPCM entregó en esa ocasión una propuesta concreta sobre cooperación que fue respondida con una contrapropuesta,

La SAPP dotó a la CPCM de una estructura permanente,²¹ con personal y presupuesto propio, que fue creciendo desde su instalación efectiva en 1998 hasta el reemplazo de la Comisión por parte del Parlamento del MERCOSUR.²² Su permanencia fue la clave para un trabajo más continuado y organizado por parte de las Secciones Nacionales,²³ lo que a su vez redundó en una mayor presencia de la CPCM a nivel regional.²⁴

La creciente solidez organizativa de la CPCM a nivel regional, sin embargo, no se tradujo ni en una mayor influencia hacia las demás instituciones del MERCOSUR²⁵ ni en una mayor capacidad de actuación en el seno de los Congresos Nacionales. De este modo, la dispersión temática de sus inter-

donde se establecían las obligaciones económicas de ambas partes. Pocos meses después, y mediante la Disposición CPCM 03/97 se solicitó a los Congresos Nacionales una contribución económica similar a la otorgada al Parlamento Latinoamericano para garantizar el funcionamiento de la SAPP. Finalmente, a finales de 1997 se aprobó el proyecto de cooperación con el Parlamento Europeo que incluía una importante contribución financiera de la UE (Disposición CPCM 11/97).

²¹ De acuerdo con el nuevo Reglamento Interno sancionado en Diciembre de 1997, eran funciones de la SAPP: 1. llevar el archivo de la documentación de la CPCM; 2. publicar y difundir las normas aprobadas en la Comisión; 3. realizar las traducciones de los documentos; 4. informar a las Secciones Nacionales acerca de los avances en los procesos de internalización de la normativa MERCOSUR por los Estados Parte; 5. coordinar las tareas ante eventuales solicitudes por parte del CMC o GMC; 6. organizar los aspectos logísticos de las reuniones de la CPCM; y 7. desempeñar todas las tareas delegadas por la Comisión (reglamento Interno CPCM, 1997, art. 30).

²² En la Disposición CPCM 12/97 se estableció un monto mínimo de 20.000 dólares anuales por Congreso Nacional para financiar los gastos de la SAPP y aquellos derivados de la organización de las reuniones, hasta el momento a cargo de las Presidencias Pro-témpore. El primer presupuesto anual de la SAPP fue aprobado en 1998 por Disposición CPCM 12/98 e incluyó sólo un cargo permanente con un total de cerca de 40.000 dólares de erogaciones totales previstas. El último presupuesto aprobado para el año 2006 en cambio, incluyó 5 cargos y previó 140.000 dólares en erogaciones (Anexo VI, Reunión de la Mesa Ejecutiva de la CPCM, septiembre 2006).

²³ En este sentido, no es casual que la Sección Nacional argentina logre operatividad en los mismos años en que la SAPP se consolida (1999–2000).

²⁴ Aspecto visible principalmente mediante los crecientes vínculos que establece la CPCM con otros Parlamentos Regionales. Así, en noviembre del año 2000 se reúne con el Parlamento Andino, con quien establece un acuerdo de cooperación. Posteriormente, también se vincula con el PARLACEN (Parlamento Centroamericano), el PARLATINO (Parlamento Latinoamericano) y con la COPA (Confederación Parlamentaria de las Américas), entre otros.

²⁵ Posteriormente profundizaremos en esta cuestión.

venciones²⁶ tornaron difusa su presencia, con la notable excepción de lo que a mediano plazo sería su mayor contribución al proceso de integración: el Parlamento del MERCOSUR.²⁷

Desde sus inicios, uno de los objetivos centrales de la CPCM fue «crear el Parlamento del Mercado Común del Sur para avanzar hacia las metas de integración de nuestros pueblos» (Documento Final II Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, 1991:2). Sin embargo, este propósito se fue dilatando en el tiempo ante las dificultades enfrentadas respecto del propio funcionamiento de la Comisión. Recién a finales de 1999 se emitió la Disposición CPCM 14/99 por la cual se propuso «iniciar los estudios y trabajos pertinentes con el objeto de establecer una agenda para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR», que puede considerarse el punto de partida de un proceso que culminará seis años más tarde con la firma del PCPM.

Es interesante constatar que las discusiones al interior de la CPCM en relación con el Parlamento se iniciaron sobre la base de propuestas presentadas por las *delegaciones nacionales*, y no basándose en posiciones político partidarias. En efecto, el primer proyecto fue elaborado y puesto a consideración por la delegación argentina en la XV Reunión Plenaria de la CPCM, en el año 2000.²⁸ En esa misma Reunión se estableció una agenda probable y se instituyó un Grupo Técnico para «abocarse al estudio y desarrollo de las etapas propuestas en la Agenda de institucionalización del Parlamento del MERCOSUR» (Disposición CPCM 10/00). En la siguiente Reunión Plenaria de la CPCM, se presentó la contrapropuesta de la delegación de Brasil, junto con las conclusiones del Grupo Técnico que comparaba ambas iniciativas y trataba de conciliar un proyecto común.²⁹ También se establecieron etapas en el

²⁶ Principalmente a través de las Recomendaciones dirigidas al CMC, pero también mediante las declaraciones efectuadas durante estos años. En el próximo apartado desarrollaremos este aspecto.

²⁷ Un segundo aspecto en el que el rol de la CPCM cobró creciente relevancia con el paso de los años es el referido a la internalización de la normativa MERCOSUR. En efecto, principalmente a partir del año 2002 la CPCM logra poner en primer plano el escaso avance en este sentido, encarando análisis comparados sobre la aprobación interna de las normas sancionadas a nivel regional.

²⁸ Este proyecto estimaba como fecha probable de nacimiento del Parlamento el año 2009. Partía de una propuesta de modificación del Protocolo de Ouro Preto y le otorgaba competencias consultivas *obligatorias* para todos los actos normativos del MERCOSUR que tuvieran que ser internalizados (Disposición CPCM 10/00, Anexo III).

²⁹ La propuesta de Brasil indicaba como fecha de instalación del Parlamento el año 2003. Se diferenciaba de la presentación argentina además, en que sostenía una proporcionalidad atenuada frente al número fijo e igualitario propuesto por Argentina. Por otro lado, coincidían en las competencias consultivas obligatorias.

camino hacia el Parlamento, previéndose una primera etapa de construcción de «voluntad política»; una segunda de búsqueda de «mecanismos de transición» y una tercera de «creación de un órgano supranacional, Parlamento MERCOSUR» (Disposición CPCM 35/00, Anexo 1).

La agudización de la crisis argentina y, finalmente, la caída del gobierno de Fernando De la Rúa paralizó el proceso hasta mediados del año 2002, cuando volvió a retomarse.³⁰ Sin embargo, es recién en el año 2003, cuando los nuevos Poderes Ejecutivos de Argentina y Brasil asumen como propia la posibilidad de conformar un Parlamento regional cuando los tiempos se aceleran y la meta se hace posible a corto plazo.³¹

En este marco, la CPCM emitió la Recomendación CPCM 14/03 donde solicitaba que «las conversaciones entre las Cancillerías de los Estados Miembros referidas al proceso de formación del Parlamento del MERCOSUR, se lleven a cabo con la presencia de las respectivas secciones nacionales de la CPC, teniendo en cuenta las Disposiciones y Recomendaciones emitidas por ésta al respecto», que fue respondida favorablemente mediante el establecimiento de un meca-

³⁰ Mediante la Disposición CPCM 05/02 se solicita a las Secciones Nacionales la (re) conformación del Grupo Técnico y se fija como prioridad elaborar una nueva agenda. En la XX Reunión Plenaria de la CPCM se establecen los lineamientos del Grupo Técnico, ahora rebautizado como Comité *ad hoc* (Disposición CPCM 14/02). También se solicita al CMC la conformación de un Comité con participación de los legisladores de la CPCM para la reforma del Protocolo de Ouro Preto (Recomendación CPCM 25/02).

³¹ La posibilidad de conformar un Parlamento del MERCOSUR ya estaba en los planes de los Ejecutivos desde el año anterior. En consecuencia, a fines del año 2002, cuando el recientemente electo Presidente de Brasil visitó a nuestro país manifestó en el Congreso Nacional su apoyo a la creación de un Parlamento: «Es el modo de hacer más efectiva la integración cultural, social y política que necesitan nuestros países. Porque el acuerdo no debe ser apenas comercial» (en Diario *Clarín*, 03/12/2003). A principios del año siguiente, durante el interinato de Eduardo Duhalde, el Canciller Carlos Ruckauf contestaba en una entrevista lo siguiente: «En un sistema como el actual, cada PEN le manda a su Parlamento un mecanismo ya concertado por el cual el Congreso dice sí o no. Pretendemos que haya un cuerpo que elabore esto. Un parlamento chico de muy pocos legisladores, unicameral y electo directamente por el pueblo» (en Diario *Clarín*, 13/01/2003). Finalmente, luego de la elección de Néstor Kirchner en mayo de 2003, y en la primera visita a Brasil, los Presidentes emitieron un comunicado conjunto donde, entre otros aspectos «Resaltaron la necesidad de avanzar en la constitución del Parlamento del Mercosur. En ese sentido instruyeron a sus Cancillerías a coordinar acciones para la realización de foros de análisis que examinen la cuestión, incluyendo la posibilidad de elección directa de sus miembros» (Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR, junio de 2003:3).

nismo de consulta interinstitucional CPCM-CMC³² y la aceptación de su participación. Nuevamente, la Comisión elaboró sendos proyectos de Protocolos para su discusión de la mano de las delegaciones de Argentina y Brasil,³³ y se conformó un «Grupo Parlamento del MERCOSUR» durante el año 2004 compuesto por legisladores, miembros de las Cancillerías y la participación de la recién creada Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), que elevó un primer anteproyecto consensuado³⁴ al CMC en julio de ese mismo año (Disposición CPCM 01/04). Finalmente, y por la Disposición CPCM 03/05, la Comisión estableció un Grupo Técnico de Alto Nivel conformado por profesionales destacados³⁵ que elaboraron el anteproyecto definitivo del PCPM,³⁶ no sin dificultades.³⁷

³² Aprobado por la CPCM mediante la Disposición CPCM 09/03.

³³ La propuesta argentina comprendía tres etapas de dos años de duración cada una. Recién en la tercera se aceptaba la proporcionalidad atenuada y el voto directo, pero sin especificar más que «ningún Estado Parte tenga más del 35 % del total de los miembros del Parlamento». También preveía un incremento gradual de las competencias, desde aquellas establecidas en el acuerdo interinstitucional CPCM-CMC (primera etapa), hasta la capacidad de «Aprobar o rechazar la normativa emanada del Consejo del Mercado Común y/o del Grupo del Mercado Común, que constituye la normativa comunitaria y no requiere internalización». Por último, en lo referente a las votaciones en el seno del Parlamento aceptaba para la tercera etapa prevista las decisiones por mayoría de manera de alentar la conformación de bloques o familias políticas (Recomendación CPCM 23/03, Anexo IV, Proyecto AR.01). La propuesta de Brasil, en tanto, postulaba la elección directa y la proporcionalidad pero le otorgaba menores competencias. También preveía la posibilidad de que el Parlamento tuviera competencia propositiva «sobre cualquier materia de interés de la integración» (Recomendación CPCM 23/03, Anexo IV, Proyecto Br. 25).

³⁴ Este anteproyecto sólo contemplaba los aspectos sin disidencias.

³⁵ Gonzalo Aguirre, Eusebio Ramón Ayala, Lincoln Bizzozero, María Cristina Boldorini, Gerardo Caetano, Eilir Cananea, Oscar Casal, Antonio Ferreira Costa Filho, María Claudia Drummond, Vicente Fontaneve, Deisy de Freitas Lima Ventura, Enrique Kaufman, José Korseniak (h), Silvia Lospenatto, Edgar Lugo Garay, Mario Paz Castaing, Felix Peña, José Luis Maurizio y Alejandro Daniel Perotti.

³⁶ Elevado al CMC por Disposición CPCM 07/2005. El anteproyecto definitivo era mucho más ambicioso que el Protocolo que finalmente se impondría a partir de las modificaciones efectuadas en el CMC. Así, atribuía al Parlamento la competencia de «elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Partes para su entrada en vigencia en el derecho interno. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del MERCOSUR, antes de su aprobación»; «proponer proyectos

Luego de las modificaciones realizadas a nivel del CMC, el proyecto del PCPM fue aprobado por Disposición CPCM 11/05, iniciándose el proceso preparatorio para su firma y posterior aprobación por parte de los Congresos Nacionales. En diciembre del año 2006, la CPCM dio paso así al Parlamento Regional.

5.3. Participación y claves político-partidarias en la CPCM³⁸

A lo largo de su existencia, la Comisión llevó a cabo IV Reuniones de Parlamentarios, XXVIII Sesiones Plenarias Ordinarias, I Sesión Plenaria Extraordinaria, al menos XXV Reuniones de la Mesa Ejecutiva de la CPCM,³⁹ y un número indeter-

de normas para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento» y «elaborar anteproyectos de normas, especialmente aquellos relativos a la armonización y al mutuo reconocimiento de las legislaciones nacionales de los Estados Partes, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración», entre otras. También establecía una composición basada en el principio de proporcionalidad atenuada: treinta y seis (36) Parlamentarios para Brasil, treinta y uno (31) para Argentina y dieciséis (16) tanto para Paraguay como para Uruguay (aquí el proyecto incorporaba la disidencia de Paraguay, que proponía dieciséis (16) Parlamentarios para cada Estado). Por último, introducía la elección directa de los Parlamentarios ya desde el año 2011, entre otros aspectos (Disposición CPCM 07/2005, Anexo I).

³⁷ En particular, las reservas de la delegación de Paraguay acerca de las competencias del Parlamento y de los mecanismos de votación y de parte de la delegación de Uruguay que incluso se tradujo posteriormente en una denuncia de inconstitucionalidad al momento de la aprobación del Protocolo por el Congreso Nacional de ese país.

³⁸ No tenemos en cuenta a los miembros de la Comisión en sentido estricto, sino a los miembros asistentes y eso por varias razones: en primer lugar, porque la composición de cada Sección Nacional se decidía en el seno de cada Parlamento. Esto implicaba que, en general, la composición de la CPCM reflejaba el equilibrio de fuerzas políticas dentro de cada Congreso Nacional. De esta manera, considerar a la totalidad de los miembros sólo nos remitiría al lugar que cada partido ocupaba en la escena política interna y no nos brindaría datos acerca del interés de cada partido en la integración regional. En segundo lugar, porque ser miembro de una determinada Comisión no garantiza automáticamente la participación del legislador en las tareas de la Comisión respectiva, como pudimos comprobar en nuestra investigación. Nuestro supuesto es que en un contexto de recursos escasos y donde no pueden esperarse retornos político-electorales inmediatos considerables, la mayor o menor participación de los legisladores dependerá fundamentalmente del interés partidario y personal.

³⁹ Lamentablemente, y luego de una intensa búsqueda que incluyó entrevistas con legisladores nacionales, la visita a la sede de la Secretaría Administrativa del MER-

minado de otros formatos de reuniones.⁴⁰ Esa amplia y nutrida variedad de encuentros, sin embargo, estuvo sostenida por un número reducido de legisladores.

Formalmente, a las Sesiones Plenarias debía asistir la totalidad de los miembros de las delegaciones nacionales.⁴¹ En el caso de la delegación argentina, sin embargo, el promedio de asistentes por reunión fue de sólo 7 legisladores,⁴² es decir, menos de la mitad del total (ver cuadro 13.a en Anexo).⁴³ La participación en las reuniones también varió a lo largo del período: durante los primeros 4 años la asistencia fue notablemente superior: 8,87 legisladores frente a 4,7 de los años 1998–2002 y 6,55 de los años 2003–2006.⁴⁴ Las variaciones fueron similares a la del resto de las delegaciones⁴⁵ por lo cual no es un aspecto que pueda vincularse con la representación argentina en particular.

Por otro lado, la producción normativa y la presencia institucional de la CPCM fueron aumentando a lo largo de los años contemplados. El segundo aspecto ya fue analizado en el primer apartado y la producción normativa

COSUR y a las Secciones Nacionales de la CPCM, se pudo confirmar que una parte importante de los archivos de la CPCM se han perdido, por lo cual no se ha podido precisar con exactitud la cantidad de Reuniones de la Mesa Ejecutiva, al igual que los otros tipos de reuniones mencionadas a continuación.

⁴⁰ Que incluyen las Reuniones de Subcomisiones, las Reuniones de los Presidentes de las Secciones Nacionales, las Reuniones con Delegaciones de otros Parlamentos Regionales, incluyendo al Parlamento Europeo y las Reuniones Preparatorias del Parlamento del MERCOSUR.

⁴¹ De acuerdo con el Reglamento Interno, ya comentado en el apartado anterior, cada Delegación estaba compuesta por ocho (8) Diputados y ocho (8) Senadores.

⁴² Para la obtención del promedio sólo se tuvieron en cuenta las Reuniones para las cuales se cuenta con la totalidad de los datos de asistentes.

⁴³ Para un análisis de las cuatro Delegaciones ver Ramos (2010b).

⁴⁴ Para el período 1995–1998 no se cuenta con datos suficientes.

⁴⁵ En un trabajo anterior (ya citado en la nota 46) abordamos este aspecto del funcionamiento de la CPCM. Allí planteábamos que «Considerando a las cuatro delegaciones, las asistencias variaron entre un máximo de cincuenta y dos (52) legisladores y un mínimo de trece (13). El promedio de asistencias del período alcanzó los 22 legisladores por reunión, pero se observan importantes variaciones temporales (...) es claro que a medida que fue transcurriendo el período la participación directa en la CPCM experimentó una notable disminución, que se tradujo en la menor asistencia de los legisladores a las Reuniones Plenarias. En efecto, y a excepción de la 26° Reunión Plenaria, desde el año 2001 la CPCM no logró congregarse a más de 21 legisladores (un tercio de sus miembros). Esta situación se revertió temporariamente cuando empezó a discutirse su reemplazo por un Parlamento Regional para retornar a la tendencia mencionada en las dos últimas reuniones» (Ramos, 2010b:7).

se puede observar en los cuadros 13.b y 13.c (ver Anexo) donde queda clara la mayor actividad de la Comisión a partir de 1995. En este sentido, entre el período 1991–1994 y 1995–1998 se cuadruplica la cantidad de actos normativos emitidos por la CPCM, aumentando ligeramente en el período siguiente⁴⁶ y disminuyendo para el último de los períodos, en consonancia con el proceso de reemplazo por el Parlamento.

El nivel de actividad y la creciente organización de la CPCM no se corresponden entonces con la disminución en el número de asistentes a las Reuniones Plenarias que se observa a partir de 1995. Sin embargo, si tenemos en cuenta la naturaleza *atípica* de la CPCM, podemos avanzar con explicaciones tentativas que den cuenta de esta aparente contradicción.

En palabras de SM,⁴⁷ uno de nuestros entrevistados y partícipe directo de la CPCM:

una de las cosas que empiezan a ver los Parlamentarios [en el período 1991–1994] es que [a] esas Reuniones que eran tan buenas y tan ricas a nivel político, cómo [las] institucionalizaban. Entonces ahí empieza por un lado, la presión para que en el Tratado de Ouro Preto se institucionalice la CPC y se le dé una forma más clara de decir bueno «y lo que nosotros decidimos acá, a quién se lo damos para obtener una respuesta», que ahí empieza todo el tema de la Sección [Nacional] para que [se] organice (...) y la CPC le mande al Consejo del Mercado Común, y el CMC vea como las Cancillerías hacen tal cosa.

En otro fragmento de la entrevista, se afirma que la CPCM era como «un club inglés, un grupo de amigos, que trabajaron bastante separados de lo que era la conmoción política interna».

Lo que traducen estas respuestas es la lectura de una experiencia política muy novedosa, como lo fue el hecho de reunir en un mismo ámbito a los legisladores de distintos países que hasta entonces mantenían escasos vínculos. Las Reuniones Plenarias cumplieron en el primer período de la CPCM la primordial función de acercar a los legisladores, de vincularlos a un proyecto común, en un espacio de casi nula institucionalización, pero que permitió el establecimiento de vínculos personales y el conocimiento mutuo de los actores. En estos primeros años además, cuando el MERCOSUR recién daba sus primeros pasos y no estaba delineada todavía la estructura institucional «definitiva» sancionada en Ouro Preto, se podía pensar en una instancia legislativa regional de mayor importancia en un futuro próximo; esto alentó la realización de un conjunto de actividades que incluyeron la

⁴⁶ Que incluye la fallida Sesión Plenaria de diciembre del año 2001, suspendida por la crisis argentina como se comenta posteriormente.

⁴⁷ Entrevista personal, 3 de marzo de 2009.

publicación de los actos normativos, la mayor presencia de legisladores en las Reuniones de la CPCM y la mayor visibilidad pública de la Comisión. Por último, hasta 1994 el peso de la CPCM y la posibilidad misma de su existencia como institución regional, dependió de las Reuniones Plenarias, de la visibilidad política lograda, y de los acuerdos interparlamentarios que se procesaban en su interior.⁴⁸

A partir del Protocolo de Ouro Preto, en cambio, se establecieron límites precisos a la influencia de los Poderes Legislativos sobre el proceso de integración, a la vez que la propia Comisión inició un proceso de creciente institucionalización formal, que se tradujo en un mayor nivel de actividad a nivel regional, pero con una menor visibilidad. De acuerdo con esto, se ampliaron el formato y número de Reuniones, pero con el compromiso de un menor número de legisladores frente a la constatación de que su impacto a nivel regional era mínimo. Así, MC,⁴⁹ otro de nuestros entrevistados, afirma:

es cierto que muchas veces eran muy pocos (...) Depende de la energía que le ponía cada uno (...) de las ganas de seguir adelante con el proceso o no (...) porque cuando la realidad... digamos mientras haya legisladores de doble trabajo (...) los legisladores piensan en su interna y piensan en el MERCOSUR, siempre el MERCOSUR va a quedar en segundo plano.

De igual manera, SM sostiene que «era un interés personal y sobre todo el compromiso que ellos puedan llegar a tener con las cuestiones de la integración y que estaba muy relacionada con su pertenencia [provincial]... con su lugar de origen», y continúa: «el CMC y el GMC, si no era por una Resolución aprobada en el pleno, no prestaba ninguna atención [y] ¡las respuestas eran muy pobres!: “se toma nota de la Recomendación, saludos”».⁵⁰

En este sentido, los entrevistados nos proporcionan indicios de tres aspectos del funcionamiento de la CPCM no identificables en sus documentos: en primer lugar, que el compromiso y participación dependía de un interés personal *no partidario*, ligado en algunos casos al origen de los legisladores; en segundo

⁴⁸ No es un dato menor, en este sentido, que la documentación disponible sobre la CPCM se limite en la mayoría de los organismos públicos consultados al período 1991–1994.

⁴⁹ Entrevista personal, 10 de marzo de 2009.

⁵⁰ El entrevistado OC también coincidió con estas afirmaciones «la mayoría de las veces era la recepción de la documentación, punto. La recepción de la documentación que se remitía jamás fue contestada, jamás. Jamás la CPCM fue consultada por ningún motivo, jamás, y era un órgano consultivo. Se ve que consultivo quiere decir no decisorio solamente» (Entrevista personal, 5 de mayo de 2010).

lugar, que la tarea de comprometerse con la CPCM se veía limitada por las exigencias del cargo representativo nacional; en tercer lugar, que la Comisión era prácticamente ignorada por las instancias decisorias del MERCOSUR.

Así, si atendemos al CMC observamos que éste se reunió 36 veces en el período analizado. La revisión de las Actas de esos encuentros indica que se contestó a la CPCM en 19 oportunidades (53 % de las veces). Sin embargo, un análisis detallado revela que en seis oportunidades derivó las Recomendaciones para su estudio al GMC; en tres oportunidades «tomó nota» de las Recomendaciones, sin responder a los requerimientos de la CPCM; y que sólo respondió efectivamente en diez oportunidades, es decir en el 27 % de los casos. En relación con el GMC, la situación es más crítica: esta institución se reunió 97 veces en el período analizado, pero sólo respondió a la CPCM en 21 oportunidades (el 22 % de los casos). Ahora bien, si realizamos el mismo análisis que con el CMC observamos que en realidad el GMC sólo respondió efectivamente a la CPCM en cinco oportunidades (5 %) ya que en la amplia mayoría de los casos derivó las recomendaciones a los Subgrupos de Trabajo (SGT), a otros foros de discusión y al propio CMC.

Estos datos nos brindan indicios de la escasa influencia de la CPCM a nivel regional, lo que puede ayudar a explicar el descenso del número de legisladores asistentes a las Reuniones Plenarias a lo largo del período.

De igual manera, las tareas derivadas del cargo de legislador restaban tiempo y posibilidades para un mayor compromiso con la CPCM. Así, SR⁵¹ reflexiona:

Quando un parlamentario del MERCOSUR o cuando un Diputado o Senador Nacional, miembro de una Comisión bicameral, es a su vez legislador nacional y legislador que representa intereses supranacionales, más allá de que la CPCM haya sido mucho menor que el Parlamento del MERCOSUR, está duplicando su rol de representatividad, entonces me parece que en esta respuesta de en qué podrían haber avanzado más, tenga que ver que quizás la energía de un legislador, que tiene que poner energía en su provincia, en su Cámara y en su rol de parlamentario diplomático externo, por decirlo de algún modo, va a estar dividida, por lo tanto no se puede dar demasiado.

De forma menos comprensiva MC plantea:

el doble trabajo, el doble empleo de los legisladores, y (...) la desidia de los legisladores, la desidia es no preocuparse por ir y dejar que, por ejemplo, un problema de... vos sos Senador o Diputado de una localidad del interior y si tenés problemas ahí dejás de ir a un Parlamento Internacional o a una Comisión Internacional por atender al intendente. Esto es el problema.

⁵¹ Entrevista personal, 4 de abril de 2009.

De igual manera, LC⁵² sostiene:

uno ve el trabajo que hacen, el esfuerzo que hacen porque también la representación política primaria, originaria está en su territorio. Todos sabemos cómo es la lógica política. Primero hay una cuestión de representar a sus ciudadanos (...) La mayoría de los santafesinos seguro que están de acuerdo con la integración, con el proceso MERCOSUR, con todo... pero a Giustiniani [por ejemplo] le van a reclamar para que defienda los intereses de la Provincia de Santa Fe en primer lugar, en el Senado de la Nación, que es la legitimidad que él tiene. Y seguramente lo va a hacer. Entonces, hay una lógica de representación doble que me parece que dificulta.

Por último, y en función de los datos obtenidos en las entrevistas es importante recordar el factor económico. De acuerdo con RQ:⁵³ «yo creo que siempre el principal problema es económico (...) debíamos reunirnos no recuerdo si era cada mes, cada dos meses. Jamás se hizo eso porque obviamente eso requería muchísimo dinero, no, no se podía hacer (...) no nos pagaban los gastos, yo no iba a ir»; de igual manera MC recuerda:

El famoso aporte del Parlamento (...) fue un tironero muy grande (...) El primero que tironaba era el Secretario Parlamentario de Montevideo, les pedía a todos que cumplan con su parte (...) No me acuerdo cuánto era, ponele que hayan sido 30.000 dólares, algo así, por año. No es mucho. Siempre muy barato (...) Tenía que salir del presupuesto del Poder Legislativo y tenía que dividirse a su vez entre Diputados y Senadores. Hay veces en que Diputados ponía por los dos, hay veces en que Senadores ponía por los dos, y hay veces que se olvidaban y nadie ponía. Entonces el Secretario Parlamentario le tenía que insistir al país porque se frenaban ciertas actividades por falta de dinero. Si dos países se atrasaban, una plenaria no iba a tener posibilidades fácticas de hacerse.⁵⁴

⁵² Entrevista personal, 10 de junio de 2010.

⁵³ Entrevista personal, 12 de junio de 2010.

⁵⁴ Su testimonio continúa en estos términos por demás reveladores: «Digamos si no hay dinero suficiente, si no tenés una provisión de papel, impresora, fotocopias, todo eso, se resiente muchísimo la actividad parlamentaria. Y además si no tenés a disposición fácilmente los pasajes y si necesitás muchos permisos, son tantas las cosas, porque justamente no viven en un lugar aparte. Esos legisladores europeos que viven en Estrasburgo (...) si no están ahí, ¿cómo se mueven? Bueno, eso es más o menos como acá. Porque un legislador del Amazonas que está en el MERCOSUR... te digo que te quiero ver venir hasta Montevideo, no es broma, y hay menos aviones que en Europa. Todo esto incide justamente, la cosa de tener que desplazarse permanentemente y además decisiones para el desplazamiento. Decisiones que significa el dinero para que esté el viático, para que esté esto... Todo eso va en contra».

El aspecto presupuestario se revela entonces como un factor adicional para explicar el bajo número de legisladores; de acuerdo con esto, SM reafirma: «nosotros solventábamos nuestros gastos».⁵⁵ De igual manera, os sostiene: «[los problemas] presupuestarios y financieros ni hablar, eso era recurrente, no sólo en la CPCM sino también en el MERCOSUR».

Cabe mencionar que en los últimos años la cantidad de legisladores presentes en las Sesiones Plenarias volvió a aumentar. De acuerdo con OC, «A partir del 2000 se optimizó la cuestión de la agenda, se optimizó la relación con los órganos decisorios y también [se] empezó a tener más en cuenta el relacionamiento con otros órganos de MERCOSUR y con la sociedad civil. Y se concentró el esfuerzo en un objetivo concreto y loguable». La posibilidad de instalar un Parlamento regional, visible a partir del proyecto de «relanzamiento del MERCOSUR» que motorizó en primer lugar, el gobierno aliancista en la Argentina, y posteriormente, los gobiernos de Néstor Kirchner y «Lula» Da Silva renovaron el interés de los legisladores en participar de la CPCM. De igual manera, SM plantea «¿Por qué del 2002? Porque se empieza a hablar más del Protocolo del Parlamento. Entonces cuando se dan cuenta de que la CPC es un lugar importante... que el MERCOSUR... que esta Comisión del MERCOSUR tiene peso político y puede llegar a tener alguna [influencia]...».

Ahora bien, ¿a qué partidos políticos pertenecían los legisladores que participaron de la CPCM? En el caso de la delegación argentina, la mayoría de los legisladores que participaron de forma directa en la experiencia de la CPCM pertenecieron al Partido Justicialista (PJ) y a la Unión Cívica Radical (UCR), con escasa presencia de legisladores de otras fuerzas políticas. Como puede observarse en el cuadro 13.d (ver Anexo), el predominio del PJ es claro: 62 % de las asistencias frente al 24 % correspondiente a la UCR, segundo partido por número de legisladores. A medida que transcurre el período ese predominio se acrecienta, en correspondencia con el peso institucional de este partido al interior del Congreso Argentino (cuadro 13.e, ver Anexo).

El formato básicamente bipartidista observable en la delegación argentina que concurría periódicamente a las Reuniones Plenarias sólo esporádicamente experimentó modificaciones, en particular hacia finales del año 1994, con

⁵⁵ Es válido recordar que la CPCM no contaba con presupuesto propio hasta la instalación de la SAPP. Hasta entonces, los aportes monetarios se gestionaban en cada Congreso nacional y estaban destinados a solventar el funcionamiento de las Secciones Nacionales. Esto incluía los viáticos y pasajes de los Legisladores para los distintos tipos de Reuniones, pero no de sus asesores. Los entrevistados no recordaron cuánto era el monto total disponible, pero las cifras oscilaron entre 10.000 y 30.000 dólares anuales, lo que era un presupuesto muy bajo para solventar las erogaciones que implicaban las Reuniones de la CPCM.

la emergencia del FREPASO, que también participó de la CPCM por intermedio de sus legisladores. Un segundo momento de cambio fue luego del período de gobierno de la Alianza (UCR-FREPASO), que marcó el inicio de una creciente fragmentación del sistema de partidos argentinos con predominio del PJ; esas características se trasladaron luego a la composición de las distintas comisiones del Congreso, incluyendo la CPCM-Sección Nacional. El resto de los partidos políticos con presencia en la Comisión sólo participó en períodos muy cortos, y con un máximo de dos legisladores sin que se registre la misma continuidad que en el caso del PJ y la UCR. Su presencia fue apenas marginal en el plano regional. El control de asistencias a las reuniones de la CPCM revela entonces que la política integracionista llevada a cabo en el seno de la CPCM fue, en su amplia mayoría, de carácter bipartidista.

De esta breve y esquemática síntesis acerca de las filiaciones partidarias de los asistentes a las Reuniones de la CPCM pueden extraerse algunas conclusiones provisorias. En primer lugar, es válido afirmar que la conformación de la CPCM fue una empresa multipartidaria, ya que involucró a los principales partidos mayoritarios de la Argentina y a algunos de los partidos provinciales más significativos. En segundo lugar, la composición partidaria —siempre en términos de asistencias— de la CPCM no parece haber estado ligada al partido del presidente a cargo del Poder Ejecutivo, pero sí a la composición partidaria de las Cámaras de cada Congreso. Esta situación es una derivación lógica del mecanismo de selección de los representantes de la CPCM a cargo de los Congresos Nacionales. Ambas constataciones nos permiten sostener que la participación en la CPCM parece ser más *el resultado de las negociaciones políticas derivadas de la fuerza relativa de cada partido en el seno de los Congresos Nacionales que de un interés intrínseco de los partidos por la integración regional*.

En esta línea, hay que preguntarse acerca de la importancia de las filiaciones político partidarias al interior de la CPCM. En este sentido, SM afirma que «otra característica que tenía la Comisión Argentina, en especial, era que no había banderías político partidarias (...) O sea “acá, salimos de la frontera y hablamos de temas que hacen a la realidad nacional o sea, nos interesa como relación internacional e integración latinoamericana, no importan los partidos políticos”». De igual manera OS sostiene:

Los partidos políticos, me animaría a decir, no tuvieron una incidencia... era una Comisión atípica en cuanto a su funcionamiento porque no había temas de discusión interna respecto de lo que se trataba, era muy difícil que hubiera alguna temática que implicara la división de aguas que hoy vemos entre oposición y oficialismo. Yo no recuerdo prácticamente ninguna.

Por último, MC⁵⁶ expresa: «Los legisladores pertenecen a partidos, pero me da la sensación de que las líneas de los partidos siempre quedaban a un costado, siempre hubo bastante acuerdo».

En otros términos, los entrevistados nos brindan elementos para afirmar que la pertenencia político-partidaria de los legisladores no incidía en el accionar de la CPCM ya que las Secciones Nacionales, al momento de participar de las Sesiones Plenarias, actuaban como delegaciones nacionales dejando de lado sus diferencias partidarias. Sin embargo, es necesario recordar los dos niveles de actuación de la CPCM, pero ahora en términos partidarios: el *primer nivel*, de carácter nacional, implicaba —de acuerdo con los testimonios obtenidos— que los legisladores pertenecientes a partidos políticos diferentes logran consensos interpartidarios en relación con las temáticas que se abordarían luego en las Sesiones de la CPCM, de manera de presentar posiciones únicas como delegaciones nacionales. Pero también podemos identificar un *segundo nivel*, de carácter regional, cuando las delegaciones nacionales acordaban entre sí la posición que la CPCM manifestaría en relación con las diversas problemáticas abordadas sobre la integración regional.⁵⁷ En este sentido, CR expresa: «las delegaciones hacíamos reuniones a nivel de la Sección Nacional, ¿no? Entonces íbamos a las reuniones [Plenarias] con acuerdos y se trabajaban los consensos también, ¿no? Se trabajaban los consensos porque como el proceso siempre estuvo gobernado por el criterio de la intergubernamentalidad, no había [otra] forma».⁵⁸ De igual manera, OC interpreta: «la CPCM copió el mismo estilo intergubernamental del resto de los órganos del MERCOSUR (...) replica ese esquema, que es muy difícil sacarlo de la cabeza». El «criterio de la intergubernamentalidad» da cuenta entonces de que la CPCM funcionó, al igual que las demás instituciones del MERCOSUR, sobre la base del consenso de *representaciones nacionales, no partidarias*.⁵⁹

⁵⁶ Entrevista Personal, 10 de marzo de 2009.

⁵⁷ Al respecto, Alvarez (2000:85) sostiene: «en las reuniones de la Comisión Parlamentaria Conjunta prevaleció la lógica de la construcción de la comunidad imaginada del MERCOSUR [mientras que] en las reuniones de la sección nacional prevalece la lógica nacional por sobre la lógica del nuevo bloque de integración».

⁵⁸ Y continúa: «En las reuniones el trato era muy similar entre las personas del Partido Colorado de Uruguay y del Frente Amplio, las personas del PSDB [Partido de la Social Democracia Brasileño] del Brasil con las del PT [Partido de los Trabajadores]. Después en los corredores, en los pasillos, ahí sí, en las cenas, en las relaciones interpersonales, a veces se resaltaba la familiaridad ideológica, pero en las reuniones institucionales no».

⁵⁹ En relación con el resto de las delegaciones nacionales, el entrevistado RQ narró dos episodios que dan cuenta de la dificultad de identificar la pertenencia partidaria

Sin embargo, hacia fines del período analizado, algunos entrevistados sostienen que la creación del Parlamento del MERCOSUR planteó divisiones importantes al seno de la CPCM, no sólo entre las delegaciones nacionales, sino dentro de éstas, pero que esas divisiones no necesariamente se plantearon en términos ideológico-políticos respecto de la integración. Así, SR explica:

Yo te puedo asegurar que el peronismo y el radicalismo iban con muchas diferencias a la creación del Protocolo Constitutivo, y sin embargo estaban juntos (...) el Radicalismo sostenía que para ser Parlamentario del MERCOSUR, para la primera etapa, se necesitaba la designación de la Presidencia de la Cámara y podía ser un legislador en ejercicio o con mandato cumplido, [no eran diferencias ideológicas], tenían que ver con la conformación, con las atribuciones que podía tener o no.

Este no parece haber sido el caso de otras delegaciones, donde las diferencias partidarias rompieron con las «posiciones nacionales» sostenidas hasta entonces. Los entrevistados recordaron el caso de Uruguay, donde el Partido Nacional manifestó una oposición de índole constitucional e incluso presentó un recurso judicial. De manera similar, CR analizó el caso de Brasil «la derecha de Brasil [se refería al PFL y al PSDB] plantea menos MERCOSUR (...) entonces menos MERCOSUR indudablemente implica menos compromisos, menos ataduras de Brasil. La supranacional es una atadura, es decir, algunos la ven como una atadura».

Nos interesa mencionar una última cuestión referida a los legisladores que conformaron la CPCM y que implica tener en cuenta un aspecto de difícil aprehensión: la posibilidad de que la participación continuada en la Comisión haya contribuido a conformar un conjunto relativamente homogéneo y

de los legisladores a la hora de abordar el funcionamiento de la CPCM: «[El Diputado de Paraguay] habló [de] muchas cosas que quizás no debió haber dicho. Bueno, entre otras habló de las diferencias políticas. Y ahí me enteré que de los dieciocho parlamentarios paraguayos, quince eran liberales y los otros tres de izquierda. Y me los nombró a los de izquierda. Ahora la gran sorpresa que me llevé, yo no lo podía creer, es que yo los veía como si fueran todos iguales. Yo no me podía imaginar que fuera uno de izquierda y el otro de derecha». Y con relación a la delegación de Brasil: «Y te puedo contar, hace muchos años, cuando (...) era Diputado (...) me quedó el recuerdo que era un tipo de derecha ¿no? Yo estaba charlando con él. El tipo estaba desesperado por hacer negocios (...) Negocios, negocios, mercado, mercado. Pero bueno... después a la noche en mi casa dije, me meto en internet, bueno... voy a ver quién es, quiénes eran las personas con las que yo hablaba y había conocido ahí. Bueno, uno era del Partido Liberal [y el otro] me sorprendió: Partido Comunista».

especializado de legisladores, «expertos» en la temática integracionista.⁶⁰ En el caso de Argentina, 62 legisladores participaron a lo largo del período de las Reuniones Plenarias de la CPCM. Considerando el total de reuniones y la «asistencia» total de la delegación argentina (198 asistencias), el promedio es de 3,1 reuniones por legislador. En otros términos, cada legislador no participó en más de tres Reuniones Plenarias.⁶¹

Aun así, los entrevistados coinciden en afirmar que la labor de la CPCM fue positiva en términos de «identidad regional» y conocimiento mutuo de los actores. De acuerdo con lo expuesto, CR afirma: «el contacto permanente con los interesados en el MERCOSUR de cada Parlamento va creando más familiaridad, más contactos, y permite contactos informales que después se pueden trasladar al ámbito formal». De manera similar, otros entrevistados acordaron: «creo que las reuniones semestrales ordinarias más las extraordinarias que implicaba que la Mesa Directiva se juntara una vez por mes, una vez cada dos meses, creo que esas reuniones permitían el conocimiento de unos con otros (...) la CPCM no sólo sirvió para legislar sin legislar, sino que también sirvió para integrar culturas, amistades» (Informante SR); «hay un beneficio, siempre es mejor tener un conocimiento o un buen conocimiento de los parlamentarios y los políticos de otros países porque el político es un círculo, cada vez más amplio, pero bastante estrecho donde siempre es bueno generar una relación hasta personal mejor» (Informante OC); «La Comisión sirvió para que los parlamentarios de los cuatro países vieran que todos tienen más o menos el mismo problema y todos más o menos trabajan igual y en otras cosas somos diametralmente opuestos (...) desde la tontería de que uno toma más mate que el otro. Siempre nos reímos de que muchas de las cosas se negociaban en una ronda de mates. Porque parece tonto pero afloja mucha tensión» (Informante SM).

⁶⁰ Teniendo en cuenta que la permanencia como miembro de la CPCM estaba garantizada por dos años (de acuerdo con su reglamento interno) analizamos a los actores individuales que participaron en las reuniones, con el objetivo de dilucidar a través de este mecanismo las tendencias a la especialización entre las distintas delegaciones de legisladores. En particular, observamos si los legisladores variaban de reunión en reunión, lo que consideramos que afectaría negativamente la conformación de una identidad grupal entre los miembros de la CPCM y la especialización de grupos de legisladores en determinadas áreas temáticas. Tenemos en cuenta este último aspecto sólo al nivel de la CPCM y no de las subcomisiones.

⁶¹ Este promedio, sin embargo, esconde diferencias importantes. Uno de los legisladores del PJ, Saturnino Dantti Aranda (Distrito Santa Fe) participó en 10 Sesiones Plenarias; en contraposición 38 legisladores (61,3 %) participaron de 1 a 3 Reuniones Plenarias; 18 legisladores (29 %) participaron de 4 a 6 Sesiones Plenarias y sólo el 9,7 % en 7 ó más Sesiones Plenarias.

En definitiva, la CPCM fue también un ámbito de socialización política que permitió establecer y estrechar lazos entre dirigentes políticos que hasta entonces habían mantenido una relación de mutuo distanciamiento. Es interesante en este aspecto, citar a Alvarez que desde una perspectiva antropológica analiza las relaciones interpersonales establecidas a partir del nacimiento del MERCOSUR entre los dirigentes políticos de la región. Así, refiriéndose específicamente al funcionamiento de la CPCM sostiene: «Debido [al] déficit en la comunicación entre los partidos políticos y (...) la ausencia de mecanismos institucionales eficaces, *las relaciones entre los políticos de diferentes países acaba pasando por el establecimiento de relaciones personales (...)* pero nada canalizado institucionalmente a nivel de partidos políticos» (2000:77) (cursivas nuestras).

5.4. Actos normativos y temática integracionista en la CPCM

Durante sus quince años de existencia, la CPCM se interesó en un amplio conjunto de temas que incluyen desde preocupaciones ligadas a la falta de avance en la concreción de la Unión Aduanera (Recomendación CPCM 02/93, entre otras) hasta la declaración de la ballena franca austral como «ballena del MERCOSUR» (Recomendación CPCM 10/00), pasando por las disposiciones respecto de la utilización de programas informáticos para optimizar las comunicaciones entre sus miembros (Disposición CPCM 19/00). Esta dispersión quitó eficacia al accionar de la CPCM, además de desperdiciar las propias especializaciones de los legisladores. En efecto, una selección de temas ligados con una visión política consensuada de la integración, y atenta a las fortalezas en términos de formación de sus miembros hubiera facilitado una acción más concentrada y positiva; de igual manera habría aumentado las posibilidades de presión de los legisladores en relación con las iniciativas del Poder Ejecutivo y, sobre todo, hubiese facilitado afrontar la discontinuidad en la permanencia de los miembros de la Comisión. En consonancia con esto, una amplia mayoría de los entrevistados resaltó que «la CPCM no tenía muy claros sus objetivos, no tenía muy claras sus competencias, y la verdad que los políticos no le dedicaron mucho tiempo ni mucha energía en poder aprovechar eso que parecía una debilidad y transformarlo en una fortaleza» (entrevistado OC), y «[el mayor problema fue] haberse diversificado mucho, planteando muchos temas y no haberse centrado en construir una suerte de MERCOSUR ciudadano. Es decir, un MERCOSUR que estuviera cerca de las cuestiones cotidianas de la sociedad» (entrevistado CR).

El análisis de los actos normativos (cuadros 14.a y 14.b, en Anexo) revela que el principal interés de la CPCM se centró en cuestiones institucionales

(46 %) seguido por las cuestiones económico–comerciales (15 %), sociales (7 %), medio ambiente (6 %) y de política exterior (5 %).⁶² La mayoría de estos grupos, sin embargo, puede a su vez subdividirse en categorías menores (ver cuadro 14.b, en Anexo) que nos permitan un mejor acercamiento a las temáticas abordadas desde la CPCM.

En cuanto a las normas institucionales, una amplia mayoría refiere a la propia CPCM: organización de la Comisión (presupuestos, SAPP, Subcomisiones, etc.); relaciones con otros organismos internacionales de integración o de cooperación (Parlamento Europeo, OEA, Parlamento Andino, Congresos Nacionales latinoamericanos, etc.); vínculos con otras instituciones del MERCOSUR (en particular el CMC, el GMC y el FCES).⁶³ Un porcentaje menor se orienta en cambio, a sugerir la creación o modificación de la institucionalidad mercosureña⁶⁴ o a abordar las problemáticas referidas a la armonización legislativa y a la internalización de la normativa aprobada por los órganos decisorios. Este segundo aspecto, en particular, cobró relevancia en el último período de la CPCM (2003–2006), cuando se elaboraron cuadros comparativos que pusieron de manifiesto el retraso en transformar en derecho interno las normas regionales.⁶⁵

Mención aparte merece la cuestión de la democracia, que fue excluida de las normas institucionales al momento de clasificar los actos normativos precisamente para analizar la relevancia de esta temática de forma diferenciada. En términos cuantitativos, sólo 12 normas (2 %) se refieren al régimen democrático de los Estados del MERCOSUR o de Latinoamérica. Sin embargo, esas normas se encuentran distribuidas a lo largo de todo el período y fueron sancionadas en momentos decisivos, donde estaba en juego la continuidad del sistema democrático en alguno de los países de la región.⁶⁶ En esta dirección,

⁶² En las cinco categorías mencionadas se concentra el 79 % de los actos normativos.

⁶³ Estos tres subgrupos abarcan el 70 % de las normas institucionales.

⁶⁴ La creación del Parlamento, en primer lugar, pero también otras instituciones como el Tribunal de Justicia del MERCOSUR, ya mencionado en el año 1996 (Recomendación CPCM 02/96).

⁶⁵ El primero de los informes se elevó al CMC mediante la Recomendación CPCM 18/05 y sólo incorporaba las normas que debían ser internalizadas mediante trámite legislativo desde 1991 hasta noviembre del año 2005. De acuerdo con los datos que figuran en el mismo, de un total de 74 normas sólo habían sido incorporadas al derecho interno y estaban vigentes en los cuatro países un 21 % (16 normas).

⁶⁶ Ya en la I Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR se declara que «sólo puede existir el MERCOSUR en Democracias como estilo de vida en sus países integrantes, y su aprobación y ratificación se formula en este entendimiento» (Documento Final, I Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, 1991). En la I Sesión Plenaria, en

los entrevistados coincidieron en señalar que la defensa de la democracia fue uno de los motores del accionar de la CPCM y relataron anécdotas vinculadas a la acción política directa de los legisladores:

cuando fue el magnicidio en Paraguay [asesinato del Vicepresidente, Luis María Argaña, en 1999] (...). [n]osotros fuimos... La Comisión se constituye y se arma una reunión, una plenaria de la Comisión a los pocos días. Yo me acuerdo de haber bajado de una Combi blanca que nos llevó, a un muchacho (...) mostrando lo que eran las balas (...) que habían tirado al Parlamento en ese momento, y que el argumento fue que la hagamos allá [a la reunión] porque eso tenía una gran importancia. O sea, estaba programada para esa fecha, pero que a los dos días de haberlo matado al vicepresidente y de haber esta terrible convulsión que hubo en Paraguay, adonde desde arriba de la Catedral estaban los francotiradores que te tiraban hacia el Parlamento con la idea de matar a los Diputados y Senadores que estaban adentro... Que se mantenga esa reunión, que se puedan reunir ahí, y que salgan en la tapa de todos los diarios «el MERCOSUR funcionó en Paraguay», y eran todos Diputados y Senadores de todos los países, además decir que el Paraguay sigue funcionando, sigue trabajando y que nosotros reconocemos (...) o sea, se reconoce al Presidente. Se reconoce al Presidente y se reconoce al Parlamento que supuestamente se lo iba a cerrar (...) eso es lo que sirvió para sostenerlo. (Entrevistado SM)

La democracia constituyó, más allá de su específico peso normativo en el conjunto de las actividades de la CPCM, un claro eje de acción política basado en el común acuerdo de las distintas delegaciones nacionales, como también quedó demostrado en ocasión de la caída del gobierno argentino en diciembre de 2001. En dicha situación, las delegaciones de Brasil, Paraguay y Uruguay emitieron una Declaración donde afirmaban:

Su solidaridad con el pueblo argentino y con su Gobierno democrático y legítimamente constituido, expresando su confianza en que esa gran nación, superará fraternalmente los problemas que la afectan (...) [y] el más absoluto respeto por el modo de resolución de sus asuntos internos pero confiando que ello se realizará en el marco del orden institucional democrático-republicano vigente. (Declaración CPCM S/N, 2001)

En lo que refiere a las normas económico-comerciales, la particularidad de la CPCM fue haberle dado mayor espacio a aquellos aspectos que no estaban

tanto, se eleva al CMC una Resolución que plantea «la firma de una nota reversal complementaria del Tratado de Asunción en la que se establezca que la condición de miembro del MERCOSUR está sujeta a la vigencia de las instituciones democráticas, y al cumplimiento de los pactos de derechos humanos en sus respectivos territorios» (Resolución CPCM S/N, 1992).

siendo considerados a nivel de los Poderes Ejecutivos o que se presentaban como dificultosos para lograr acuerdos. Se destaca así la normativa referida a PYMES, asimetrías, políticas macroeconómicas, restricciones gubernamentales, entre otras. Es claro, de todas maneras, que en este segmento no se establecieron prioridades ya que no sobresale ningún sector o temática en particular. Al respecto, dos de los entrevistados señalan que:

[La CPCM] cumplía el rol de escuchar actores que por ahí no podían hablar en las otras instituciones del MERCOSUR (...) podían hablar actores sin comprometer al gobierno nacional. Porque es un canal informal, no es un canal ejecutivo y probablemente con la misma libertad con la que hablaban los parlamentarios, el único que podría haber hablado hubiera sido el Ministro de Economía. Y era para él engorrosísimo recibirlos, atenderlos y demás. (Entrevistado SM)

En el mismo sentido, CR afirma «siempre era recurrente la participación de la sociedad civil en las negociaciones comerciales. Me refiero a los interesados, ¿no? A las Cámaras, a las empresas, a los gremios empresarios, a los productores, a las economías regionales. Un tema recurrente... era cómo darles alguna cabida en las negociaciones». Sin embargo, un tercero critica precisamente que la CPCM no haya podido convertirse en una «caja de resonancia» de la integración:

creo que la Comisión podría haber hecho eso. Haber aprovechado estas lábiles competencias como para haberse convertido en un actor donde se dieran esos debates, donde se diera el debate político, se podría haber convertido en el pivote, en la caja de resonancia de un montón de actores que no tienen un lugar adonde ir para poder discutir sobre qué integración queremos, cómo la queremos, etc., etcétera. (Entrevistado OC)

Aun sin haber cumplido cabalmente esa función, la revisión de los actos normativos da cuenta de una mayor apertura a temas que complejizaban y profundizaban la agenda integracionista, no entendida exclusivamente en términos comerciales. Se destaca de este modo la importancia otorgada al medio ambiente pero también la normativa referida a temáticas sociales, de salud, de educación y cultura, y de frontera.

En lo que respecta a los actos normativos clasificados como «sociales», es relevante el lugar otorgado a los trabajadores migrantes y a la mujer, además del énfasis de la CPCM en una «carta social» motorizada también por los sindicatos en el FCES.⁶⁷

⁶⁷ La primera mención a una «Carta Social del MERCOSUR», donde se plasman los derechos fundamentales de los trabajadores se ubica ya en el año 1994, a través de la Declaración CPCM 01/94.

En este marco, es claro que desde la CPCM se articuló una visión más compleja de la integración regional, plasmada ya desde sus primeros documentos, donde la democracia y el desarrollo económico eran identificados claramente como los objetivos del proceso. Así, en 1995, desde la CPCM se emitió una Declaración donde se comprometían, entre otros aspectos, a:

Garantizar mediante una acción común el progreso económico y social, eliminando las barreras que dividen nuestros países y nuestros pueblos (...) Salvaguardar la paz, la libertad, la democracia y la vigencia de los derechos humanos en todos sus Estados Miembros (...) Apoyar la adhesión de los demás países latinoamericanos al proceso de integración y a sus instituciones... (Declaración de Asunción, 1995)

Pocos años más tarde, cuando el MERCOSUR inició su período de crisis (1999–2002), la CPCM redactó un documento donde explicitó aun más claramente su visión de la integración:

En todo proceso de integración se entrecruzan períodos de expansión con otros en que las complicaciones se acrecientan (...) es precisamente su dimensión política lo que nos permitirá afrontar los problemas comerciales. Esa dimensión nos permitirá abordar la cuestión educativa, social y cultural, la preservación del medio ambiente, los derechos del consumidor o los temas atinentes a la seguridad común. De esta manera, mediante la implicación recíproca entre los gobiernos y la sociedad civil de nuestros países, el MERCOSUR será capaz de atender las demandas cotidianas de nuestros pueblos, en pro de mejorar sustancialmente su calidad de vida (...) Se torna necesario revalorizar el concepto de Interés Regional el cual, lejos de entenderse como merma de soberanía nacional, debe interpretarse como el aporte de cada uno de los Estados al patrimonio regional, como sinónimo de un origen, un presente y un destino común, que constituye el único camino para potenciar la defensa de nuestros intereses en un mundo complejo, en el cual ya no hay lugar para economías cerradas ni para murallas políticas que sólo sirven al atraso y el aislamiento. (Declaración CPCM 02/1999)

En esta Declaración la CPCM solicitaba, además, una revisión de la estructura institucional del MERCOSUR, una apertura a nuevos actores, donde los Parlamentos ocupasen un lugar central como legítimos representantes de la voluntad popular. Por supuesto, no puede dejarse de lado que esta Declaración es posible precisamente porque la CPCM no contaba con ningún poder de decisión. Sin embargo, también da cuenta de que en el momento de crisis del MERCOSUR basado en el regionalismo abierto, otras concepciones de la integración estaban presentes.

5.5. Consideraciones finales

En este capítulo intentamos ofrecer una visión general de la evolución de la CPCM durante los años 1991–2006, dando cuenta de su conformación, organización y reemplazo final por el Parlamento del MERCOSUR. También introducimos la pertenencia partidaria de los legisladores y analizamos algunas «claves político–partidarias» del funcionamiento de la Comisión. Finalmente, dimos cuenta esquemáticamente de las principales temáticas abordadas por la CPCM durante su desarrollo.

La introducción de los testimonios recogidos mediante entrevistas nos permitió observar algunos aspectos de la CPCM que no son visibles a través del análisis de sus documentos. En este sentido, las evidencias señalan que la pertenencia partidaria no jugó un rol importante al interior de la Comisión, en parte como derivación del doble circuito de construcción de consensos en que se basaba su funcionamiento. De este modo, que la CPCM se haya estructurado sobre la base de delegaciones nacionales —al igual que el resto de las instituciones del MERCOSUR— bloqueó la posibilidad de que emergieran identificaciones partidarias transnacionales; la indiferencia que demostraron los partidos políticos —señalada reiteradamente por los entrevistados— actuó en la misma dirección, facilitando el establecimiento de vínculos de carácter personal, no partidario.

También identificamos algunos de los principales obstáculos que encontró la CPCM para su funcionamiento, en particular: su escasa capacidad de influir en los procesos decisorios del MERCOSUR, sus problemas presupuestarios, la «doble representatividad» de los legisladores; todos factores que limitaron las posibilidades de acrecentar el compromiso de los legisladores con la tarea de la Comisión y por ende de optimizar la influencia de la propia CPCM a nivel regional.

Por último, el análisis temático brindó indicios de que la Comisión trabajó sobre una agenda más compleja y profunda que la que llevaban a cabo los PEN, aspectos también señalados por las concepciones sobre la integración identificadas en sus documentos, construidas sobre la base del consenso entre todas las delegaciones nacionales.

En el próximo capítulo volveremos sobre estos aspectos, pero ahora incorporando el análisis desplegado en los capítulos 3 y 4.

Capítulo 6

La dimensión partidaria de la integración

6.1. Introducción

En el presente capítulo abordamos las diferencias entre las posiciones y acciones de los partidos, de los legisladores del Congreso Nacional y de los legisladores miembros de la CPCM, e incorporamos los resultados parciales expuestos durante los capítulos 3, 4 y 5.

En primer lugar, retomamos el posicionamiento de los partidos políticos a la vez que sumamos nuevos datos relacionados a su vinculación con el proceso de integración regional. En segundo lugar, intentamos dar cuenta de las diferencias entre los posicionamientos partidarios y las posiciones y acciones de los legisladores, profundizando algunos de los tópicos expuestos en el capítulo 4. En tercer lugar, sumamos la experiencia de la CPCM a nuestro desarrollo, detallada en el capítulo anterior, en vista de las posibilidades y límites de los legisladores en el plano regional. Por último, cerramos nuestra exposición con una serie de conclusiones provisionarias que serán retomadas en las conclusiones generales del libro.

6.2. Partidos políticos e integración regional

El análisis de las plataformas electorales expuesto en el capítulo 3 nos brindó elementos para considerar tanto al PJ como a la UCR como partidos pro-in-

tegracionistas. Por otro lado, la incorporación de algunos de los resultados más significativos de estudios previos sobre las élites políticas de nuestro país y una esquemática revisión de la historia de ambos partidos apuntaron en la misma dirección: tanto el justicialismo como el radicalismo han sido partidos receptivos a las ideas de integración, en especial latinoamericana y particularmente con los Estados vecinos más próximos; de igual manera estas ideas han ganado peso al interior de los partidos desde el retorno a la democracia. De todas formas, los partidos no pueden ser vistos como organizaciones homogéneas: en su interior anidan tendencias y corrientes diversas, resultado en parte de su origen movimientista (Abal Medina y Suárez Cao, 2002). Esta observación no nace del análisis de las plataformas —que como bien plantea Alcántara Saez (2002), presentan una «foto» del partido de cara al exterior y no permiten observar las diferencias internas— sino de la actuación de los miembros partidarios en el ámbito del Congreso Nacional; sin embargo, no puede dejar de tenerse en cuenta en este punto.

Ahora bien, que ambos partidos sean pro-integracionistas no implica que tengan el mismo posicionamiento en relación con la integración. Por el contrario, el análisis de las plataformas electorales de los años 1989, 1999 y 2003, en particular, da cuenta de diferencias significativas. De igual manera, las propuestas en torno a la integración regional deben necesariamente ser comprendidas en el contexto de los *modelos de integración* que guían su formulación, insertos a su vez, en los más amplios *modelos de desarrollo* implícitos en toda propuesta programática de alcance general plasmados en las plataformas.

En este sentido, las plataformas electorales del año 1989 traducen un posicionamiento acorde con la coyuntura: la integración es un objetivo deseable, favorable para el cumplimiento de determinados objetivos políticos y económicos definidos principalmente en términos del interés nacional, si bien el PJ dejó traducir una perspectiva más «comunitaria». Si pensamos estas propuestas en clave de *modelos de integración*, en ambos casos se ajustan más al «viejo regionalismo» que al que se pone en práctica a partir de 1991. En efecto, en la UCR sobresale el énfasis en lo político, en los mecanismos ya institucionalizados de concertación, donde los intereses económicos se subordinaron explícitamente a las directrices políticas más amplias en las que encontraban su sentido. Así, el interés en el incremento de las exportaciones industriales hacia países latinoamericanos se explica desde un modelo de desarrollo que defiende la industrialización; la búsqueda de acuerdos para la renegociación de la deuda externa se fundamenta en la necesidad de preservar e incrementar los márgenes de autonomía. El PJ, en tanto, presentó una propuesta más compleja y abarcadora, pero sin romper con sus tradiciones históricas: la integración regional se inscribió en la lógica de maximizar las posibilidades de

desarrollo autónomo, y esto implicaba en el nuevo contexto de la posguerra fría la renovada necesidad de alcanzar acuerdos económicos y políticos con los países vecinos.

Sin embargo, las plataformas también indicaban el tránsito hacia transformaciones profundas en las propuestas políticas de ambos partidos. Esto es particularmente visible si atendemos al rol del Estado en el caso del PJ,¹ o a las propuestas ligadas con el modelo de desarrollo del candidato por la UCR. Según esto, Miguez plantea:

el período 1987–1991 es una etapa de pujas entre las fracciones de las clases dirigentes y de construcción del consenso neoliberal. En el plano político, ello se expresó en un paulatino apoyo por parte de la dirigencia política de la UCR y del PJ a las reformas y transformaciones operadas (...) hasta la crisis económica y política de 2001 serían esos dirigentes de ambos partidos los que desde el poder ejecutivo aplicarían las «recetas» neoliberales y una política exterior en clave económica que las sostuviera. (2010a:73)

La construcción de consensos y la convergencia en torno a las políticas neoliberales —en el plano de los modelos de desarrollo— y al regionalismo abierto —en el plano de los modelos de integración—, se expresó claramente para las elecciones presidenciales del año 1995. En efecto, el análisis de las plataformas electorales da cuenta de que, más allá del énfasis particular que cada partido otorgó a ciertos aspectos puntuales, las coincidencias son notorias. Así, y como ya tratamos en el capítulo 3, se destaca la concepción del MERCOSUR como un medio idóneo para profundizar la inserción en el mercado mundial, siendo la dimensión económica–comercial el eje estructurante de las propuestas de integración. En este marco, el PJ expresó más claramente sus preferencias por una liberalización más amplia que la propuesta en el seno del MERCOSUR, mientras que la UCR criticó precisamente las opciones políticas definidas por el justicialismo en el marco de la política exterior a favor de los Estados Unidos, y planteó la necesidad de recuperar la dimensión política de la integración vía la reactivación de mecanismos de concertación y coordinación política latinoamericanos, además de relanzar las relaciones con la Unión Europea.²

¹ Si bien se corre el riesgo de interpretar de forma anacrónica las propuestas del año 1989, lo cierto es que en el apartado de «Reforma del Estado» se delinea claramente el sesgo pro–mercado que estaba adoptando el partido.

² Nuevamente es importante recordar que dentro de cada partido existían corrientes heterogéneas, no identificables mediante el análisis de las plataformas. En este marco, Miguez sostiene que «ninguno de los partidos puede analizarse como un todo homogéneo, si bien el justicialismo logró con mayor eficacia disciplinar sus filas. En

El regionalismo abierto como modelo de integración también nutrió las propuestas políticas de las elecciones del año 1999. Sin embargo, ese año ya se observaron las primeras discrepancias acerca de la efectividad del modelo ante la seria advertencia realizada por la devaluación de Brasil. En lo referente a la Alianza entre la UCR y el FREPASO, se destaca un posicionamiento que por primera vez incluye a la supranacionalidad como un elemento a tener en cuenta en el marco del MERCOSUR, junto con un conjunto de propuestas tendientes a complejizar y profundizar la agenda integracionista. De parte del PJ, en tanto, se plantea la necesidad de rediscutir ciertas cuestiones que hasta el momento habían sido soslayadas en el plano regional —como la coordinación de políticas macroeconómicas— junto con una opción prioritaria por el bilateralismo Argentina–Brasil en desmedro del resto de los socios. Las diferencias entre ambos partidos, sin embargo, no alcanzaron al plano de los modelos de desarrollo: tanto el PJ como la Alianza, aun cuando sostuvieron la necesidad de reformas, defendieron el modelo de la convertibilidad y la continuidad en la aplicación de políticas neoliberales. Por otro lado, al momento de asumir el gobierno y «más allá de las diferencias de estilo, la política exterior de De la Rúa no [hizo] mucho por diferenciarse de la anterior» (Bernal–Meza, 2002:89).

Por último, la elección del año 2003 se caracterizó por su fuerte dimensión fundacional, donde lo que estaba en juego era la posibilidad de lograr algún tipo de «reconstitución de la autoridad política y una recomposición (...) de los lazos de representación» (Cheresky, 2004). En esta coyuntura, las propuestas para el MERCOSUR y la integración regional se insertaron en un marco

el caso del radicalismo, las vertientes más nacionalistas iban reduciendo su espacio político partidario, otras más vinculadas tradicionalmente con la socialdemocracia europea irían virando al compás de las transformaciones mundiales, mientras que avanzaba una tercera, (...) que promovía abiertamente la inserción neoliberal. Dentro del justicialismo hubo una fractura de un grupo de diputados, denominado Grupo de los Ocho, que denunciaban la traición del menemismo a los postulados peronistas tradicionales (fuerte presencia del Estado, protección del capital nacional, justicia social y Tercera Posición), pero la mayor parte de las disidencias fueron siendo resueltas muchas a veces a partir de mecanismos corruptos de prebendas» (2010a:74). Sin bien se coincide con esta descripción general, también se advierte que el análisis del posicionamiento y de las acciones de los legisladores llevadas a cabo en el Congreso Nacional dio cuenta de que no toda disidencia dentro del justicialismo se apartó del partido o fue acallada mediante prebendas, como lo demuestran las alocuciones de Antonio Cafiero al momento de aprobarse el Tratado de Asunción (1991) y el Protocolo de Ouro Preto (1995) o los proyectos de ley contrarios al espíritu del MERCOSUR presentados durante el período.

más amplio del modelo de inserción internacional, definido desde el PJ alrededor de tres figuras que simbolizaban tres opciones disponibles. La UCR, en tanto, no logró reconstituir una opción electoral viable luego del fracaso de la gestión aliancista, plasmando en su plataforma electoral tímidos intentos reformistas donde el MERCOSUR fue considerado escasamente.

Las tres opciones que se articularon en el entramado del PJ, que dieron cuenta así de la diversidad de posiciones existentes al interior del partido, pueden sintetizarse en tres modelos de integración: la aplicación del regionalismo abierto hasta sus últimas consecuencias, que implicaría la disolución del MERCOSUR dentro del ALCA; la refundación del MERCOSUR sobre la base de un modelo cuasi-federal; y la construcción de un modelo comunitario inspirado parcialmente en la experiencia europea, pero sin menciones acerca de la supranacionalidad y con líneas tanto de ruptura como de continuidad con relación al MERCOSUR existente. Finalmente, ésta sería la opción triunfante³ en las elecciones de ese año.

Otro elemento a tener en cuenta, que emerge del análisis de las plataformas electorales, es la creciente presencia de la integración regional y del MERCOSUR en las propuestas políticas del período, con la parcial excepción de las elecciones del año 2003. En efecto, las referencias al MERCOSUR desbordaron en forma paulatina e incremental los tradicionales apartados de política exterior o inserción internacional, para ser contemplados en ámbitos más estrictamente ligados a las políticas públicas internas: economía, en primer lugar, pero también educación, medio ambiente, turismo, seguridad social y trabajo, entre otras. Esto podría indicar que los partidos políticos perciben al MERCOSUR no sólo como un aspecto importante de la política exterior, sino que su presencia y los compromisos asumidos a nivel regional empiezan paulatinamente a ser tenidos en cuenta a la hora de formular políticas públicas domésticas.

Sin embargo, si nos apartamos de las plataformas electorales y nos ubicamos en una perspectiva general, lo cierto es que esa mayor importancia otorgada al MERCOSUR no se ha traducido en iniciativas de una mayor participación a nivel regional. De acuerdo con esto, a lo largo del período 1991–2006 sólo se localizaron registros de un único intento por establecer lazos más formales y continuos entre los partidos políticos pertenecientes a los Estados del MERCOSUR, que fue abandonado al sumergirse el proceso en la etapa de crisis característica de los años 1999–2002.⁴ De igual manera, las entrevistas realizadas dieron cuenta de que las

³ Lo que facilitaría, entre otras iniciativas, la creación del Parlamento del MERCOSUR, como vimos en el capítulo 5.

⁴ El intento consistió en el proyecto de crear «familias de partidos políticos» en el MERCOSUR, con el objetivo de establecer canales formales de comunicación entre

temáticas referidas al MERCOSUR y la integración regional raramente han sido abordadas desde los partidos, que han resignado la iniciativa y la capacidad de decisión a los miembros electos, en particular en cargos ejecutivos y legislativos.⁵

los partidos políticos y fue llevado a cabo durante la gestión de Diego Guelar como embajador argentino ante Brasil (1995–1997). En principio, fue la Embajada Argentina la que impulsó la idea, pero al margen del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien resistió la iniciativa por considerar que el MERCOSUR era un proyecto básicamente comercial (Alvarez, 2000). De acuerdo con este autor, durante el período 1997–1998 se realizaron varias visitas de miembros prominentes del PJ, la UCR y el FREPASO a Brasil que se encontraron con sus pares brasileños, en particular del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), del Partido del Frente Liberal (PFL) y del Partido de los Trabajadores (PT). Los encuentros facilitaron la realización de dos Seminarios en Buenos Aires. El primero se realizó en 1997, bajo el nombre: «El Rol de los partidos políticos en los procesos de integración: MERCOSUR–Unión Europea», donde participaron funcionarios gubernamentales y miembros del PJ y del Partido Demócrata Cristiano de Chile, y funcionarios de Brasil y de países pertenecientes a la Unión Europea. No participaron representantes de los demás miembros del MERCOSUR. El segundo seminario se realizó en agosto de 1998, y se tituló: «El MERCOSUR y la gente. Jornadas de trabajo interpartidario», y participaron legisladores y miembros del PJ, funcionarios gubernamentales electos del mismo partido, legisladores y miembros del Partido Nacional (Uruguay), del Partido Demócrata Cristiano de Chile, del PMDB de Brasil, de COPEI (Venezuela) y de países pertenecientes a la Unión Europea. Luego de estos dos encuentros, el traslado de Diego Guelar a los Estados Unidos y la crisis económica que empezó a afectar a los dos principales socios del MERCOSUR paralizaron el proyecto. Es interesante destacar que durante las entrevistas realizadas a funcionarios partidarios no se recordó la iniciativa, además de que no se guardaban registros de los encuentros y seminarios realizados, que fue posible localizar gracias a su publicación por la Fundación Konrad Adenauer (1998 y 1999).

⁵ Vale la mención de que a nivel latinoamericano existe una organización que nuclea a los principales partidos políticos de la región, entre los que se incluyen los pertenecientes a los países del MERCOSUR. Se trata de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL), creada en 1979 en México. El objetivo principal de esta organización es la defensa de la Democracia, pero en los últimos años se ha involucrado activamente en la promoción de la integración regional, en particular luego de que se eligiera como Presidente de la organización a Antonio Cafiero, en el año 2005.

6.2.1. Apuntes en torno a la organización de los partidos políticos argentinos

Si bien en nuestro trabajo no analizamos en profundidad la organización institucional formal de los partidos políticos, nuestras indagaciones indican que el MERCOSUR no ha incidido más que marginalmente en la organización partidaria.

En el caso del PJ, cabe mencionar que formalmente⁶ los máximos órganos partidarios son el Congreso Nacional, conformado por representantes distritales del partido⁷ elegidos por voto directo de los afiliados o por los Congresos distritales y el Consejo Nacional, cuyos miembros son elegidos por voto directo de los afiliados y con representación de los sectores obrero, femenino y juvenil. Del Consejo Nacional, depende una Mesa Directiva o Ejecutiva, cuyo número fue variando a lo largo del período bajo estudio,⁸ pero que incluye a un Presidente, a varios Vicepresidentes y a los titulares de las Secretarías del partido.⁹ Si bien en la Carta Orgánica del PJ no se estable-

⁶ Es importante distinguir entre la organización formal del partido y la que efectivamente es puesta en práctica. En este sentido, Levitsky sostiene que el PJ se distingue precisamente por su organización informal y su bajo nivel de rutinización: «en tanto el poder y los recursos que posee son administrados por subgrupos autónomos que operan al margen de la burocracia partidaria» (2005:86). En la medida en que nos interesa señalar las modificaciones formales que ha experimentado el partido, nos ceñimos a lo dispuesto por su Carta Orgánica.

⁷ El Partido se organiza reproduciendo la organización federal del país, distinguiendo entre el partido a nivel nacional y el partido en cada una de las provincias, en un esquema descentralizado que otorga a las filiales provinciales una autonomía considerable. Dentro de cada Provincia, a su vez, el partido reproduce la organización administrativa electoral del distrito.

⁸ De acuerdo con la Carta Orgánica del PJ del año 2003 «tendrán derecho a participar como miembros plenos los Gobernadores afiliados al Partido, los Presidentes de Distrito, los Presidentes de los Bloques Parlamentarios Nacionales y los Presidentes de ambas Cámaras del Congreso Nacional», lo que implica que no todos los miembros del Consejo Nacional son elegidos por voto directo de los afiliados (Carta Orgánica PJ, 2003:5). En la Carta Orgánica del PJ del año 2008 desaparece esta excepción y se establece que «Los miembros del Consejo Nacional serán elegidos por el voto directo y secreto de los afiliados y tomando la República como distrito único» (Carta Orgánica PJ, 2008:5).

⁹ Al año 2000 el PJ tenía 20 Secretarías: General, de Relaciones Institucionales, de Desarrollo y Planificación Social, del Interior, Política, de Relaciones Internacionales, de Desarrollo Estratégico, de Organización, de Relaciones Empresariales, de Regiona-

ce ni el número ni las funciones de las Secretarías, en principio su objetivo es coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del «plan de acción política, social, económica y cultural» establecido por el Congreso Nacional (Carta Orgánica PJ, 2008:5) y cuya ejecución se confía al Consejo Nacional.

Durante gran parte de los años que abarca nuestra investigación, el PJ integró los temas vinculados al MERCOSUR al ámbito de su Secretaría de Relaciones Internacionales, cuyas funciones comprendían: «Análisis y seguimiento de la acción del Gobierno Argentino en el campo internacional (...) Análisis y seguimiento de la Coyuntura Internacional y de los principales temas de la Agenda Mundial (...) Relaciones con las Internacionales Políticas (...) [y] Seminarios y Encuentros de Discusión Política»,¹⁰ entre otras. El Secretario a cargo de la secretaría fue desde 1991 y hasta el año 2000 el Senador Eduardo Menem,¹¹ presidente a su vez de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación en el período 1989-2004. En el año 2003, y como resultado de una reorganización general del partido¹² se creó la Secretaría de Integración Regional, presidida por Walter Barrionuevo (Vicegobernador de la Provincia de Jujuy en el período 2003-2007 y Gobernador de la misma Provincia entre los años 2007-2011).

Como puede observarse, en ambos casos la Presidencia de las Secretarías estuvo a cargo de miembros del partido con importantes cargos gubernamentales. De acuerdo con esto, la mayor o menor actividad de éstas dependió de la dinámica impuesta por sus presidentes *desde sus cargos estatales*. En sintonía con lo que plantea Levinsky (2005:117) «los cuerpos de conducción formal [del partido] carecen de autoridad establecida y la burocracia no posee ni los recursos requeridos por los políticos para avanzar en su carrera ni patrones de permanencia en los cargos que les permitan conservarla (...) *el control del Estado implica el control del partido*» (las cursivas son nuestras).¹³

lización, de Desarrollo Económico, de Comunicación Social, Parlamentaria, Gremial, de Coordinación, y de la Mujer.

¹⁰ Disponible en <http://www.pj.org.ar/>. Consulta: 04/05/2009.

¹¹ Disponible en http://www.eduardomenem.org/curriculum_07.html. Consulta: 04/05/2009.

¹² Resultado a su vez de la fuerte disputa intrapartidaria entre distintos sectores: el menemismo, el duhaldismo y posteriormente el kirchnerismo.

¹³ En las entrevistas realizadas esta interpretación se confirma plenamente. Así, JC afirma: «digamos que en estos años no ha habido ni formación de comisiones ni nada, cosa que antes sí había. Cada uno de los integrantes del Consejo tenía a su cargo una Secretaría y desarrollaba actividades. Ahora no se están desarrollando actividades acá (...) ahí trabajó Eduardo Menem [en la Secretaría de Relaciones Internacionales del PJ] [pero] eso [las temáticas referidas a la integración regional] se maneja todo

En el caso de la UCR, los máximos órganos partidarios son la Convención Nacional, formada por delegados provinciales elegidos por voto secreto de los afiliados, encargada entre otras funciones de sancionar el programa del partido, y el Comité Nacional, elegido de igual forma y con un número de cuatro representantes por provincia. El Comité Nacional elige a su vez una Mesa Directiva formada por «un Presidente, tres Vicepresidentes, nueve secretarios, un Tesorero y un Pro-Tesorero, la que será órgano ejecutivo y podrá funcionar con siete de sus miembros» (Carta Orgánica UCR, 2000:s/n). Al igual que en el caso del PJ, las filiales del partido tienen una amplia autonomía organizativa, si bien la UCR se ha caracterizado por ser un partido más centralizado y con mayor desarrollo burocrático a nivel nacional que el PJ. Así, Leiras afirma:

En el radicalismo los vínculos programáticos tienen mayor peso, los agrupamientos internos de larga data tienen mayor proyección en las definiciones faccionales actuales y los actores de la competencia en los niveles provinciales tienden a coincidir más con las facciones definidas a escala local. Las facciones que compiten en el nivel nacional no reproducen exactamente las alianzas y enfrentamientos de los niveles menores. De todos modos, es más probable encontrar a las mismas facciones compitiendo en dos distritos distintos en el radicalismo que en el PJ. (2006:10)

De manera similar al caso del justicialismo, la UCR también presenta un sistema de Secretarías, dependientes en este caso del Comité Nacional.¹⁴ A diferencia de aquél, sin embargo, su actuación es más relevante, en particular al momento en que se reúne la Convención Nacional y se elaboran los programas partidarios. De igual manera, contribuyen sustancialmente en los procesos de actualización doctrinaria,¹⁵ mediante la participación en las Comisiones encargadas de revisar y elaborar la posición del partido con relación a un amplio conjunto de temáticas. El partido creó una Secretaría

por afuera del Partido» (Entrevista personal, 07/07/2009).

¹⁴ En el período 2005–2007, su número se elevó a 18: de Relaciones con la Comunidad, de Prensa y Comunicación, de Familia, Niñez y Adolescencia, de Formación y organización política, de Relaciones Laborales, de Relaciones Parlamentarias, de Asuntos Municipales, de Desarrollo Social, de Economías Regionales, de Interior y Seguridad, de Justicia y Derechos Humanos, de Turismo, de Educación y Cultura, de MERCOSUR e Integración Regional, de Relaciones Internacionales, de Relaciones Institucionales, de Trabajo y de Juventud.

¹⁵ En el Congreso Doctrinario del año 2004, por caso, la Comisión 5 (Globalización, Defensa, Política Exterior, Multilateralismo, MERCOSUR y ALCA) contó con la participación de los miembros de las Secretarías respectivas.

dedicada exclusivamente al análisis del MERCOSUR también en el año 2003, con el objetivo de profundizar la discusión doctrinaria y sistematizar las posiciones del partido en este ámbito. Sin embargo, y aun no perdiendo de vista el mayor desarrollo de la estructura burocrática del partido con relación al PJ vale destacar lo que plantea Tcach acerca de las transformaciones que ha experimentado la UCR en las últimas décadas: «aquella vieja estructura partidaria basada en la preeminencia indiscutida de los comités y los punteros [se ha transformado] en un partido electoral tipo “*catch all*” en el que la nueva élite acumula (...) poder basado en el reconocimiento personal generado por la función pública». En otros términos, como partido la UCR ha perdido autonomía en relación con los miembros que ocupan cargos en el Estado.

En ambos casos entonces, aunque en distinto grado, los partidos políticos analizados en este trabajo dependen funcionalmente (y en forma creciente para la UCR) de los miembros partidarios que ocupan cargos en el Estado, lo que resta relevancia a sus modificaciones institucionales consideradas como indicios de un mayor involucramiento de los partidos políticos —en cuanto organizaciones— en el proceso de integración MERCOSUR.

6.3. Congreso Nacional y MERCOSUR

En el capítulo 4 abordamos varios elementos vinculados a la relación Poder Legislativo /integración regional, indagando sobre las limitaciones que enfrenta el Congreso para ocupar un rol más activo en el MERCOSUR. De este modo, dimos cuenta de las diferencias de poder, competencias y capacidades entre el PEN y el Poder Legislativo en materia de política exterior a nivel doméstico y a nivel regional, derivadas del marco constitucional interno y de la estructura institucional del MERCOSUR. También desarrollamos las propias insuficiencias del Congreso a la hora de procesar los desafíos planteados por la integración, especialmente en términos de una ineficaz y compleja adecuación institucional interna. Por último, nos centramos en el posicionamiento y acciones de los legisladores en relación con el MERCOSUR analizando los debates parlamentarios al momento de aprobar los Tratados Fundacionales de este proceso de integración y los actos normativos (proyectos de ley y de resolución) presentados durante los años 1991–2006.

En este marco, la exposición de los debates parlamentarios da cuenta de que el regionalismo abierto no fue aceptado sin resistencias. Al menos en 1991, al aprobarse el Tratado de Asunción, y en 1995, cuando se votó el Protocolo de Ouro Preto en el Congreso Nacional, emergieron distintas posiciones respecto de la integración tanto en el seno del justicialismo como del

radicalismo. Las Plataformas Electorales revelan así sus límites a la hora de identificar las diversas tendencias o corrientes que conforman a los partidos políticos argentinos.

Bajo los dos grandes ejes señalados en el capítulo 4 (la integración como aspiración histórica y la integración como necesidad) es posible identificar al menos dos concepciones que dividieron transversalmente a los partidos: por un lado, una concepción afín a la motorizada desde el PEN, donde la integración se piensa fundamentalmente como una oportunidad económica-comercial, destinada a disciplinar a los actores productivos internos bajo las reglas de la liberalización comercial y la competencia, tanto como una instancia de «aprendizaje» para insertarse más eficazmente en el mercado mundial. En este sentido, los beneficios son primordialmente económicos, lo cual justifica la escasa relevancia otorgada a la institucionalidad regional, si bien no se deja de lado el factor derivado del incremento del peso específico del país a nivel internacional en cuanto socio de un proceso de integración comercialmente exitoso. En un orden internacional donde se impone la globalización liderada por los Estados Unidos y con las políticas neoliberales como paradigma dominante, la integración constituye básicamente un mecanismo adaptativo, de «puesta al día» acorde con los nuevos tiempos y en función de una política exterior de «estado comercial» (Escudé, 1995 y 1999). Desde esta perspectiva, las diferencias entre los Estados socios, ya sea en términos de asimetrías estructurales o de políticas, no constituyen materia que deba ser objeto de especial atención.

Por otro lado —y sin constituir cabalmente una concepción homogénea y consistente como la planteada anteriormente—, se destaca un conjunto de intervenciones que revelan posicionamientos diferentes en torno a la integración. La herencia histórica de América Latina es en este sentido relevante: la integración en sí misma no se cuestiona más que marginalmente y se defiende una «verdadera» integración, un compromiso a manos de los Estados y ligado a las dimensiones sociales y políticas; no una integración percibida como favorable sólo para los intereses de las «multinacionales», como plantea el Senador Laferriere (UCR). La integración latinoamericana debe ser, desde estas visiones, un instrumento de desarrollo, vinculada necesariamente a las diferencias regionales no sólo entre Estados sino al interior de cada uno de ellos. De igual manera, debe contemplar una participación más activa de otros actores sociales, incluyendo por supuesto al Congreso Nacional. El orden internacional, la globalización, es percibida como desafío y como amenaza y debe ser necesariamente regulada desde el plano regional, lo que implica un compromiso político fundamental por parte de los Estados socios.

Sin embargo, y más allá de la presencia de estas voces discordantes, el MERCOSUR se estructuró sobre la base de lo establecido en ambos Tratados, que

fueron aprobados de forma unánime. En consecuencia, no pueden dejar de contemplarse al menos dos factores: por un lado la *disciplina partidaria*, que es considerada elevada en el caso argentino por la literatura especializada (Jones, 1998; Mustapic y Llanos, 2000); esto implica que más allá de las diferencias en los posicionamientos, a la hora de la votación los legisladores siguieron los lineamientos establecidos por los líderes partidarios,¹⁶ lo que se tradujo en la aprobación sin disidencias de ambos tratados; por otro lado, el *carácter pro-integracionista de los partidos*, que parece haber incidido a favor de la aceptación del MERCOSUR, percibido como un paso adelante fundamental, aun cuando no se compartiera el modelo que le servía de fundamento. Creemos que es en esta dirección en la que deben interpretarse las palabras de varios legisladores cuando señalaron que acompañarían el proceso aun cuando no estuviesen de acuerdo con varias cuestiones.¹⁷

Ahora bien, con relación al primer factor, y como plantean Mustapic y Llanos:

la organización descentralizada de los partidos políticos no garantiza automáticamente la disciplina de los legisladores. Por un lado, se trata de partidos que generan numerosos liderazgos intermedios a partir de las tres estructuras de autoridad que los caracteriza: la nacional, la provincial y la local (...) Por otro, son partidos débilmente cohesionados dada la escasa densidad ideológica de sus divisiones partidarias internas. Esta multiplicidad de lealtades y heterogeneidad interna se refleja en la composición del Congreso y el Ejecutivo debe volcar allí sus esfuerzos para lograr el comportamiento disciplinado de los legisladores. (2000:58)

¹⁶ Esta conducta se explica por diversas razones, entra las cuales Jones (1998) destaca la dependencia de la carrera política de los legisladores de las decisiones de su partido, supeditadas a su vez a la voluntad de los líderes partidarios que ocupan cargos ejecutivos y legislativos (más que a la organización en sí). Este último fenómeno —la concentración del poder del partido en manos de aquellos miembros que ocupan cargos electivos en el Estado— es analizado entre otros por Katz y Mair (2004), en el contexto de las transformaciones recientes en las relaciones sociedad civil—partidos políticos—Estado.

¹⁷ El ejemplo más claro es el planteado por el Diputado Antonio Cafiero cuando afirma «Con estas salvedades, adelanto nuestro voto afirmativo al presente proyecto de ley porque para nosotros, los peronistas, la integración latinoamericana —es decir, con nuestros hermanos del Uruguay, del Brasil y del Paraguay— es un hecho central que siempre hemos incorporado a nuestro discurso, de modo tal que ahora, al tenerlo a mano, no vamos a esquivarlo, por más que puede adolecer de algunas fallas» (Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991:2429).

En otros términos, la disciplina partidaria es resultado de un proceso de negociación política que implica tener en cuenta los intereses que representan los legisladores. En las situaciones donde las iniciativas políticas del PEN ponen en riesgo esos intereses sin compensaciones adecuadas, la disciplina partidaria puede quebrarse. En el caso del MERCOSUR, si bien estas situaciones han sido excepcionales también estuvieron presentes: como vimos en el capítulo 4, el ejemplo más claro es el del sector azucarero. De igual manera, el análisis de los proyectos de ley también muestra que a lo largo de todo el período 1991–2006 un porcentaje considerable de los proyectos de ley presentados fueron contrarios a los compromisos asumidos a nivel regional, en particular durante los años 1995–1998 y 1999–2002.

Por otro lado, la práctica desaparición de los debates parlamentarios en ocasión de la aprobación del Protocolo de Ushuaia (1998), del Protocolo de Olivos (2002) y del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR nos impidió realizar un análisis de las transformaciones y continuidades en los posicionamientos partidarios ya mencionados a lo largo de todo el período. El análisis de los proyectos de ley y de resolución indica en todo caso que las diversas posiciones acerca del MERCOSUR se mantuvieron, con una fuerte disminución durante los años 2003–2006 del número de proyectos proteccionistas y/o contrarios al proceso, lo que podría dar cuenta a nivel del Congreso Nacional del cambio en la agenda integracionista llevada a cabo por los PEN desde el año 2003, más permeable a los intereses que hasta el momento se habían visto desplazados de las negociaciones regionales y perjudicados por la apertura comercial.

6.4. La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR y la integración regional

De acuerdo a con lo que planteamos en el capítulo 5, no es posible identificar claramente una dimensión partidaria en el accionar de la CPCM. En particular, porque los legisladores participaron en cuanto *representantes nacionales* más que como miembros de determinados partidos políticos. En este sentido, la estructura organizativa de la CPCM en Secciones Nacionales, su relativa marginación tanto del circuito legislativo interno como de las instituciones regionales con capacidad de decisión y su opción por manifestarse normativamente sólo en la medida en que se lograra el consenso entre todos los participantes imposibilitaron identificar posicionamientos partidarios con relación al MERCOSUR en este nivel.

Aun así, el relevamiento de los miembros asistentes a las reuniones plenas nos permitió señalar a los partidos que participaron más activamente de

esta Comisión. De igual manera, dimos cuenta de las temáticas abordadas por los actos normativos de la Comisión, al señalar su mayor apertura a problemáticas no suficientemente tenidas en cuenta a nivel regional por las instituciones con capacidad de decisión, a la vez que señalamos ciertos rasgos que delinearón el posicionamiento de la CPCM con relación al MERCOSUR presentes en sus Declaraciones.

En este marco, es importante introducir la perspectiva temporal de manera de poder establecer relaciones con las plataformas electorales y los análisis realizados sobre posicionamientos y acciones de los legisladores en el Congreso Nacional, siempre teniendo presente que las manifestaciones de la CPCM son resultado de un doble círculo de consensos: al interior de cada Sección Nacional, y posteriormente, entre las cuatro representaciones nacionales.

La documentación relevada de la CPCM da cuenta de que en los primeros años (1991–1994) el énfasis estuvo puesto en lograr el reconocimiento como institución regional, como analizamos en el capítulo 5, pero más allá de esa preocupación central que sin dudas estructuró su accionar también cabe destacar la mirada que fue desplegando sobre el propio proceso de integración. De acuerdo con esto, la integración está asociada en los documentos de la CPCM a dos pilares básicos: la democracia y el desarrollo. Las menciones a la democracia como condición excluyente de participación en el MERCOSUR abarcan todos los años de existencia de la Comisión, pero algunas de las definiciones más relevantes se remontan a este período, sentando un precedente para el futuro del proceso de integración. Así, para la CPCM «sólo puede existir el MERCOSUR en Democracias como estilo de vida en sus países integrantes» (Declaración Final I Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, 1991).¹⁸ De igual manera, la búsqueda del desarrollo es para la CPCM el justificativo último de la existencia del MERCOSUR, tal como lo establece el Preámbulo de su primer Reglamento Interno: «Garantizar mediante una acción común el progreso económico y social, eliminando las barreras que dividen nuestros países y nuestros pueblos» (Resolución de Florianópolis, I Reunión Conjunta de Presidentes de la CPCM, 1991). Tanto la democracia como el desarrollo se encuentran, en su perspectiva, íntimamente relacionados: «para lograr las metas de desarrollo económico y bienestar de sus pueblos es imprescindible el fortalecimiento de las instituciones democráticas y para ello, entre otras cosas, es procedente la firma de instrumentos internacionales que, como el del MERCOSUR, tiendan a consolidarlas» (Declaración Final I Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR, 1991).

¹⁸ Como ya mencionamos en el capítulo anterior, esta posición se traduciría posteriormente en actos normativos que recomendaban a los PEN la firma de un Tratado adicional para garantizar la vigencia de la democracia entre los países socios.

Sin embargo, desde la CPCM también emergieron preocupaciones debido a los efectos que el MERCOSUR por sí mismo podía generar sobre los sectores productivos más débiles del mercado regional: «Las incuestionables ventajas a obtenerse en común por la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con la implantación del MERCOSUR, contrastarán con significativas desventajas para algunos sectores de sus economías, considerados sensibles» (Resolución CPCM 01/93). Por ello no se adhirió desde la Comisión a la idea de una liberalización irrestricta sin control de los Estados Nacionales o a la implementación de rígidos esquemas de desgravación arancelaria que no tuvieran en cuenta las diferencias nacionales. Por el contrario, se abogó por la implementación de políticas activas que facilitarían la reconversión de los sectores más afectados.¹⁹ De igual manera, desde la Comisión se defendió la idea de un MERCOSUR activo a nivel internacional en defensa del desarrollo de sus Estados Miembros, lo que da la pauta de que en los primeros años se manejó a nivel de la CPCM²⁰ un modelo de integración más cercano al regionalismo de la década de los '60 y '70 que al regionalismo abierto.²¹

¹⁹ Así propuso, por ejemplo, la creación de un Fondo Común de Reconversión para asistir a los sectores sensibles (Resolución CPCM 01/93).

²⁰ Esta posición es particularmente notable en el documento anexo a la Resolución CPCM 01/93, «Sugerencias para una política de defensa de la producción agropecuaria en el MERCOSUR», donde se manifiesta, por ejemplo, que «Los países integrantes del Tratado de Asunción, aunque deban entender la necesidad de apertura de sus mercados y la ventaja de tener economías más permeables a las importaciones, no pueden dejar de conocer la realidad que se está procesando en el comercio mundial y del daño que un comercio de “fronteras abiertas”, en estas condiciones, causará en sus estructurados sectores productivos agropecuarios» (Anexo Resolución CPCM 01/93:s/n). Frente a esta situación, las principales medidas de políticas sugeridas son la acción conjunta a nivel internacional y la defensa del mercado regional: «Los países integrantes del MERCOSUR deberán adoptar una estrategia común en los Foros Internacionales de Comercio, en especial el GATT, con vistas a, por un lado, denunciar y combatir las prácticas desleales que, muchas veces, han sido ejercitadas por los países desarrollados. El poder de negociación de la región, aumentado por la formación de bloques económicos, fortalecerá una posición conjunta en este sentido (...) se entiende esencial que el Arancel Externo Común, en el ámbito del MERCOSUR, sea establecido en niveles más altos para la entrada de productos agrícolas competidores con los aquí producidos, en relación con el AEC promedio para el conjunto de productos que se incluirá en el mercado regional».

²¹ También cabe señalar las reiteradas menciones que realizó la CPCM en estos años con relación a los trabajadores migrantes, al impacto del MERCOSUR en el mercado de trabajo, al medio ambiente, etcétera.

En el período 1995–1999 en tanto, y dejando de lado el énfasis de la CPCM en su faceta externa de actuación y en su propia organización, ya mencionados en el capítulo 5, la Comisión incorporó elementos propios de la coyuntura con un mayor énfasis en los aspectos económico–comerciales, pero sin abandonar una agenda amplia de la integración. Así, se discutió sobre restricciones no arancelarias (Recomendación CPCM 03/95, entre otras), normas *antidumping* (Recomendación CPCM 04/96, entre otras), competencia (Recomendación CPCM 16/96, entre otras), conflictos comerciales entre los socios (Recomendación CPCM 01/97), inversiones (Recomendación CPCM 17/97, entre otras), sociedades comerciales (Recomendaciones CPCM 29/96, 16/97 y 04/98, entre otras). Sin embargo, la política social en particular y la atención a problemáticas propias de una concepción más abarcadora de la integración regional ocuparon un espacio central.

En este sentido, la CPCM consideraba que:

la ausencia de una definición estratégica global e integrada para los aspectos sociales de la integración, que identifique las áreas y actores que le den contexto y contenido y, que la plantee como un proyecto de naturaleza política, determinó que la presencia de las recurrentes crisis en la integración económica afecten directamente las iniciativas sociales (...). A ello contribuyó obviamente, el hecho de que el tratamiento de temas de naturaleza económica y política de interés nacional ha sido considerado de manera casi exclusiva por los representantes de los Poderes Ejecutivos de los Estados Nacionales. (Resolución CPCM 11/96)

En otros términos, observaba que las negociaciones a nivel regional entre los PEN habían dejado de lado la dimensión social que «aún está por discutirse y ponerse en marcha» (Resolución CPCM 11/96). De ahí su énfasis en defender la necesidad de aprobar una «Carta Social del MERCOSUR» sobre la base de tres principios fundamentales: «empleo estable, salario suficiente y condiciones de trabajo dignas» (Recomendación CPCM 03/97). La acentuación de los derechos laborales fue de la mano del reconocimiento de que el MERCOSUR podía generar «una posible profundización de los desequilibrios existentes en el desarrollo económico intrarregional, como consecuencia de la concentración de los beneficios de la integración en las zonas económicamente más dinámicas del espacio común» (Recomendación CPCM 05/96).

A partir de 1999, cuando el MERCOSUR ingresa en su período de crisis, este posicionamiento se mantendrá incorporando nuevos elementos. Como expresamos en el capítulo anterior, para la CPCM la crisis mostró las insuficiencias del modelo de integración que se estaba llevando a cabo. Así, apoyó firmemente el proyecto de «Relanzamiento» del MERCOSUR efectuado durante el primer año de gobierno del ex presidente Fernando De La Rúa tratando

de incorporar a las discusiones regionales dos problemáticas centrales: por un lado, las asimetrías entre los socios; por el otro, la necesidad de respetar los compromisos asumidos, dejando de lado las medidas unilaterales.²² Fracassado este intento, la CPCM quiso impulsar la reforma institucional del MERCOSUR²³ y el establecimiento de acuerdos sobre políticas macroeconómicas (Recomendación CPCM 06/01); sin embargo, será recién a partir del año 2003 cuando la Comisión encuentre un eco más favorable a sus propuestas. Así, el período 2003–2006 se caracterizó por el paulatino reconocimiento a nivel de los PEN de varias problemáticas abordadas anteriormente por la CPCM.

Esto es particularmente claro a partir de la Recomendación CPCM 11/03, donde se propone la creación de un mecanismo de consulta interinstitucional CPCM–CMC, respondido favorablemente. Si bien el acuerdo no alcanza a ser operativo por el pronto reemplazo de la CPCM, da cuenta del «cambio de clima» en las relaciones entre el CMC y la Comisión, que traduce a su vez el recambio en los liderazgos políticos ejecutivos de gran parte de los Estados del MERCOSUR, tal como mencionamos en el capítulo 2. Así, en el marco de la II Reunión de los Presidentes de las Secciones Nacionales de la CPCM en marzo del año 2004, los legisladores se reunieron con el Presidente de la CRPM y plantearon «la inquietud de buscar un aporte concreto a la situación de las asimetrías ponderando las que requieren un tratamiento prioritario, manifestando su percepción acerca de la cantidad de diagnósticos existentes, y los pocos resultados concretos obtenidos» (Acta de la II Reunión de Presidentes de las Secciones Nacionales de la CPCM, 2004), recibiendo como respuesta que «en las Cumbres de Asunción y Montevideo del año 2003, se dio especial atención al tema de las asimetrías y es sobre la base de ello que entendió que había que hacer un “aterrizaje” de los planteos» (Acta de la II Reunión de Presidentes de las Secciones Nacionales de la CPCM, 2004). El «aterrizaje» consistía en la elaboración de aportes concretos para la solución de la problemática, propuesta que contó con el apoyo de la CPCM. Pocos meses más tarde, la CPCM emitió una Declaración donde afirmaba:

²² En ese sentido, en la Declaración CPCM 02/00 sostiene: «la dinámica de todo proceso de integración —en especial el MERCOSUR— reconoce la existencia de asimetrías entre los socios, que deben reflejarse en tratamientos diferenciales a favor de las economías más pequeñas [y] que la credibilidad interna y externa del MERCOSUR se consolida con una conducta transparente, tanto de sus gobiernos como del sector privado, por lo que es necesario reforzar el diálogo a nivel institucional que preserve la observancia de las obligaciones asumidas y su efectiva implementación».

²³ En particular, mediante la creación de un Tribunal de Justicia del MERCOSUR y del Parlamento Regional.

Hoy nos encontramos frente a una oportunidad trascendente desde que el MERCOSUR fue creado (...) luego de haber atravesado exitosamente una de las peores crisis económicas de la historia de sus integrantes, se abre un panorama de profundas convergencias en lo político, económico y social, que implican asumir sin dudar desafíos de trascendental significación (...) Profundizar el MERCOSUR es uno de esos desafíos. (Declaración de Puerto Iguazú, 2004)

En la Declaración se señalaron tres aspectos que indudablemente conformaban para la CPCM la «matriz del cambio del MERCOSUR»: 1. la estructuración de una nueva institucionalidad; 2. la coordinación de políticas; y 3. la dimensión económica y social, es decir, la integración de las sociedades de los Estados del MERCOSUR.

Como puede deducirse de lo expuesto en este apartado, la CPCM mantuvo a lo largo de su existencia un posicionamiento relativamente constante durante todo el período, y enfatizando ciertos aspectos en algunos casos poco abordados en otras instancias del MERCOSUR. Así, la cuestión de la democracia, las asimetrías, la participación de otros actores sociales son temáticas que presentan una continuidad notable; otras, por el contrario, son propias de la coyuntura por las que atravesaba el proceso, en particular en lo referente a los conflictos económico-comerciales. En este sentido, la CPCM actuó con una independencia relativa en relación con el resto de las instituciones del MERCOSUR, lo que indudablemente estuvo ligado a su escasa capacidad de influir sobre el proceso, a su composición y a sus mecanismos decisorios: en tanto institución plural, ya sea en términos geográficos o ideológicos, sus manifestaciones no podían más que transmitir un consenso básico en torno a los objetivos integracionistas, lo que implicó considerar las perspectivas de los diversos actores que participaron de su dinámica.

6.5. Partidos Políticos, Congreso Nacional y CPCM

Las evidencias expuestas en nuestro trabajo indican que los partidos políticos, los legisladores en el Congreso Nacional, y los legisladores en la CPCM actuaron de forma relativamente independiente, en cada uno de los ámbitos analizados. Si bien es claro que existieron vasos comunicantes entre los posicionamientos expresados en cada uno de estos planos, también lo es que cada espacio de actuación se guió por una lógica propia.

De este modo, las plataformas en tanto «foto actual que el partido muestra al exterior» (Alcántara Saez, 2002:123) expresaron ciertos consensos partidarios en torno a los posicionamientos sobre la integración regional y el MERCOSUR, desdibujando las diferencias partidarias internas. Esos posicionamientos

fueron variando de acuerdo con el modelo de integración predominante en las coyunturas electorales específicas.

En el marco del Congreso Nacional, en cambio, se expresaron las diferencias intrapartidarias, si bien de forma más discursiva que efectiva. En este sentido, la disciplina partidaria junto con factores derivados del apoyo a la integración regional que manifestaron los partidos argentinos coadyuvó para que las diferencias no se transformaran en fracturas más que ocasionalmente. De este modo, los Tratados Fundacionales fueron aprobados de forma unánime, respondiendo a las iniciativas del PEN en esta dirección; salvo contadas excepciones, los proyectos de ley que no respondían a la lógica imperante en las negociaciones intergubernamentales fracasaron, de lo cual no se deriva necesariamente que los intereses representados por los legisladores no fueran escuchados.²⁴ De igual manera, el análisis de los proyectos de resolución dio cuenta de un núcleo relevante de posicionamientos refractarios a la integración en el marco del regionalismo abierto, aunque con escasas proyecciones ulteriores.

Por último, la CPCM funcionó como un espacio de construcción de consensos suprapartidarios basado en una lógica intergubernamental. En este sentido, no es posible diferenciar matices en los posicionamientos políticos, dado que éstos no quedaron registrados ni en los documentos ni en los testimonios de los actores entrevistados.

Desde esta perspectiva, la dimensión partidaria de la integración regional se asemeja más que a una dimensión específica a un espacio fracturado donde operan los mismos actores pero bajo lógicas diferentes.

²⁴ Se podría plantear en este sentido que el atraso en la internalización de la normativa MERCOSUR es en parte, resultado de la incapacidad de refrendar los acuerdos regionales con los intereses contrapuestos que se manifiestan en el Congreso.

Conclusiones

A lo largo de nuestra exposición hemos desarrollado los principales avances de nuestra investigación en relación con los tres aspectos definidos inicialmente: *la dimensión movilizadora de la opinión pública* (capítulo 3), *la dimensión parlamentaria* (capítulo 4) y *la dimensión de transnacionalización partidaria directa* (capítulo 5). Como se recordará, el primero fue abordado principalmente sobre la base de las plataformas electorales presentadas por los partidos políticos para las elecciones presidenciales de los años 1989, 1995, 1999 y 2003, que fueron complementadas con otros documentos partidarios, noticias periodísticas y entrevistas personales. El segundo se trabajó en función de los debates parlamentarios suscitados en el ámbito del Congreso Nacional en ocasión de la aprobación de los Tratados Fundacionales del MERCOSUR y de un estudio básicamente cuantitativo de los proyectos de ley y de resolución presentados en ambas Cámaras; además se incorporó una descripción y evaluación de las competencias del Congreso *vis a vis* el Poder Ejecutivo y los datos obtenidos mediante entrevistas personales a legisladores. El tercero, por último, se investigó teniendo en cuenta el nacimiento, desarrollo y reemplazo de la CPCM desde una perspectiva político-partidaria a partir de los documentos generados por esta institución durante los años 1991–2006 y las entrevistas realizadas a funcionarios en ejercicio o retirados, legisladores y asesores. En nuestro trabajo también abordamos el ámbito de las negociaciones intergubernamentales apelando a investigaciones previas de manera de contar con un marco general sobre el desarrollo del MERCOSUR que permitiera encuadrar nuestro propio trabajo (capítulo 2). Finalmente, sistematizamos la información obtenida e intentamos establecer algunas relaciones entre las tres dimensiones consideradas (capítulo 6).

En lo que respecta a la *dimensión movilizadora de la opinión pública*, en el capítulo 3 expusimos diversos estudios vinculados con la posición de las élites políticas argentinas y la integración regional. También recobramos esquemáticamente la historia de los partidos políticos e intentamos rastrear algunos elementos que nos permitieran delinear el posicionamiento histórico de los partidos en relación con la integración latinoamericana. Además del posicionamiento favorable, constatamos que existía, por un lado, una estrecha relación *entre integración y modelo de desarrollo*, lo que nos vinculaba —en primera instancia— con la dimensión económica de la integración regional. Por otro lado, también advertíamos un segundo elemento que nos remitía a la dimensión política de la integración regional: *la necesidad de integrarse para incrementar el poder relativo de la región frente al sistema internacional* y para obtener mayor poder de negociación frente a los Estados centrales. En este marco, nuestro análisis da cuenta de que en el período analizado *ambos elementos también están presentes*: el posicionamiento respecto de la integración regional y el MERCOSUR *se definió en función del modelo de desarrollo* y, en un nivel general, *en relación con el modelo de inserción internacional asociado a éste*.

La única y parcial excepción a esta conclusión se encuentra en la elección del año 1989, que se realizó en una coyuntura caracterizada por profundos cambios en el escenario internacional y doméstico. Precisamente, en las plataformas electorales analizadas para ese año el giro programático del justicialismo (Levitsky, 2005) y del radicalismo (Persello, 2007) apenas está esbozado, pero es claro que está en marcha un proceso de redefinición de amplio espectro. En todo caso, y como vimos en relación con las coyunturas electorales en el capítulo 3, fueron los resultados de disputas intrapartidarias los que sancionaron la victoria al interior de los partidos de aquellas fracciones o tendencias más afines con la implementación de políticas de profunda transformación en el modelo de desarrollo: redefinición del rol del Estado, privatizaciones, apertura comercial y financiera, desregulación de las actividades económicas, entre otras. En términos de la integración latinoamericana, ambos partidos la concebían como un instrumento que potenciaría la capacidad decisoria nacional y regional en áreas prioritarias: la deuda externa, el desarrollo industrial, las negociaciones internacionales en general. Este posicionamiento recuperó elementos tradicionales del regionalismo (ampliación de mercados, defensa de la producción industrial, importancia del rol del Estado) en un contexto donde se estaba redefiniendo el propio marco de sustentación de ese modelo. En este sentido, se considera que al no estar todavía claramente explicitado la orientación del cambio en el modelo de desarrollo, *los partidos apelaron a sus tradicionales posicionamientos con relación a la integración regional, lo que generó una tensión interna en las propuestas partidarias*. Dentro de

este marco general, y como ya aludimos, cada partido desplegó además sus propuestas específicas de políticas públicas.

Seis años más tarde, las reformas de raigambre neoliberal se encontraban en pleno apogeo. A nivel partidario, *se destacó el consenso entre las fracciones principales de ambos partidos en relación con el nuevo modelo de desarrollo, que trascendieron ampliamente aquellos aspectos vinculados con las políticas de integración regional*. En efecto, la UCR aceptó el modelo impuesto desde el gobierno y se centró en discutir algunas de sus consecuencias. El PJ, en tanto, se encontraba encolumnado detrás del menemismo.¹ Con relación al MERCOSUR, es claro que el PJ lo concibió como un proceso estrechamente asociado al proyecto político-económico en marcha. En ese proyecto *el MERCOSUR era la vía, el paso intermedio, para un objetivo más amplio: la integración al mercado mundial*. Por otro lado, el anterior posicionamiento explicitado en 1989 que rescataba la integración latinoamericana como un medio para incrementar el poder relativo de la región frente al sistema internacional se reformuló: *la integración iba a permitir mejorar la posición relativa de la región, pero siempre dentro de los márgenes delimitados por la aceptación del nuevo orden internacional, definido a partir de la noción de globalización, y manteniendo como horizonte que el objetivo era la liberalización del comercio internacional*.

En una clave más abarcativa, la UCR aceptó esta visión pero le sumó la necesidad de recuperar instancias de cooperación y coordinación política entre los Estados de la región, en la línea definida por el ex presidente Ricardo Alfonsín. En su perspectiva, estas instancias serían las que permitirían mejorar las capacidades relativas de la región, lo que da cuenta de que *el partido diferenciaba entre una dimensión estrictamente política de la integración, orientada a la actuación de la región como bloque en el sistema internacional, y una dimensión económica, donde el MERCOSUR era la principal opción pero no la única*. En ambos casos, el regionalismo abierto —tal como fue definido por la CEPAL para caracterizar a los procesos de integración latinoamericanos de los años 90— *constituyó el «núcleo duro» de los modelos de integración definidos por los partidos*.

La tercera elección en nuestro trabajo se realizó en el ámbito de la crisis financiera externa (1997) y posterior devaluación de la moneda brasileña (1999). Ambos sucesos, sumados a los negativos efectos sociales de las reformas neoliberales implementadas a nivel doméstico, impactaron en las propuestas partidarias por la vía de una *relectura del proceso de globalización*

¹ Es necesario advertir, de todas maneras, contra generalizaciones absolutas: la amplia diversidad de posiciones que se registran dentro de los partidos políticos argentinos obliga a matizar esta afirmación. En todo caso, estamos hablando de las fracciones coyunturalmente hegemónicas.

y la emergencia de las primeras críticas explícitas al MERCOSUR. De este modo, el PJ planteaba: «Los vientos que soplaron en todo el mundo, incluida la Argentina, derribaron muros y dictaduras, cambiaron valores y sensibilidades y crearon una aldea global de información, comercio, capitales, comunicaciones y conocimiento; pero no de igualdad, ni de justicia, ni de reciprocidad» (Plataforma Electoral PJ, 1999:4); mientras que la Alianza sostenía: «El significado de la globalización es todavía incierto, en especial para países como el nuestro» (Carta Abierta a los Argentinos, 1998:1).

Con relación al MERCOSUR, el PJ reclamaba «el cumplimiento de lo pactado en la conformación de la UA [Unión Aduanera] [y] mecanismos ante cambios bruscos en la política cambiaria de alguno de los socios, esquemas de solución de controversias e inicios de las tareas para llegar a la coordinación de políticas macroeconómicas» (Plataforma Electoral PJ, 1999:34). En la misma línea, la Alianza advertía: «sería fatal para el futuro del sistema regional y para la Argentina en particular, que se formalizara, dentro del MERCOSUR, una relación centro-periferia, con un núcleo que concentre las actividades industriales más complejas y una periferia abastecedora de materias primas y energéticas» (Carta Abierta a los Argentinos, 1998:18).

Sin embargo, *ninguno de los partidos cuestionó las bases a partir de las cuales se había estructurado el nuevo modelo de desarrollo vigente en los años 90, lo que imponía claros límites a sus propuestas.* La aceptación de la convertibilidad y de las reformas económicas emprendidas acotó los márgenes de acción de ambos partidos. En el plano de la integración regional, sin embargo, las propuestas fueron disímiles: *el PJ optó por reafirmar el modelo del regionalismo abierto con ciertos ajustes,* que se basaba principalmente en redefinir la relación entre Argentina y Brasil, mientras que la Alianza, en cambio, *apostó por la profundización del proceso,* incluyendo en un primer momento la creación de instituciones supranacionales.

En términos del neofuncionalismo, el MERCOSUR se enfrentó en este período a una coyuntura adversa alimentada por factores externos e internos; coyuntura que puede interpretarse como un «ciclo decisorio», un momento donde era necesario impulsar cambios en el proceso de integración para garantizar su viabilidad. Las propuestas de ambos partidos apuntaron en esa dirección: readecuación (PJ) o profundización (Alianza) fueron las opciones desplegadas. Cabe destacar que ninguno de los partidos apostó por el retroceso de la integración regional o la disolución del MERCOSUR, ya que ambos lo consideraron una variable estratégica de la política exterior argentina. A corto plazo, la victoria de la Alianza se tradujo en el intento de «relanzamiento» del MERCOSUR, sin mayores consecuencias por la crisis económica que afectó a la Argentina.

Por último, la elección del año 2003 se caracterizó por constituir en sí misma parte del intento de superación de la fuerte crisis que afectó a la Argentina

desde fines del año 2001, en prácticamente todos los planos de la vida social. En este contexto, cabría esperar un predominio de los aspectos domésticos en las propuestas electorales por sobre aquellos que pueden percibirse como más ligados a la política internacional, entre ellos el MERCOSUR. Sin embargo, en general, la presencia del MERCOSUR se incrementó manteniendo la tendencia observada para las elecciones anteriores y se establecieron además claros vínculos entre la posibilidad de reformar el MERCOSUR y la posibilidad de implementar políticas novedosas en el plano interno.

En este sentido, *el año 2003 señala un cuestionamiento generalizado al modelo de desarrollo vigente durante los años 90*, con la excepción del FPL. Como ya indicamos en el capítulo 3, la oferta electoral del PJ se fraccionó en esta elección en tres opciones (FPL, FMP y FPV) mientras que la UCR quedó reducida a su mínima expresión. *Cada una de las fracciones del PJ delineó en sus propuestas una específica vinculación entre modelo de desarrollo y modelo de integración.* El FPL apostó por el ALCA, en el marco de la profundización de las políticas neoliberales; en esta propuesta el futuro del MERCOSUR era su disolución en un proceso de integración hemisférico bajo el liderazgo norteamericano. El FMP planteó una cuasi-federación entre los países integrantes del MERCOSUR, retomando algunos aspectos centrales de la tradición partidaria: recuperación del rol del Estado y justicia social; sin embargo su propuesta no estaba anclada en la situación concreta por la que atravesaba el MERCOSUR y no se basaba en consultas con los países vecinos. El FPV, por último, señalaba el modelo europeo, coincidiendo también en la importancia de recuperar el Estado y revisar algunos de los lineamientos económicos que habían estructurado las opciones políticas durante los años 90.

Tanto el FMP como el FPV plantearon un cambio. A nivel doméstico, en el reemplazo del modelo de desarrollo; a nivel regional, en la dinámica de funcionamiento del MERCOSUR. *En ambos casos las propuestas señalan la necesidad de poner en práctica nuevas políticas, sin que quede en claro para los propios actores el mecanismo más idóneo para superar la profunda crisis argentina.* En ambos, por último, la apuesta fue por más integración, pero bajo alternativas diferentes de la del regionalismo abierto.

La UCR, en tanto, apenas esbozó la necesidad de construir un «espacio político común para las negociaciones internacionales» (Plataforma Electoral UCR, 2003:15). El profundo impacto de la crisis del año 2001 sobre el partido, dada su responsabilidad como partido gobernante, incidió indudablemente en la escasa capacidad de renovación programática que presentó para esta elección. En consecuencia, y a nivel del MERCOSUR, la UCR apeló a elementos tradicionales legados por el alfonsinismo.

En síntesis, *es posible rastrear en cada elección una vinculación explícita o implícita entre las propuestas partidarias sobre integración regional y el modelo*

de desarrollo. De igual manera, en cada elección la integración se relacionó con la posición del país y de la región frente al sistema internacional. De acuerdo con el modelo de desarrollo dominante en cada escenario electoral, y de la posición que con respecto a él mantenía el partido, el posicionamiento respecto de la integración puede interpretarse en términos de integrarse para lograr una mayor autonomía o, por el contrario, de integrarse aceptando las condiciones impuestas por las potencias hegemónicas (el caso del FPL en el año 2003 es el ejemplo más claro en este último sentido).

Por último, el análisis de las plataformas da cuenta de que la «integración regional» *fue una idea defendida y apoyada por ambos partidos*. Sin embargo, también deja en claro que *fue una idea definida y redefinida en función de diversas variables*: el contexto doméstico local y regional, la definición del partido acerca del modelo de desarrollo que defendía, el modelo de inserción internacional que éste suponía. Por otro lado, el posicionamiento de los partidos frente al MERCOSUR en ocasión de las elecciones nacionales *no da cuenta de las divergencias intrapartidarias*, que se observaron claramente cuando se consideró el posicionamiento y el accionar de los legisladores en el ámbito del Congreso Nacional.

En este marco, en el capítulo 4 analizamos algunos aspectos del rol del Congreso Argentino en relación con el MERCOSUR; la posición de los legisladores —en cuanto miembros de partidos políticos— a la hora de aprobar un conjunto de Tratados que denominamos fundacionales del proceso de integración, y los proyectos de ley y de resolución presentados en ambas Cámaras relacionados con la misma temática.

En los apartados dedicados al primer punto, abordamos varios aspectos que limitan las posibilidades de influencia del Congreso en lo referente a la política exterior en general y al MERCOSUR en particular: 1. el rol subordinado asignado a los Poderes Legislativos nacionales por los tratados fundacionales del MERCOSUR, que se ha traducido en una institucionalidad regional que concentra los poderes de decisión en los organismos vinculados a los Poderes Ejecutivos (CMC y GMC); 2. las asimetrías de poder, competencias y capacidades entre Poderes Ejecutivos y Legislativos a nivel doméstico, dado el carácter presidencialista de los regímenes políticos de los países que conforman el MERCOSUR; y 3. las propias insuficiencias de los Poderes Legislativos en el marco regional, dada una determinada constelación institucional a nivel regional y un núcleo ya establecido de competencias constitucionales a nivel interno. En relación con este tercer aspecto señalamos el devenir institucional de las diversas Comisiones que se establecieron con el objetivo de relacionar más eficazmente el Congreso Nacional con el MERCOSUR: la fallida Comisión Bicameral del MERCOSUR (Ley 24109); la efímera Comisión de Asesoramiento del MERCOSUR de la Cámara de Senadores; la finalmente operativa

Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados; los intentos por tornar eficaz el accionar de la Sección Nacional de la CPCM, que rindieron sus frutos recién a partir de los años 1999/2000; el rol de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto de ambas Cámaras. En su conjunto, esta compleja y confusa trama institucional restó eficacia y operatividad al Congreso Argentino respecto del MERCOSUR, y es a la luz de su impacto que debe analizarse el rol del Poder Legislativo. El análisis de los proyectos de ley, de los cuales sólo seis (6) fueron aprobados (de un total de doscientos presentados en ambas Cámaras durante el período 1991–2006), da cuenta de la escasa influencia del Congreso sobre el desarrollo del proceso de integración.

En estrecha vinculación, señalamos que a nivel regional la estructura institucional mercosureña no reservó un espacio para los partidos políticos de los Estados Miembros. En el ámbito parlamentario esta ausencia, sumada al desconocimiento recíproco que los partidos políticos de los países del MERCOSUR mantenían entre sí, incidió en la conformación de *delegaciones nacionales* y en esquemas de negociación típicamente intergubernamentales en la institución parlamentaria regional, la CPCM.

Por otro lado, el análisis de los debates en torno a los Tratados fundacionales del MERCOSUR dio cuenta de que al interior de los partidos convivían varias posturas. Agrupamos esas posiciones en dos grandes campos, que pensamos pueden ser interpretados en función del concepto de «modelo de integración», y en función de dos ejes que reiteradamente fueron explicitados por los legisladores en los debates parlamentarios: a) *la integración como aspiración histórica*; y b) *la integración como necesidad*.

La presencia de estos ejes en la práctica totalidad de las intervenciones registradas contribuye a explicar por qué los legisladores apoyaron de forma unánime al MERCOSUR, aun cuando no todos compartieron el modelo de integración propuesto por el Poder Ejecutivo.²

En este sentido, argumentamos que los PEN articularon el MERCOSUR de acuerdo con lo que la CEPAL denominaría posteriormente como regionalismo abierto. La liberalización comercial recíproca y automática, el bajo nivel del arancel externo común, la escasa densidad institucional, el énfasis en los aspectos económico–comerciales, constituyen aspectos del MERCOSUR que orientaron nuestra interpretación del proceso de integración en este sentido. En el caso argentino, este modelo fue acompañado por un sector significativo del partido gobernante, el justicialismo, pero también por sectores del radicalismo y de otros partidos minoritarios con representación parlamentaria, como analizamos en el capítulo correspondiente.

² En particular si referenciamos esta afirmación en la década de los '90, cuando ese modelo estaba más claramente definido.

Frente a este modelo se articularon otras voces impugnadoras a cargo de sectores contestatarios de los mismos partidos políticos, al menos en lo que se refiere a los casos del PJ y la UCR. Sin llegar a conformar un único modelo de integración «alternativo», esas voces dieron cuenta de las divergencias al interior de los partidos denunciando precisamente que el MERCOSUR privilegiaba, casi exclusivamente, la integración económica-comercial y que no atendía a los problemas internos que en su desarrollo podría provocar en ciertos sectores productivos argentinos. Las críticas también alcanzaron al rol subordinado de los Poderes Legislativos y al temor a la redefinición de las fronteras económicas internas en favor de las regiones más desarrolladas.

La ausencia de una posición unívoca al interior de los partidos también queda de manifiesto al analizar tanto los proyectos de ley como los proyectos de resolución. En ambos casos la heterogeneidad es la nota distintiva, que también da cuenta del entramado de intereses políticos, regionales y sectoriales que representan los legisladores. En relación con los proyectos de ley, es relevante destacar que al menos un 32 % pueden considerarse como proteccionistas y/o contrarios al MERCOSUR. Ese porcentaje no se circunscribe a un partido político específico, sino que da cuenta de minorías significativas al interior del PJ y de la UCR con posiciones con esas características.³ De igual manera, los proyectos de resolución indican claramente la importancia de las variables regionales (los distritos de pertenencia de los legisladores) y sectoriales (las actividades productivas que se desempeñan en esos distritos tanto como la importancia relativa que cada legislador le adjudica a cada actividad) a la hora de explicar las acciones normativas impulsadas por los legisladores respecto del MERCOSUR.

Por último, cabe recordar que luego del Protocolo de Ouro Preto, el posicionamiento de los legisladores en ocasión de la aprobación de los Tratados Fundacionales del MERCOSUR no pudo analizarse más que fragmentariamente en función de la ausencia de discusiones registradas al interior de las Comisiones pertinentes y del Plenario de cada Cámara. En este sentido, el MERCOSUR parece perder visibilidad institucional, al menos en lo que respecta al Congreso Nacional.

Creemos que la ausencia de debates puesta de manifiesto en el capítulo 4 puede interpretarse de dos maneras: o el MERCOSUR se ha transformado en una auténtica «política de Estado» donde no se observan disidencias partidarias; o sigue siendo visibilizado como un asunto desvinculado de las po-

³ Específicamente, el 28 % de los proyectos de ley presentados por legisladores de la UCR en forma exclusiva y el 33 % de los proyectos de ley presentados por legisladores justicialistas (ver apartado 4.5.1 del capítulo 4).

líticas internas, que concentran toda la atención legislativa. Probablemente la respuesta correcta se sitúe en un punto intermedio: *es posible corroborar un apoyo considerable a la integración regional que supera ampliamente los límites definidos por las organizaciones partidarias y que involucra de forma mayoritaria al conjunto de los sectores dirigenciales argentinos*; a su vez, en la medida en que el MERCOSUR no constituye una «arena de competencia política» para los partidos políticos argentinos, *paulatinamente ha sido invisibilizado en los debates parlamentarios*. Dada la importancia creciente del MERCOSUR en la economía argentina, esta afirmación puede resultar contradictoria. Sin embargo, si consideramos la estructura institucional del proceso de integración, la primacía de los Poderes Ejecutivos en su conducción, y las capacidades del Congreso para incidir en la dirección de la integración el cuadro es más claro: *los Tratados Fundacionales, en la medida en que están vinculados a los grandes avances del MERCOSUR no generan dificultades en lograr consensos interpartidarios; los problemas se verifican en el funcionamiento cotidiano, a corto y mediano plazo del proceso, y tienen como respuesta una amplia diversidad de acciones por parte de los legisladores vía la presentación de diversos actos normativos, el no tratamiento de la legislación que necesita ser internalizada y/o la negociación con el Poder Ejecutivo para asegurar la salvaguarda de los intereses que representan los legisladores, ya sea en términos geográficos, sectoriales o políticos*.

En fin, en el capítulo 5 de nuestra tesis analizamos el nacimiento, desarrollo y reemplazo de la CPCM desde una perspectiva que privilegió los aspectos políticos en el funcionamiento de la Comisión. Abordamos también sus principales problemas derivados de: por un lado, su dificultad a la hora de insertarse en los circuitos legislativos internos; por el otro, sus escasas competencias a nivel regional y su marginalidad en relación con las instituciones con capacidad de decisión en el seno del MERCOSUR.

En cuanto a los aspectos políticos, concluimos que si bien participaron una amplia variedad de partidos a la hora de conformar la delegación nacional argentina, por su número se destacan tanto el PJ como la UCR; derivación lógica dado el peso de éstos en la composición del Congreso Nacional. De todas formas, y en función de nuestra exposición, las filiaciones partidarias no parecen haber constituido un factor relevante, ya que a nivel regional primó una *lógica nacional* traducida en negociaciones entre *delegaciones nacionales*. Sin embargo, viendo los temas abordados en los actos normativos emitidos por la Comisión y los datos obtenidos mediante entrevistas, concluimos junto con Alvarez que «en las reuniones de la Comisión Parlamentaria Conjunta prevaleció la lógica de la construcción de la comunidad imaginada del MERCOSUR [mientras que] en las reuniones de la sección nacional prevalece la lógica nacional por sobre la lógica del nuevo bloque de integración» (2000:85).

En efecto, el relevamiento de los principales documentos da cuenta de que *desde la CPCM se articuló una visión más compleja de la integración regional en donde no sólo se otorgó mayor importancia a temáticas prácticamente ignoradas a nivel de las negociaciones en las instancias decisorias del MERCOSUR, sino que identificó a la democracia y el desarrollo económico como los objetivos principales del proceso de integración.* La defensa de un MERCOSUR orientado al desarrollo integral de sus miembros permite afirmar que la CPCM se situó hacia un modelo de integración más cercano al regionalismo de la década de los '60 y '70 que al regionalismo abierto.

Al avanzar en el análisis de la delegación argentina, por su parte, destacamos tanto el reducido número de legisladores que participó de forma continuada de la experiencia, como de las causas que ayudan a explicar el relativo desinterés manifestado por aquellos que nominalmente formaban parte de la delegación pero que no concurrían a las Reuniones pactadas en la Comisión. Del conjunto complejo de factores ya mencionados que involucran aspectos económico-financieros, políticos e institucionales, destacamos el problema de la «doble representación», en particular porque sigue presente en el actual Parlamento del MERCOSUR: los legisladores deben responder a su representación política primaria, derivada del distrito en el cual son electos; pero también actuar como representantes de un poder estatal en el marco regional. Los niveles de exigencia derivados de esta doble lógica representativa dificultado particularmente su actuación a nivel regional, sobre todo si consideramos la necesidad de los legisladores de renovar periódicamente su legitimidad.

El registro de asistencias a las Reuniones de la CPCM también es una muestra de la ausencia de especialización de los legisladores en las temáticas integracionistas, en particular porque no se verificó un nivel de continuidad destacado en los legisladores que participaron de la Comisión.

Por otro lado, es claro —y así lo confirman parcialmente los entrevistados— que *la CPCM fue una experiencia particularmente positiva en términos de conocimiento mutuo de los actores:* un ámbito de socialización política que permitió establecer y estrechar lazos entre los dirigentes políticos de los países del MERCOSUR. Sin embargo, y teniendo en cuenta lo planteado por Álvarez (2000) *esa socialización fue de carácter personal más que partidaria, dada la ausencia de comunicaciones fluidas y continuas entre los partidos políticos de los Estados del MERCOSUR.*

Por último, y retomando algunos aspectos señalados en el capítulo 6, cabe mencionar que *los partidos experimentaron escasas transformaciones internas en el período que abarca nuestra investigación en dirección a un mayor involucramiento en el proceso de integración regional.* Por el contrario, las evidencias indican que *actualmente cuentan con menor autonomía organizacional y mayor dependencia de los miembros partidarios con cargos electivos en el Estado, en particular, de miembros con cargos ejecutivos.*

A lo largo del trabajo esperamos haber demostrado el apoyo de los partidos políticos argentinos a la integración regional; apoyo que se sostuvo mayoritariamente a lo largo de todo el período y que involucró diversos aspectos. Por un lado, es claro que el análisis de las plataformas electorales nos indica la creciente importancia del MERCOSUR a la hora de elaborar las propuestas programáticas partidarias; sin embargo, sólo marginalmente los partidos han incorporado el impacto del MERCOSUR en sus propuestas de políticas internas. En este sentido, a partir del año 2003, y en la medida en que se perfila un nuevo modelo de integración en el marco de un modelo de desarrollo diferente del llevado a cabo durante los años 90, parece comenzar a tenerse en cuenta más seriamente la elaboración de propuestas programáticas en vinculación con los condicionamientos y posibilidades que brindan los compromisos regionales, aunque no en todos los partidos y ni siquiera en todas las fracciones justicialistas vistas en este trabajo.

Por otro lado, es posible observar diferencias importantes entre el apoyo de los partidos políticos manifestado en las plataformas electorales y las acciones y posiciones de los legisladores en el seno del Congreso Nacional (mucho más diversas) y en la CPCM (explicadas más cabalmente desde una lógica nacional más que partidaria). A nivel de esta Comisión, de nuestro trabajo se desprende que las filiaciones partidarias no constituyeron una clave relevante de su funcionamiento. Como ya mencionamos, la estructura organizativa que adoptó favoreció una dinámica de tipo intergubernamental, de forma similar al del resto de las instituciones del MERCOSUR. Aun cuando la pertenencia partidaria jugó cierto rol en algunas de las delegaciones al momento de discutirse el Protocolo Constitutivo del Parlamento, éste no fue el caso de la delegación argentina. A nivel regional los legisladores actuaron *como representantes nacionales* mientras que a nivel del Congreso expresaron intereses partidarios ligados también a sus filiaciones políticas, su origen distrital y sus vinculaciones sectoriales.

En el plano de la actuación de los legisladores en el Congreso, es claro que filiación política, origen distrital y vinculación sectorial no necesariamente actuaron de forma convergente. Así, si bien mencionamos en nuestro trabajo investigaciones previas que dan cuenta del alto nivel de disciplina interna de los legisladores argentinos, también es cierto que el análisis de los proyectos de resolución mostró un porcentaje elevado de proyectos de normas contrarios al modelo de integración sostenido por los PEN, en particular entre los años 1995–1998 y 1999–2003. De igual manera, el caso de la Ley del azúcar da cuenta de que en ciertas y puntuales coyunturas los legisladores optaron por confrontar con el PEN, privilegiando así sus vinculaciones distritales y sectoriales sobre su pertenencia partidaria. En este marco, no es posible afirmar que exista una única posición dependiente de las preferencias gubernamentales.

mentales y de la lógica gobierno–oposición. Por el contrario, nuestro trabajo revela un complejo juego de negociaciones donde la pertenencia partidaria y la posición del PEN constituyen elementos importantes pero no necesariamente determinantes de la posición de los legisladores. La diversidad de actos normativos relevados revela, en consecuencia, que *los legisladores practican un juego complejo, en diversos planos, donde se entrecruzan sus preferencias políticas con las necesidades de mantener y promocionar su carrera política, la defensa de determinados intereses y su origen distrital.*

Finalizamos nuestro trabajo con dos citas que creemos se aplican a los resultados de nuestra investigación. Por un lado, y retomando la afirmación de Schaposnik coincidimos en que aún hoy «ambos partidos [políticos] han apoyado en sus plataformas la unidad de América Latina, pero hasta el presente no han liderado una movilización interna o internacional a favor de la materialización de la idea, ni han concertado con otros partidos a nivel nacional o latinoamericano, para dejar atrás el estancamiento de la integración» (1986:24). Por otro, recordando y adaptando las conclusiones de Haas en relación con la CEE a nuestro caso: «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, en términos de una mayoría clara, permanente y unida. El europeísmo [¿apoyo al MERCOSUR?], (...) continúa siendo una mezcla de aspiraciones frecuentemente opuestas» (1996:225). En otros términos, si bien los partidos políticos argentinos son partidos pro–integracionistas, su posicionamiento favorable al MERCOSUR ha dependido de un conjunto variable de razones que, en las coyunturas analizadas en nuestro trabajo, coadyuvaron a favor del avance del proceso de integración (o al menos, de mantener el *status quo*); no es seguro, sin embargo, que ésta siga siendo la situación futura.

Anexo

Cuadro 1.a
Comercio Intrazona y Extrazona 1990–2006
Argentina–Brasil

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ARGENTINA																	
Exp. al MERCOSUR	1833	1977	2327	3684	4804	6770	7918	9597	9415	7067	8399	7429	5696	5645	6770	7689	9938
Exp. al resto del mundo	10520	10001	9908	9434	11035	14193	15892	16834	17019	16242	17942	19181	20013	23921	27780	32698	36808
Exp. totales	12353	11978	12235	13118	15839	20963	23810	26431	26434	23309	26341	26610	25709	29566	34550	40387	46546
Part. del MERCOSUR	14,84	16,51	19,02	28,08	30,33	32,29	33,25	36,31	35,62	30,32	31,89	27,92	22,16	19,09	19,59	19,03	21,35
Imp. del MERCOSUR	833,4	1738,2	3676,3	4028,7	4783,8	4602,7	5809	7612,2	7939,1	6298,8	7199,3	5909,5	2896,1	5166,6	8210,4	11047,8	12686,1
Imp. del resto del mundo	3363,2	6664,5	11305,4	12843,6	16891,3	15597	18046,1	22837,5	23438,3	19209,4	18081,2	14410,1	6093,4	8684,2	14234,9	17639,1	21467,6
Imp. totales	4196,6	8402,7	14981,7	16872,3	21675,1	20199,7	23855,1	30450,2	31377,4	25508,2	25280,5	20319,6	8989,5	13850,8	22445,3	28686,1	34153,7
Part. del MERCOSUR	19,86	20,69	24,54	23,88	22,07	22,79	24,35	25,00	25,30	24,69	28,48	29,08	32,22	37,3	36,58	38,51	37,14
BRASIL																	
Exp. al MERCOSUR	1320	2309	4097	5387	5921	6154	7305	9045	8878	6778	7733	6364	3311	5672	8912	11726	13950
Exp. al resto del mundo	30094	29311	31696	33168	37624	40352	40442	43949	42262	41233	47353	51820	57051	67412	87562	106583	123857
Exp. totales	31414	31620	35793	38555	43545	46506	47747	52994	51140	48011	55086	58184	60362	73084	96474	118309	137807
Part. del MERCOSUR	4,20	7,30	11,45	13,97	13,60	13,23	15,30	17,07	17,36	14,12	14,04	10,94	5,49	7,76	9,24	9,91	10,12
Imp. del MERCOSUR	2312	2243	2229	3378	4583	6844	8302	9426	9416	6719	7795	7009	5611	5685	6390	7054	8968
Imp. del resto del mundo	18349	18798	18325	21878	28496	43128	45044	50320	48321	42563	48030	48565	41625	42568	56376	66470	82383
Imp. totales	20661	21041	20554	25256	33079	49972	53346	59746	57737	49282	55825	55574	47236	48253	62766	73524	91351
Part. del MERCOSUR	11,19	10,66	10,84	13,38	13,85	13,20	15,56	15,78	16,31	13,63	13,96	12,61	11,88	11,78	10,18	9,59	9,81

Fuente: Elaboración propia basada en los datos proporcionados por el CEI (www.cei.gov.ar) y la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (www.mecon.gov.ar). Las exportaciones e importaciones intrazona no coinciden por diferencias de registro entre los países.

Cuadro 1.b
Comercio Intrazona y Extrazona 1990–2006
Paraguay y Uruguay

PARAGUAY	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Exp. al MERCOSUR	379	259	246	287	425	528	660	761	682	549	552	519	553	734	866	912	917
Exp. al resto del mundo	579	478	346	421	392	391	384	639	582	465	318	471	398	507	761	776	990
Exp. totales	958	737	592	708	817	919	1044	1400	1264	1014	870	990	951	1241	1627	1688	1907
Part. del MERCOSUR	39,56	35,14	41,55	40,54	52,02	57,45	63,22	54,36	53,96	54,14	63,45	52,42	58,15	59,15	53,22	54,02	48,05
Imp. del MERCOSUR	367	397	475	571	892	1170	1548	1835	1937	1375	955	1111	930	1174	1652	1734	1827
Imp. del resto del mundo	826	878	762	907	1249	1627	1302	1757	1921	1249	1095	877	580	692	1006	1518	3421
Imp. totales	1193	1275	1237	1478	2141	2797	2850	3592	3858	2624	2050	1988	1510	1866	2658	3252	5248
Part. del MERCOSUR	30,76	31,14	38,40	38,63	41,66	41,83	54,32	51,09	50,21	52,40	46,59	55,89	61,59	62,91	62,15	53,32	34,81
URUGUAY	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Exp. al MERCOSUR	595	557	544	699	899	995	1152	1355	1532	1007	1023	840	655	674	764	781	944
Exp. al resto del mundo	1099	1020	1076	995	1015	1126	1245	1375	1238	1235	1279	1221	1206	1534	2173	2641	3045
Exp. totales	1694	1577	1620	1694	1914	2121	2397	2730	2770	2242	2302	2061	1861	2208	2937	3422	3989
Part. del MERCOSUR	35,12	35,32	33,58	41,26	46,97	46,91	48,06	49,63	55,31	44,92	44,44	40,76	35,20	30,52	26,01	22,82	23,66
Imp. del MERCOSUR	539	656	832	1126	1370	1321	1462	1616	1652	1462	1518	1350	944	1042	1384	1631	2213
Imp. del resto del mundo	778	898	1178	1226	1415	1546	1861	2099	2158	1895	1948	1711	1023	1148	1735	2248	2593
Imp. totales	1317	1554	2010	2352	2785	2867	3323	3715	3810	3357	3466	3061	1967	2190	3119	3879	4806
Part. del MERCOSUR	40,93	42,21	41,39	47,87	49,19	46,08	44,00	43,50	43,36	43,55	43,80	44,10	47,99	47,58	44,37	42,04	46,04

Fuente: Elaboración propia basada en los datos proporcionados por el CEI (www.cei.gov.ar) y la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (www.mecon.gov.ar). Las exportaciones e importaciones intrazona no coinciden por diferencias de registro entre los países.

Cuadro 1.c

Comercio Intrazona y Extrazona 1990–2006

MERCOSUR

MERCOSUR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Exp. intra MERCOSUR	4127	5102	7214	10057	12049	14447	17035	20758	20507	15401	17707	15152	10215	12725	17312	21108	25749
Exp. al resto del mundo	42292	40810	43026	44018	50066	56062	57963	62797	61101	59175	66892	72693	78668	93374	118276	142698	164500
Exp. totales	46419	45912	50240	54075	62115	70509	74998	83555	81608	74576	84599	87845	88883	106099	135588	163806	190249
Part. del MERCOSUR	8,89	11,11	14,36	18,60	19,40	20,49	22,71	24,84	25,13	20,65	20,93	17,25	11,49	11,99	12,77	12,89	13,53
Imp. intra MERCOSUR	4051,4	5034,2	7212,3	9103,7	11628,8	13937,7	17121	20489,7	20944,1	15854,8	17467,3	15379,5	10381,1	13067,6	17636,4	21466,8	25694,1
Imp. del resto del mundo	23316,2	27238,5	31570,4	36854,6	48051,3	61898	66253,1	77013,5	75838,3	64916,4	69154,2	65563,1	49321,4	53092,2	73351,9	87875,1	109864,6
Imp. totales	27367,6	32272,7	38782,7	45958,3	59680,1	75835,7	83374,1	97503,2	96782,4	80771,2	86621,5	80942,6	59702,5	66159,8	90988,3	109341,9	135558,7
Part. del MERCOSUR	14,80	15,60	18,60	19,81	19,49	18,38	20,54	21,01	21,64	19,63	20,17	19,00	17,39	19,75	19,38	19,63	18,95

Fuente: Elaboración propia basada en los datos proporcionados por el CEI (www.cei.gov.ar) y la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (www.mecon.gov.ar). Las exportaciones e importaciones intrazona no coinciden por diferencias de registro entre los países.

Cuadro 2.a

Asimetrías Estructurales del MERCOSUR
Indicadores Seleccionados

Estado	Superficie	Población (1991)	PBI (Prom. 90-92)	Exp. (1990)
Argentina	29,10%	17,45%	21,20%	26,60%
Brasil	66,40%	78,60%	75,70%	67,70%
Paraguay	3,20%	2,28%	1,20%	2,05%
Uruguay	1,30%	1,67%	1,90%	3,65%

Fuente: Elaboración propia. Datos de Superficie extraídos de Alvarellos (2004). Datos de Población y PBI extraídos de Terra y Vaillant (2001). Datos de Exportaciones, extraídos de CEI (www.cei.gov.ar)

Cuadro 2.b

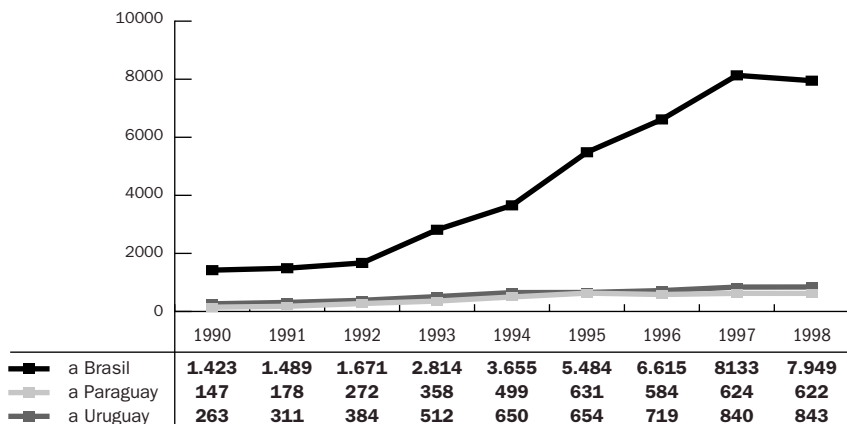
Asimetrías Estructurales del MERCOSUR
Indicadores Sociales Seleccionados

1990	Argentina	Uruguay	Brasil	Paraguay
Población Urbana	85,8	88,9	74,7	48,7
Hogares bajo línea pobreza	16	12	42	37
Hogares bajo línea indigencia	4	2	16	10
Expectativa de Vida (años)	72,1	73	67,5	68,5
Mortalidad Infantil	24,4	20,1	42,5	42,9
Analfabetismo	4,4	3,5	18	10,7
Desempleo Urbano	7,4	8,5	4,3	6,6
PBI por habitante a PPC (en dólares)	5606	5388	5332	2956

Fuente: Elaboración Propia. Datos extraídos de ALADI (2009). Datos de Hogares bajo línea de pobreza y de Hogares bajo línea de indigencia extraídos de CEPAL (1997)

Cuadro 3.a

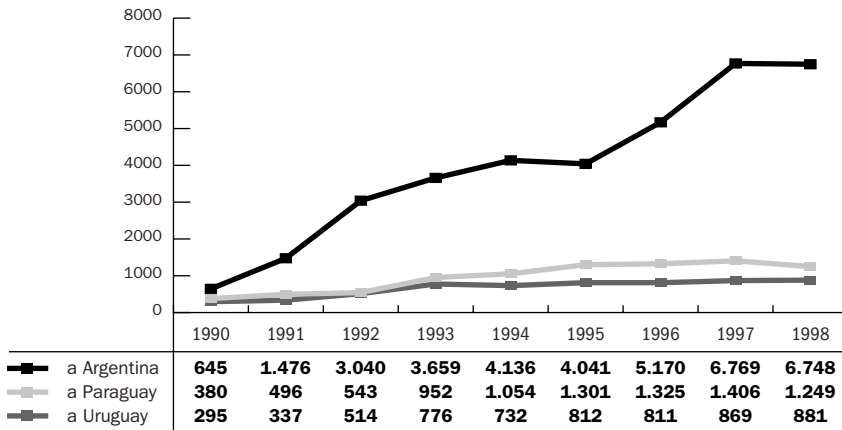
Exportaciones Intrazona (1990–1998)
Argentina (en miles de millones de U\$S)



Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de CEI (www.cei.gov.ar).

Cuadro 3.b

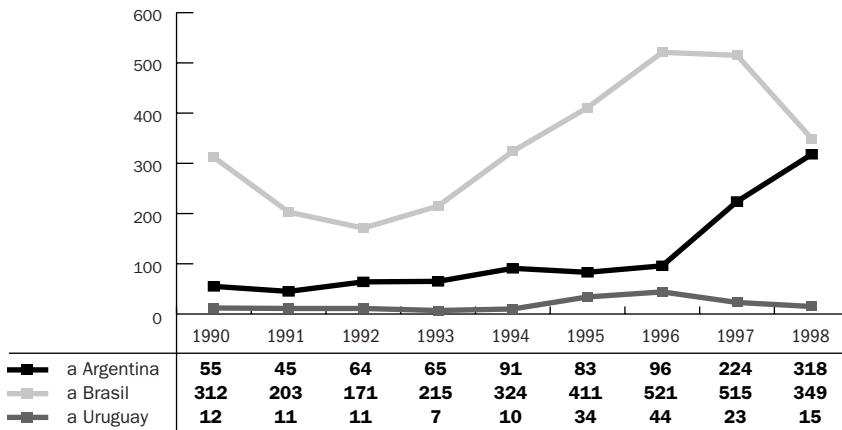
Exportaciones Intrazona (1990–1998)
Brasil (en miles de millones de U\$S)



Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de CEI (www.cei.gov.ar).

Cuadro 3.c

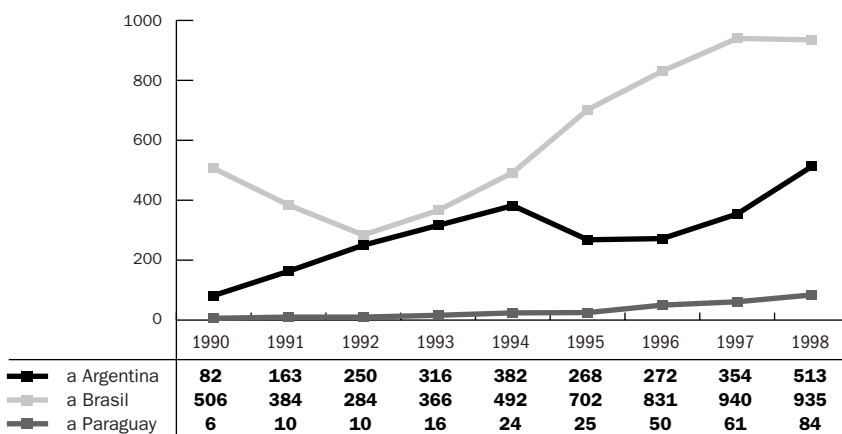
Exportaciones Intrazona (1990–1998)
Paraguay (en miles de millones de U\$S)



Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de CEI (www.cei.gov.ar).

Cuadro 3.d

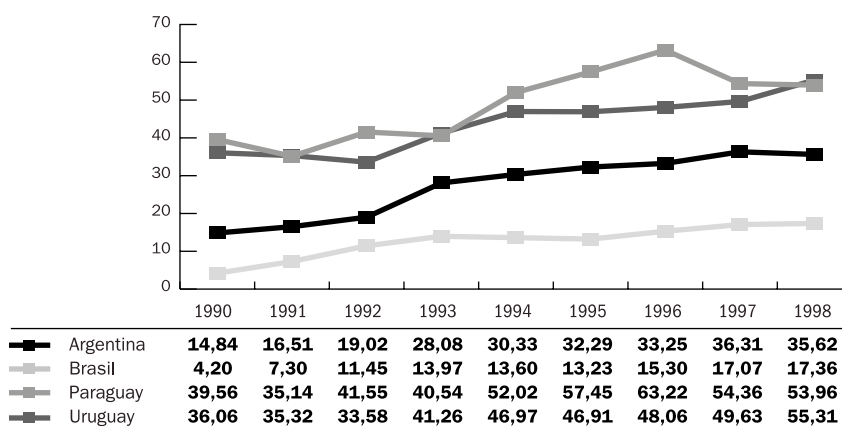
Exportaciones Intrazona (1990–1998)
Uruguay (en miles de millones de U\$S)



Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de CEI (www.cei.gov.ar).

Cuadro 3.e

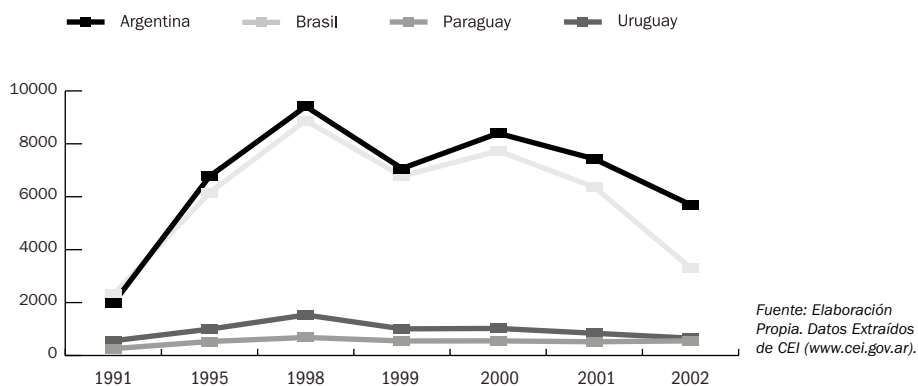
Porcentaje de Exportaciones Intrazona
del total de Exportaciones por país (1990–1998)
(en miles de millones de U\$S)



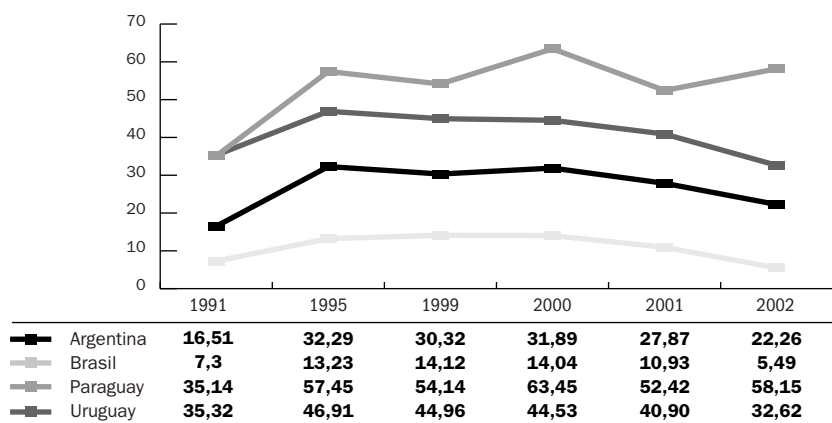
Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de CEI (www.cei.gov.ar).

Cuadro 4.a

Exportaciones Intrazona. Años Seleccionados

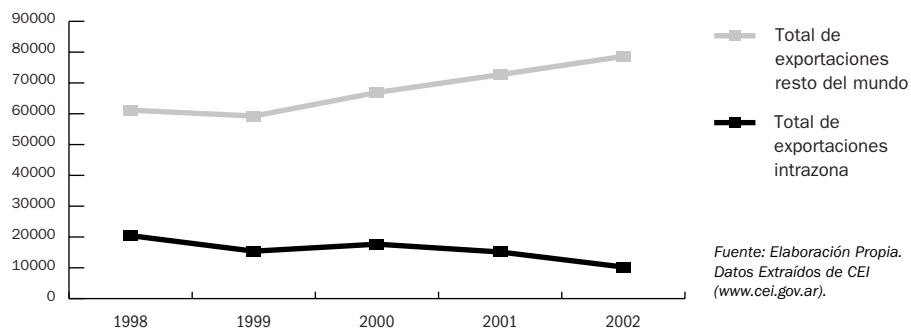
**Cuadro 4.b**

Porcentaje de Exportaciones Intrazona del total de Exportaciones por país. Años Seleccionados

Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de CEI (www.cei.gov.ar).

Cuadro 5

Total de Exportaciones Intrazona y Extrazona (1998–2002)



Fuente: Elaboración Propia.
 Datos Extraídos de CEI
 (www.cei.gov.ar).

Cuadro 6

Variación del PBI (1998–2002)

Estado	1999	2000	2001	2002	Promedio
Argentina	-3,4	-0,8	-4,41	-10,9	-4,87
Brasil	0,8	4,4	1,3	1,9	2,1
Paraguay	0,5	-0,4	2,1	-1,5	0,17
Uruguay	-2,8	-1,4	-5	-10,8	-5

Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos BID–INTAL (1999, 2000, 2001, 2002 y 2003).

Cuadro 7

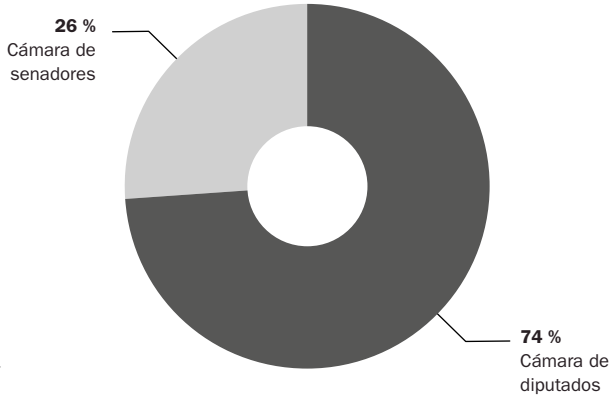
Apoyo a la Integración Regional y al MERCOSUR

Estudios	Schaposnik (1986)	INTAL-BID (1994)	Mellado y Alí (1995)	Alcántara (1996)	Alcántara (1998)	Alcántara (2004)			
Apoyo a la integración Latinoamericana	98%	97%	100%						
Apoyo al MERCOSUR		86%							
Por Partido	PJ	UCR	Prom.	PJ	UCR	PJ	UCR		
Apoyo al MERCOSUR	86 %	92 %	89 %	82,60 %	64,70 %	100 %	100 %	81,70 %	70,90 %

Fuente: Elaboración propia basada en los datos extraídos de Schaposnik (1986); Achard, Flores Silva y González (1994); Mellado, Alí y De Agustini (1995) y Alcántara (1996, 1998 y 2004).

Cuadro 8.a

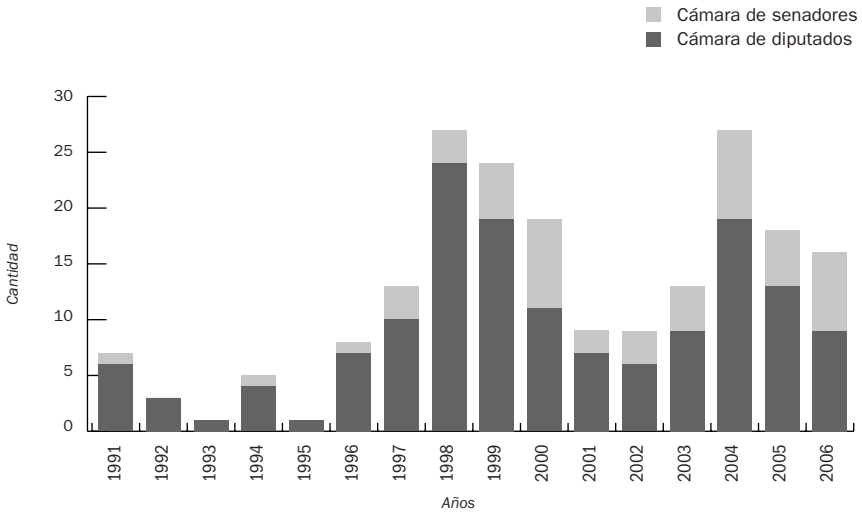
Proyectos de ley 1991–2006 (por Cámara)



Fuente:
Elaboración Propia.

Cuadro 8.b

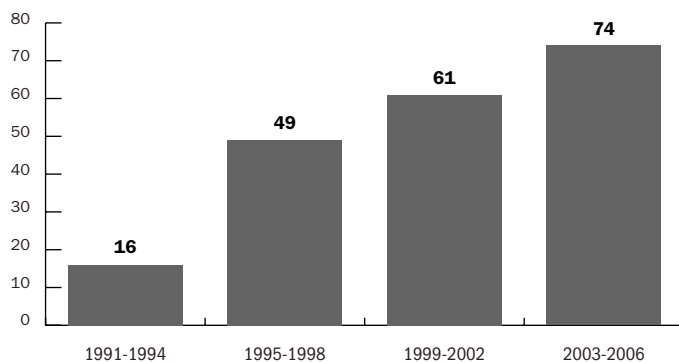
Proyectos de ley por Cámara de Origen y Año (1991–2006)



Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro 8.c

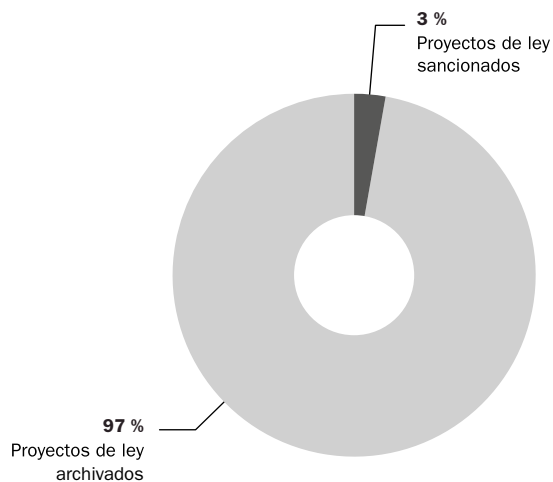
Proyectos de ley por subperíodos (1991–2006)



Fuente: *Elaboración Propia.*

Cuadro 8.d

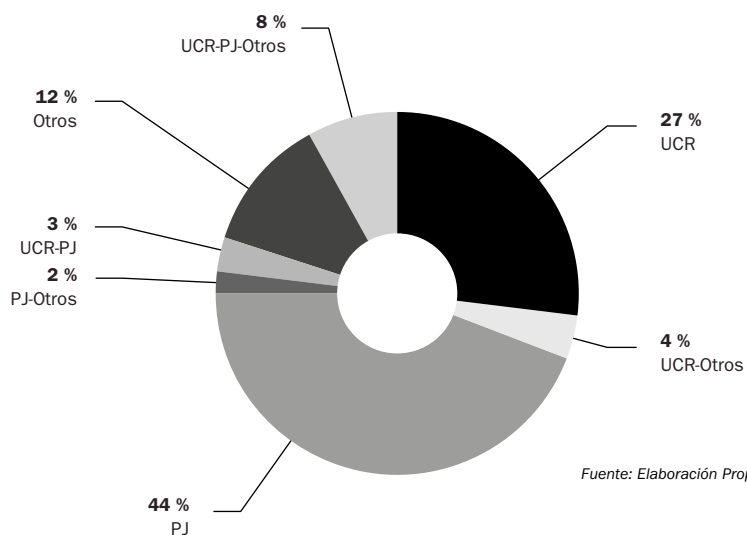
Proyectos convertidos en ley



Fuente: *Elaboración Propia.*

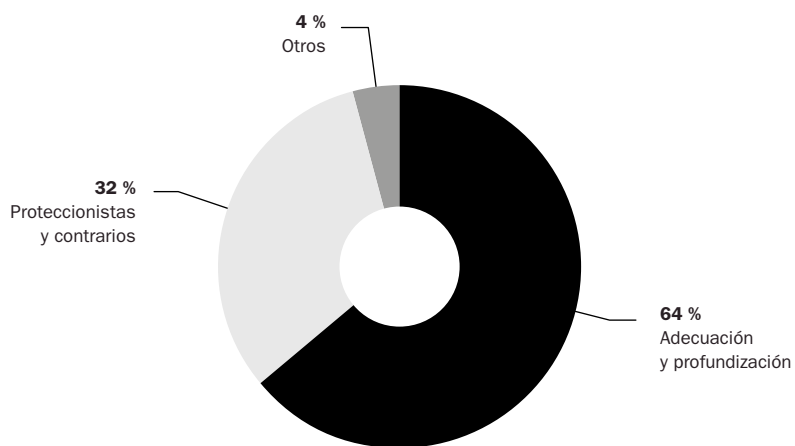
Cuadro 8.e

Proyectos de ley por partido político (1991–2006)



Cuadro 9.a

Tipos de proyectos de ley



Cuadro 9.b

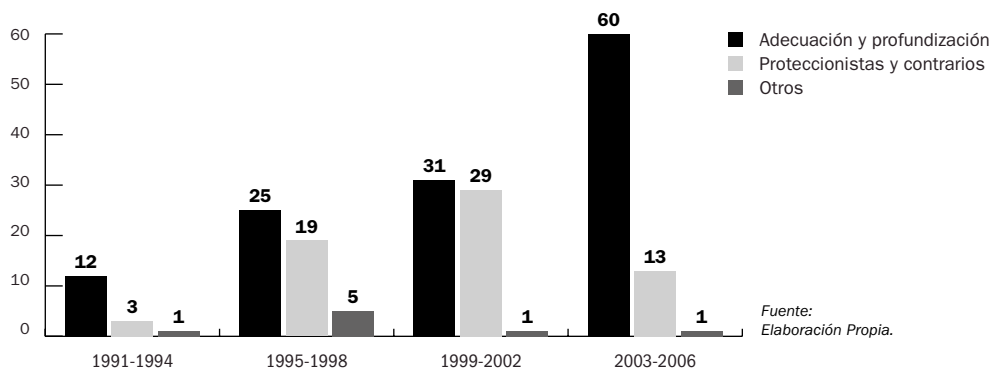
Tipos de proyectos de ley (por categorías)

PROYECTOS DE LEY	1991– 1994	1995– 1998	1999– 2002	2003– 2006	Totales	%
1. Adecuación y Profundizaron	12	25	31	60	128	100%
Creac. y modif. institucionales	8	7	12	16	43	33,60%
<i>A nivel del PEN</i>	3	2	4	9		
<i>A nivel del Congreso</i>	5	1	1	4		
<i>A nivel Regional</i>	0	2	1	0		
Otros	0	2	6	3		
Educación y Cultura	4	5	5	13	27	21,10%
Enseñanza	3	3	3	9		
Reg. especiales Bs. Culturales	1	0	1	2		
Otros	0	2	1	2		
Intern.Normativa–Asp. Jurídicos	0	3	0	9	12	9,35%
Infraestructura	0	1	1	2	4	3,10%
Migraciones–Mov. Trabajadores	0	3	2	3	8	6,25%
Defensa	0	1	1	0	2	1,55%
Medios de Transporte	0	2	0	2	4	3,10%
Económico–Comerciales	0	3	1	5	9	7%
Creación de Símbolos	0	0	8	2	10	7,80%
Medio Ambiente	0	0	1	1	2	1,55%
Turismo	0	0	0	1	1	0,75%
Otros	0	0	0	6	6	4,85%
2. Proteccionistas y Contrarios	3	19	29	13	64	100%
Zonas Francas	2	7	13	0	22	34,50%
Restric. importaciones–Aranceles	1	4	3	4	12	18,75%
<i>Sector Textil</i>	1	0	0	0		
<i>Software</i>	0	1	0	0		
<i>Azúcar</i>	0	1	0	0		
<i>Juguetes</i>	0	1	1	0		
<i>Calzado</i>	0		0	1		
<i>Generales</i>	0	1	2	3		
Prohibic. Importac. Exportac.	0	1	1	4	6	9,40%
<i>Neumáticos</i>	0	1	1	0		
<i>Cobre</i>	0		0	4		
Promoc.–Polit. Industrial	0	1	8	3	12	18,75%
<i>Ind. Automotriz</i>	0	1	1	0		
<i>Floricultura</i>	0	0	1	0		
<i>Sec. Agropecuario</i>	0	0	1	0		
<i>Ind. Editorial</i>	0	0	1	0		
<i>Sec. Avícola</i>	0	0	1	0		
<i>Defensa</i>	0	0	1	0		
<i>Calzado</i>	0	0	0	1		
<i>Regionales</i>	0	0	2	2		
Aduanas y C. Aduanero	0	4	3	1	8	12,50%
Otros	0	2	1	1	4	5,10%
3. Otros	1	5	1	1	8	100%

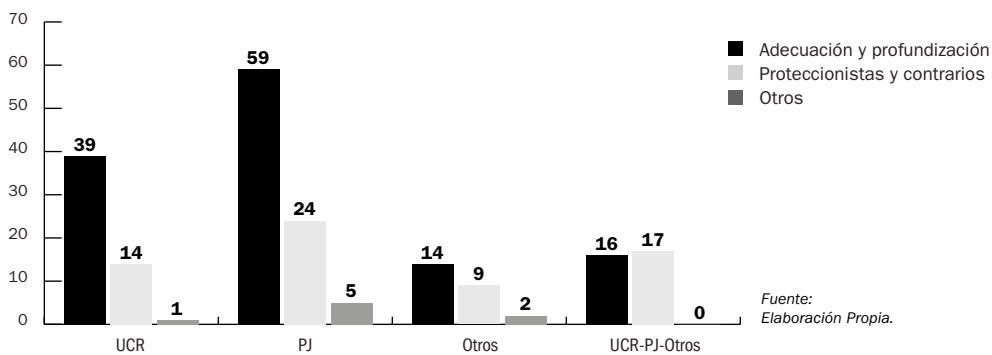
Fuente *Elaboración Propia.*

Cuadro 9.c

Tipos de proyectos de ley por subperíodos

**Cuadro 9.d**

Tipos de proyectos de ley por partido político

**Cuadro 9.e**

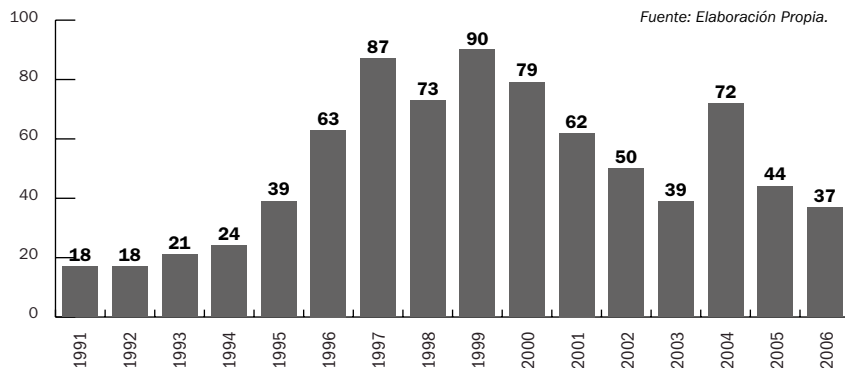
Tipo de proyectos de ley por Partido Político (en %)

Partido	Total	Porcentaje	A y P	P y C	Otros
UCR	54	27	72%	25%	3%
PJ	88	44	67%	27%	6%
Otros	25	12,5	56%	36%	8%
UCR-PJ-Otros	33	16,5	48%	52%	0%

Fuente: Elaboración Propia.

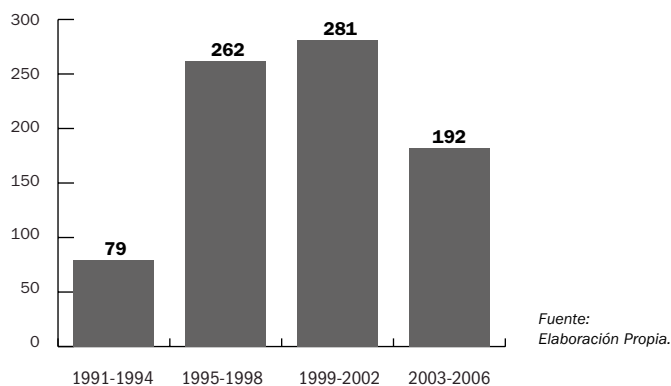
Cuadro 10.a

Proyectos de resolución por año (1991–2006)



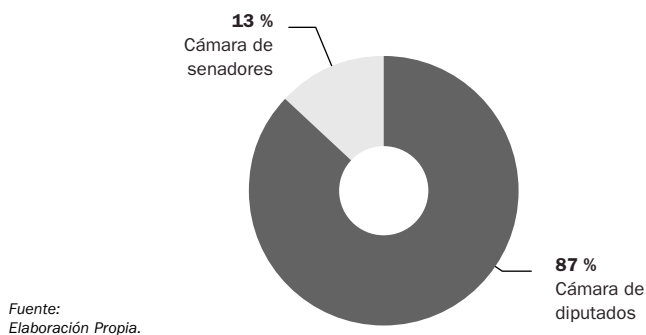
Cuadro 10.b

Proyectos de Resolución por subperíodo (1991–2006)



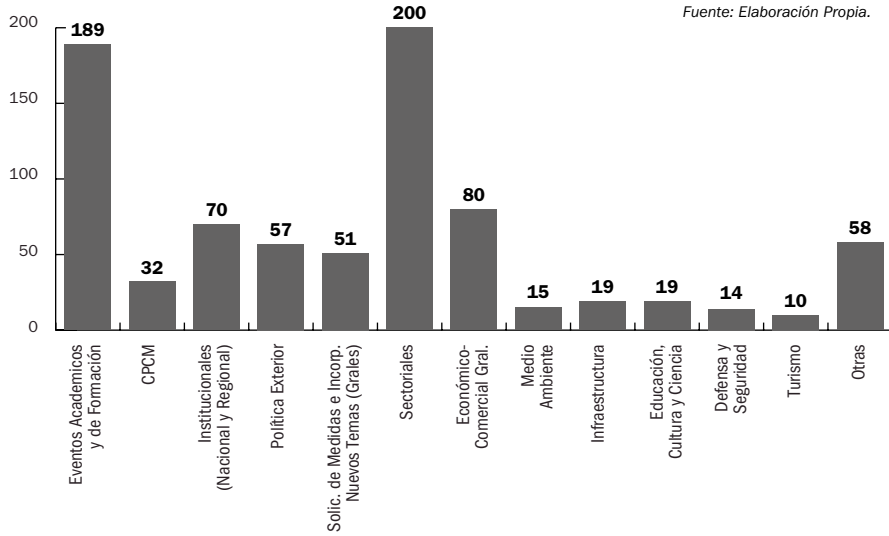
Cuadro 10.c

Proyectos de Resolución por Cámara (1991–2006)



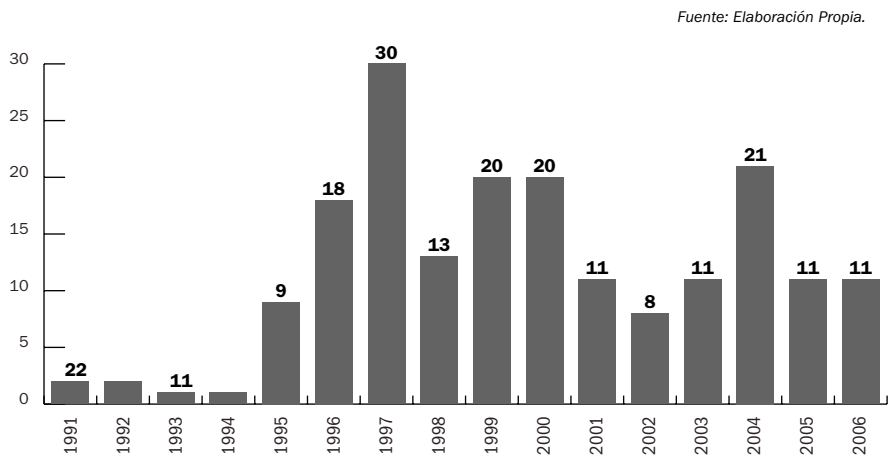
Cuadro 11.a

Proyectos de Resolución por temas (1991–2006)



Cuadro 11.b

Auspicio a Eventos Académicos y de Formación (1991–2006)



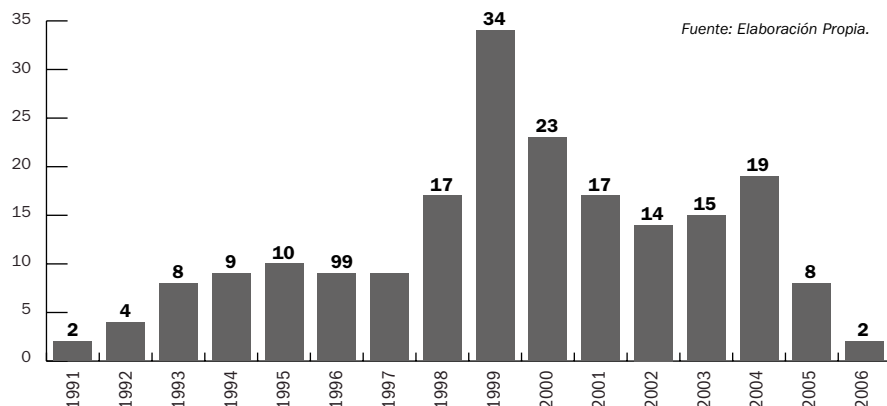
Cuadro 11.c
Proyectos de Resolución Sectoriales (1991–2006)

Sectores	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totales
Azúcar	0	1	3	2	0	1	3	3	17	7	2	5	6	0	0	0	50
Arroz	0	0	0	0	1	0	0	0	3	2	1	3	3	1	3	0	17
Calzado	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	6	1	0	8
Sector Avícola	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	4
Textil	0	0	0	0	0	3	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	6
Vinos y derivados	0	0	0	1	1	1	0	0	0	2	1	0	0	1	1	0	8
Muebles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2
Lácteos	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	4
Frutas y Hortalizas	0	0	0	0	3	1	0	0	0	2	4	3	0	1	0	0	14
Sector Cárnico	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	4
Sector Agrícola (Gral)	1	0	2	2	1	0	1	2	4	0	6	0	0	0	1	1	21
Siderurgia	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Bienes de Capital (Gral)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
Yerba Mate	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Combustibles Líquidos	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Bicicletas	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2
Reg. Automotriz/Ind. Autop.	0	2	2	2	2	0	2	4	3	3	2	1	2	3	0	0	28
Transp. de Cargas/Multimodal	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	4
Otros	0	0	0	1	1	0	1	2	3	2	1	1	1	5	0	1	19

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro 11.d

Proyectos de Resolución Sectoriales por año (1991–2006)

**Cuadro 11.e**

Proyectos de Resolución Sectoriales (Azúcar).

Posiciones por Partido Político

Posiciones	PJ	UCR	Otros	UCR-PJ	UCR-Otros	PJ-Otros	UCR-PJ-Otros	Totales	%
Proteccionistas	10	2	12	1	8	0	4	37	74
Librecambistas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Acuerdistas	4	0	0	0	1	0	0	5	10
Otros	5	0	0	0	3	0	0	8	16
Totales	19	2	12	1	12	0	4	50	100

*Fuente: Elaboración Propia***Cuadro 11.f**

Proyectos de Resolución Sectoriales (Sector Automotriz).

Posiciones por Partido Político

Posiciones	PJ	UCR	Otros	UCR-PJ	UCR-Otros	PJ-Otros	UCR-PJ-Otros	Totales	%
Proteccionistas	5	4	3	0	0	0	0	12	42,85
Librecambistas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Acuerdistas	0	2	1	0	0	0	0	3	10,7
Otros	2	5	2	0	1	2	1	13	46,45
Totales	7	11	6	0	1	2	1	28	100

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro 11.g

Proyectos de Resolución Sectoriales (Arroz).
Posiciones por Partido Político

Posiciones	PJ	UCR	Otros	UCR- PJ	UCR- Otros	PJ- Otros	UCR-PJ- Otros	Totales	%
Proteccionistas	1	2	1	0	0	0	0	4	23,5
Librecambistas	1	2	2	0	0	0	1	6	35,3
Acuerdistas	2	2	0	0	0	0	0	4	23,5
Otros	2	1	0	0	0	0	0	3	17,7
Totales	6	7	3	0	0	0	1	17	100

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro 11.h

Proyectos de Resolución Económico-Comerciales
de carácter general (1991-2006)

Partido	PJ	UCR	Otros	UCR- PJ	UCR- Otros	PJ- Otros	UCR-PJ- Otros	Totales
Aduanas y Fronteras	9	1	8	0	1	1	0	20
Reclamos por demoras en frontera	2	0	1	0	0	0	0	3
Unific. de Controles	2	0	4	0	0	1	0	7
Reclamos por intensif. controles	2	0	2	0	0	0	0	4
Trafico vecinal fronterizo	1	0	1	0	0	0	0	2
Otras	2	1	0	0	1	0	0	4
Zonas Francas	1	3	0	0	0	0	0	4
Solic.Informes	0	1	0	0	0	0	0	1
Solic.Autorizaciones	1	2	0	0	0	0	0	3
Económico-Comerciales	26	15	6	3	3	3	0	56
Medidas Proteccionistas	5	3	1	1	2	1	0	12
Reclamos por Medidas de Socios	5	2	3	0	0	2	0	12
Rechazo a Acuerdos Regionales	0	0	0	0	1	0	0	1
Solicitud de Negociaciones	3	0	1	1	0	0	0	5
Pedidos de Informes	7	4	1	0	0	0	0	12
Otras	6	6	0	1	0	0	0	13
Totales	36	19	14	3	4	3	0	80

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro 11.i

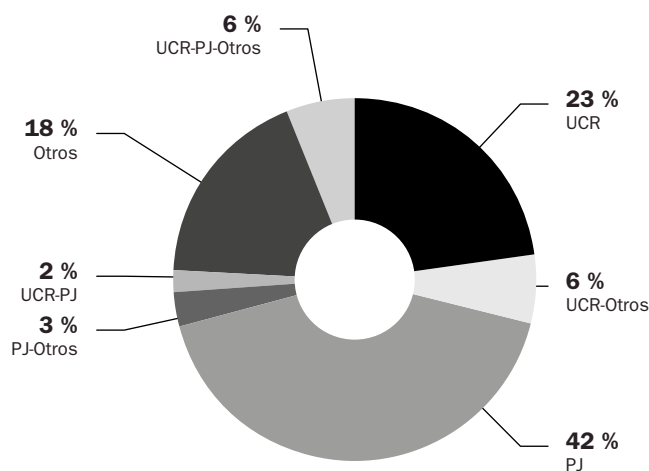
Proyectos de Resolución Institucionales (1991–2006)

Proyectos Institucionales	PJ	UCR	Otros	UCR-PJ	UCR-Otros	PJ-Otros	UCR-PJ-Otros	Totales	%
Nivel Nacional									55,7
Adec. tareas congreso	9	5	7	1	1	0	4	27	69,25
Incorporac. otros actores	0	3	0	0	0	0	0	3	7,7
Zonas fronteras	0	3	0	0	0	0	0	3	7,7
Adec. tareas PEN	1	1	0	0	0	0	2	4	10,25
Otros	1	1	0	0	0	0	0	2	5,1
Porcentajes	28,2	33,3	17,95	2,5	2,5	0	15,55	39	100
Nivel Mercosur									44,3
Comision Permanente	1	1			2			4	12,85
Inst. Medio Ambiente	2	0						2	6,45
Cultura y Comunicación		1		1			1	3	9,65
Derechos Humanos		1			2			3	9,65
Corte de Justicia y Parlamento	2	1	1					4	12,9
Defensor del Pueblo	1							1	3,25
Inst. mediación de Conflictos	1							1	3,25
Refundac. del MERCOSUR	1				1			2	6,45
Canal de Televisión							2	2	6,45
Banco Energético Regional			1			1		1	3,25
FOCEM	1							1	3,25
CRPM	1							1	3,25
Foro de Provincias y Municipios	3		2					1	3,25
Otras								5	16,1
Porcentajes	41,95	12,9	12,9	3,25	16,1	3,25	9,65	31	100

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro 12

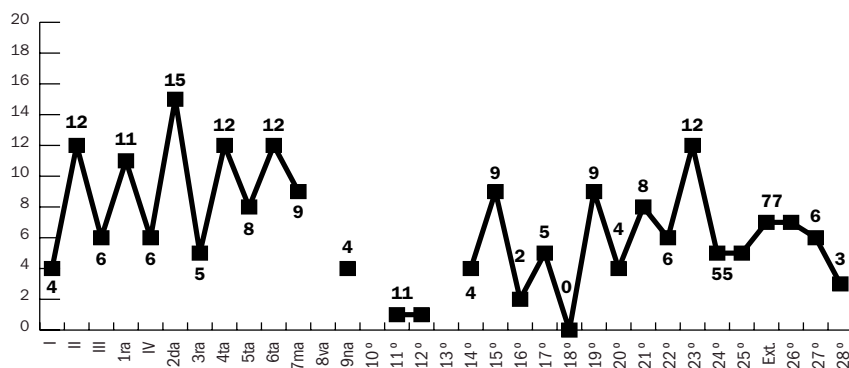
Proyectos de Resolución por Partido Político (1991–2006)



Fuente:
Elaboración Propia.

Cuadro 13.a

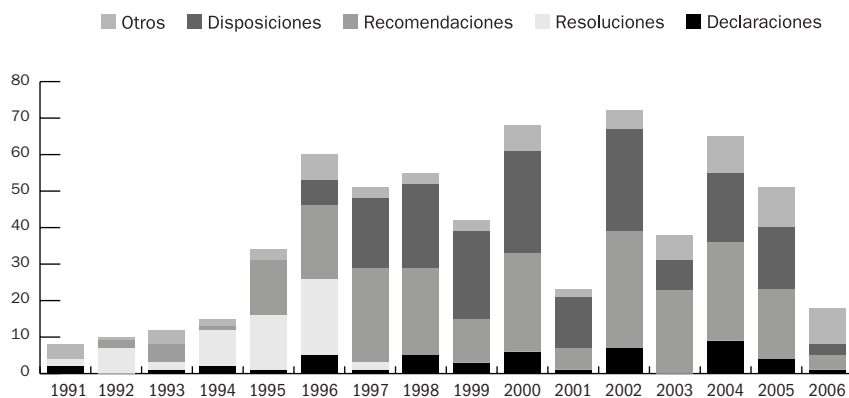
Sesiones Plenarias CPCM – Asistencia a Reuniones (1991–2006)



Fuente: Elaboración Propia. En el eje X, los símbolos I, II, III y IV corresponden a las Reuniones de Parlamentarios (años 1991 y 1992). Para las Sesiones Plenarias 8°, 10° y 13° no se identificó el número de asistentes por la pérdida o ausencia de archivos en la Secretaría del MERCOSUR, en la actual Secretaría Parlamentaria del Parlamento del MERCOSUR y en las oficinas correspondientes del Congreso Nacional. En las Sesiones Plenarias 11° y 12° sólo se registra a los Presidentes de las Secciones Nacionales. La Sesión Plenaria 18° no se realizó por coincidir con los sucesos del 19 y 20 de diciembre en Argentina.

Cuadro 13.b

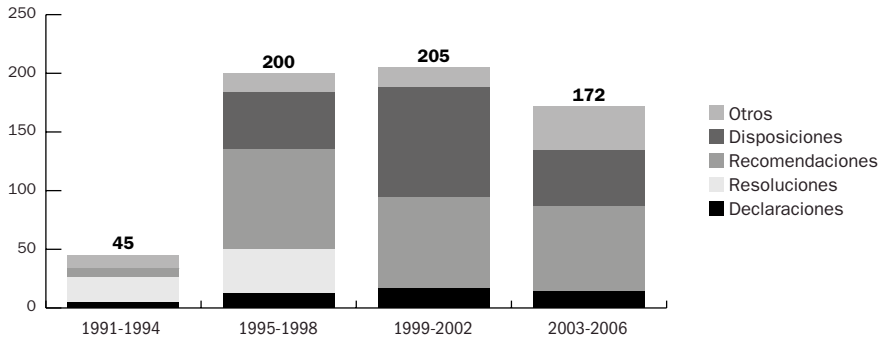
Producción Normativa CPCM – Por Año (1991–2006)



Fuente: Elaboración Propia, basada en la producción normativa de la CPCM. Las cantidades son aproximadas, en particular en los primeros años cuando todavía no estaba establecida una tipología estable de actos normativos.

Cuadro 13.c

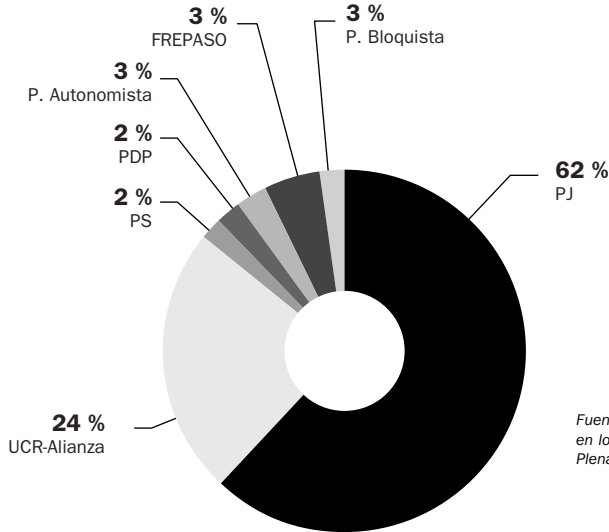
Producción Normativa CPCM – Por Período (1991–2006)



Fuente: *Elaboración Propia*, basada en la producción normativa de la CPCM. Las cantidades son aproximadas, en particular en los primeros años cuando todavía no estaba establecida una tipología estable de actos normativos.

Cuadro 13.d

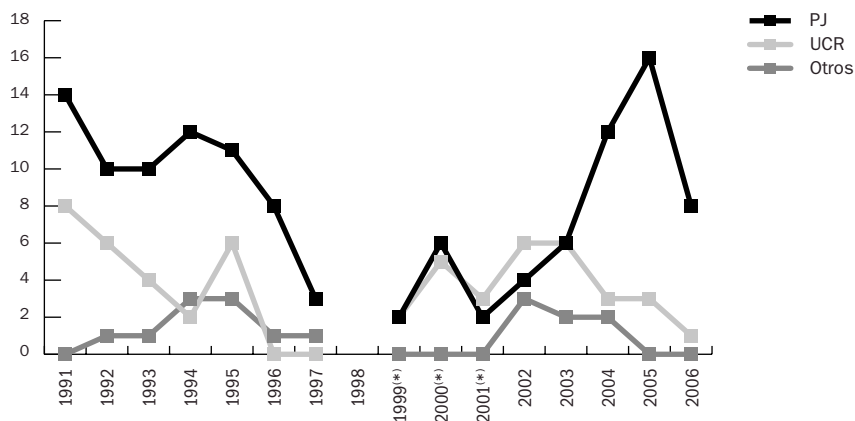
Partidos Políticos de Pertenencia de los Legisladores de la CPCM (1991–2006)



Fuente: *Elaboración propia*, basada en los datos de asistencias a Sesiones Plenarias disponibles.

Cuadro 13.e

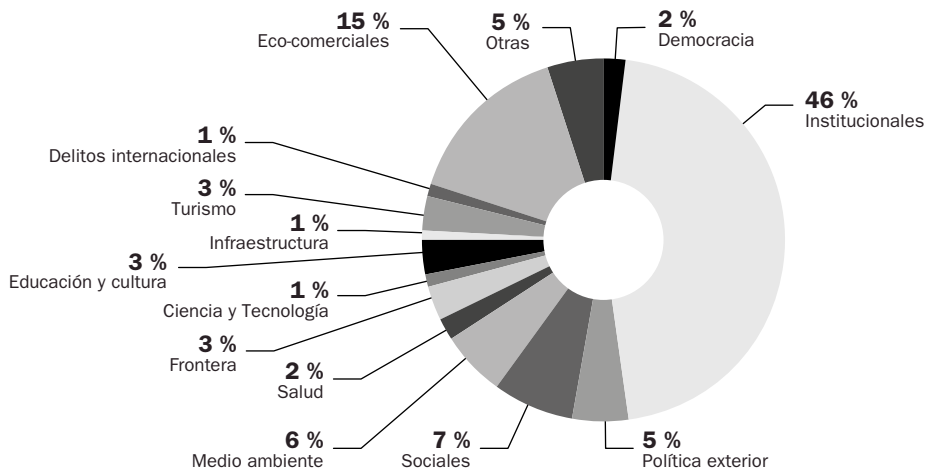
Asistencias a Sesiones Plenarias de la CPCM por partido (1991–2006)



Fuente: Elaboración propia y sobre la base de los datos de asistencias a Sesiones Plenarias disponibles. En los años 1999, 2000 y 2001 se agrupan los legisladores del FREPASO y la UCR.

Cuadro 14.a

Actos Normativos CPCM–Temáticas (1991–2006)



Fuente: Elaboración propia basada en la producción normativa de la CPCM. No se consideraron las Actas de las Reuniones.

Cuadro 14.b

Actos Normativos CPCM–Temáticas (1991–2006)

Democracia	12	EcoComerciales	84
Institucionales	257	Sectoriales	
Institucionales/Org.CPCM	124	–Transporte	4
InstitucionalesMercosur	20	–Pymes	7
Relac.CPCMInst.MERCOSUR	13	–Arroz	2
Parlamento	27	–Azucar	1
Mec.Soluc.Controversias	3	–Otros	1
CPCM/Org.Internacionales	39	–Automotores	1
Armonizc. e Internalizac.Norm.	31	–Telecomunicaciones	2
Política Exterior	26	Política Agrícola	11
Sociales	42	RNA	4
Carta Social y DD.Sociales	24	Asimetrías	2
Trabajadores Migrantes	6	Adecuacion Libre Mercado	5
Mujer	6	Defensa del Consumidor	6
Acceso a la Informacion	3	Certif.Origen	1
Otras	3	Políticas Macroeconomicas	8
Medio Ambiente	33	Prop.Intelectual	1
Salud	12	Prácticas Desleales	4
Frontera	17	Competencia	3
Ciencia y Tecnología	5	Sociedades Comerciales	8
Educacion y Cultura	19	Restricciones Gubernamentales	5
Infraestructura	8	Compras Gubernamentales	1
Turismo	16	Inversiones	2
Delitos Internacionales	4	Estadísticas	2
Otras	31	Moneda Unica	1
		Integracion Productiva	2
		Otras	9
Totales	482	Totales	84
Total General	566		

Fuente: Fuente elaboración propia basada en la producción normativa de la CPCM.

No se consideraron las Actas de las Reuniones.

Referencias bibliográficas

- AA. VV.** (1993). *Políticas de Estado: estrategias de mediano y largo plazo*. Montevideo: TRILCE.
- Abal Medina, J.** (2004). *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2006). Explicando las causas internas del surgimiento y crisis del Frente Grande. En Abal Medina, J. (comp.). *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*. Buenos Aires: Prometeo.
- Abal Medina, J.** y Suárez Cao, J. (2002). «a competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias para el régimen democrático. En Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. (comp.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- Abreu, S.** (1998). La Comisión Parlamentaria Conjunta y los Parlamentos de los Estados Miembros del MERCOSUR. *Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. Montevideo: CERIR.
- Achard, D.; Flores Silva, M. y González, L.** (1993). *Estudio de la variable política en el proceso de integración regional de los países pequeños del MERCOSUR y análisis de las opiniones de sus élites sobre dicho acuerdo*. Buenos Aires: BID/INTAL.
- (1994). *Las élites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR*. Buenos Aires: BID/INTAL.
- Acosta Estévez, J.** (2004). El derecho internacional, el derecho comunitario y el proyecto de constitución europea. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 4(3), Miami: University of Miami.
- Alcántara Saez, M.** (Resp.) (1996). Estudio 06–Argentina. Encuesta a Diputados argentinos 1995–1997. Ficha Técnica. Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal [en línea]. Disponible en <http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Argentina/Marginales%20Argentina%20I.pdf>. Consulta: 13 de abril de 2009.
- (Resp.) (1998). Estudio 05–Argentina. Encuesta a Diputados argentinos 1997–2001. Ficha Técnica. Mayo–junio 1998, Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal [en línea]. Disponible en <http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Argentina/Marginales%20Argentina%20II.pdf>. Consulta: 13 de abril de 2009.
- (2002). El programa de los partidos políticos latinoamericanos. *Revista POSTData* (8):117–158.
- (Resp.) (2004). Estudio 51–Argentina. Encuesta a Diputados argentinos 2003–2007. Ficha Técnica. Abril–junio. Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal [en línea]. Disponible en <http://americo.usal.es/oir/elites/Eliteca/datosagregados/Argentina/Marginales%20Argentina%20III.pdf>. Consulta: 13 de abril de 2009.
- Alcántara Saez, M. y Freidenberg, F.** (2003). *Partidos Políticos de América Latina*. Cono Sur. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alvarez, G.** (2000). *Políticos y diplomáticos en la política de integración del Cono Sur*. Tesis Doctoral en Antropología Social. Brasil: Universidad de Brasilia.
- Alvarellos, R.** (2004). Globalización, región y Mercosur. Aportes para una gestión de la integración. En Mendicoa, G.E. (comp.). *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur. Opciones para el debate*. Buenos Aires: Espacio.
- Angelote, J.P. y Gaveglio, S.** (2000). Una aproximación a los conceptos de globalización y regionalismo abierto. Notas para un análisis crítico. Fernández, A. y Gaveglio, S. (Comp.). *Globalización, Integración, MERCOSUR y Desarrollo Local*. Rosario: Homo Sapiens.

- Angeloz, E.** (1989). *La Argentina de los 90. La década del crecimiento y la justicia*. Buenos Aires.
- Ansaldi, W.** (2002). Los naufragos no eligen puerto. Análisis de la situación Argentina, 2000–2002 [en línea]. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 1(1):33–43. Consultado el 4 de abril de 2009 en e-l@tina
- Aruj, H.** (2009). Democratizando la política exterior: la agenda de la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina entre 1999 y 2008. Ponencia presentada en las I Jornadas de Relaciones Internacionales Las Relaciones *Internacionales hoy, una disciplina en constante movimiento* [en línea]. Capital Federal: FLACSO. Consultado el 4 de junio de 2010 en: <http://www.ieeri.com.ar/fp/ppe/docs/hernan%20aruj%20-%20ComisionMERCOSUR%2099-08.pdf>
- Balassa, B.** (1964). *Teoría de la integración económica*. México: UTEHA.
- (1972). El segundo decenio para el desarrollo y la integración económica regional. *Revista de la Integración* (11) [en línea]. Consultado el 10 de mayo de 2009 en: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos/e_REVINTEG_011_1972_Estudios_01.pdf
- Barbé, E.** (1989). Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional) [en línea]. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (17):57–70. Consultado el 14 de marzo de 2009 en <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile/27818/51946>
- Barreda, M. y Costafreda, A.** (2002). La transición democrática y el sistema político institucional. En Prats i Catala (Dir.). *Diagnóstico institucional de la República del Paraguay*. Asunción: Institut Internacional de Governabilitat/Proyecto LAGNIKS.
- Becker, J.** (1997). Integración y regulación: una comparación entre la Unión Europea y el MERCOSUR [en línea]. Consultado el 10 de mayo de 2011 en <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1258/1614>
- Bernal-Meza, R.** (2000). *Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores comparadas*. Buenos Aires: Nuevo Hacer.
- (2002). Política Exterior Argentina: De Menem a De la Rúa ¿hay una nueva política? [en línea]. *São Paulo em Perspectiva* (16):74–93. Consultado el 12 de diciembre de 2010 en <http://www.scielo.br/pdf/spp/v16n1/12126.pdf>
- BID-INTAL** (1997). *Informe MERCOSUR N° 2*. Enero-junio, Año 2. Buenos Aires: BID-INTAL.
- (1999). *Informe MERCOSUR N° 5*. Período 1998–1999, Año 4. Buenos Aires: BID-INTAL.
- (2000). *Informe MERCOSUR N° 6*. Período 1999–2000, Año 5. Buenos Aires: BID-INTAL.
- (2001). *Informe MERCOSUR N° 7*. Período 2000–2001, Año 6. Buenos Aires: BID-INTAL.
- (2002). *Informe MERCOSUR N° 8*. Período 2001–2002, Año 7. Buenos Aires: BID-INTAL.
- (2003). *Informe MERCOSUR N° 9*. Período 2003–2004, Año 8. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Bizzozero, L.** (1993). *Los inicios del MERCOSUR y el ingreso de Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- (2002). Negociación y comunicación del gobierno a la ciudadanía. La integración como tema. En Bizzozero, L.; Pérez Antón, R.; Fernández Luzuriaga, W. y Pastorino, A.M. *Comportamiento del gobierno uruguayo frente al MERCOSUR*, Documento de Trabajo N° 25. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- (2006). La inserción internacional de Uruguay ante las próximas décadas: geografías mundiales y estrategias regionales. *Cuadernos del CLAEH*, 30(94–95):35–57.
- (2007). La inserción internacional de Uruguay en la globalización: una mirada multidimensional frente al nuevo siglo [en línea]. En Ferro Clericó, L.; Castro, S.; Hernández Nilson, D. y Soto, A. (Coords.). *Seminario sobre inserción internacional de Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Consultado el 30 de diciembre de 2010 en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04634.pdf>
- (2009). Procesos de integración CAN y MERCOSUR. Los espacios formales de la sociedad civil. *América Latina en Movimiento*, 33(448):24–27.
- Bizzozero, L.; Pérez Antón, R.; Fernández Luzuriaga, W. y Pastorino, A.M.** (2002). *Comportamiento del gobierno uruguayo frente al MERCOSUR*. Documento de Trabajo N° 25 Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

- Bizzozero, L. y Pastorino, A.** (1998). Documento de síntesis CEFIR. La Comisión Parlamentaria Conjunta: una visión de su funcionamiento. *Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. Montevideo: CEFIR.
- Bizzozero, L. y Luján, C.** (1991). *Uruguay y la integración en la subregión. Entre el desafío y la necesidad de la supervivencia*. Documento de Trabajo N° 1. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Boldorini, M.C. y Zaldueno, S.** (1995). La estructura jurídico institucional del MERCOSUR después del Protocolo de Ouro Preto [en línea]. *Boletín Informativo Techint* (283):73–90. Consultado el 10 de diciembre de 2010 en <http://www.boletintechint.com/boin/OpenFile.asp?file=pdf\AR538.pdf>
- Bologna, B.** (1991). Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. *Serie Informes sobre proyectos de investigación N° 2*. Rosario: CERIR.
- (2008). La vigencia de la teoría de la autonomía de Puig para analizar el gobierno de Menem. *Ágora Internacional*, 3(6):43–47.
- Bouzas, R.** (1996). El regionalismo en el hemisferio occidental: NAFTA, MERCOSUR y después. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vú? *Desarrollo Económico*, 41(162):179–200.
- (2003a). ¿Puede sobrevivir el MERCOSUR? *Perfiles Latinoamericanos* (23):231–242.
- (2003b). Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR. *Documento del Seminario Global y Local: el desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. Milán: BID.
- Bouzas, R. y Da Motta Veiga, P.** (2003). La cumbre presidencial del MERCOSUR en diciembre de 2002 [en línea]. *Serie MERCOSUR, Observatorio de la Globalización* (18). Consultado el 13 de junio de 2008 en <http://www.ub.es/obsglob/notainfo-Mercosur18.html>
- Bouzas, R. y Fanelli, J.M.** (2001). *MERCOSUR: integración y crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE.
- Bouzas, R. y Ffrench, D.** (2005). Globalización y políticas nacionales. ¿Cerrando el círculo? *Desarrollo Económico*, 45(179):323–348.
- Bouzas, R. y Soltz, H.** (2002). Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR [en línea]. *Arbeitspapier* (1). Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde. Consultado el 27 de julio de 2009 en <http://www.gjga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/ilas/archiv/arbeitspapiere/arbeitspapiere1.pdf>
- Busso, A.** (1991). Estados Unidos y la redemocratización latinoamericana: los condicionantes externos. En Nohlen, D. y Fernández, M. *Democratización y política exterior: Análisis comparado en torno de tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay*. Chile: Universidad de Chile.
- Caballero Santos, S.** (2009). El MERCOSUR ideacional: un enfoque complementario para la integración sudamericana. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (8), 21.
- Caetano, G.** (2004). *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- (2006a). *Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración. ¿Una nueva oportunidad para «otro» MERCOSUR?* Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- (2006b). 2007: el MERCOSUR en el cruce de caminos. *Cuadernos del CENDES*, 23(63):27–57.
- (2007). MERCOSUR: ¿quo vadis? *Umbrales de América del Sur*, 1(1):51–64.
- (Coord.) (2009a). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.
- (2009b). Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre. *Revista Nueva Sociedad* (219):157–172.
- Caetano, G.; Pérez Antón, R. y Coronel, Á.** (2003). La dimensión parlamentaria en la nueva institucionalidad del MERCOSUR: enfoques normativo y decisonal. En Caetano, G. y Perina, R. (Eds.). *La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH.
- Caetano, G. y Perina, R.** (Coord.) (2000). *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH.

- Caetano, G. y Vaillant, M.** (2004). ¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay y qué Uruguay necesita el MERCOSUR? Apuntes para entender requerimientos recíprocos. Documento de Trabajo N° 15. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Caetano, G.; Vazquez, M. y Ventura, D.** (2009). Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. En Caetano, G. (Coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.
- Castellano, M.** (2008). El Frente Amplio Uruguayo, las matrices de política exterior y los modelos de inserción internacional subyacentes en su interior. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. Rosario: CEFIR.
- Cavarozzi, M.** (1996). *El capitalismo tardío y sus crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- CEPAL** (1997). *Panorama Social de América Latina*. Anexo Estadístico. Santiago de Chile.
- Cheresky, I.** (2004). De la crisis de representación al liderazgo presidencialista. Alcances y límites de la salida electoral de 2003. En Cheresky, I. y Pousadela, I. (Eds.). *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudios de casos*. Buenos Aires: Biblos.
- Cingolani, L.** (2006). Partidos políticos y sistemas de partidos. En Aznar, L. y De Luca, M. (Comps.). *Política. Cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Ariel.
- Cisneros, A.** (1998). Argentina: historia de un éxito. En Cisneros, A. (Comp.). *Política Exterior Argentina 1989–1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Cisneros, A. y Piñero Iñiguez, C.** (2002). *Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. Buenos Aires, ISEN–GEL.
- Claves del Bicentenario** (2009). *El pensamiento del radicalismo*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Coelho, L.** (1998). La organización de la Comisión Parlamentaria Conjunta en Secciones Nacionales: ventajas e inconvenientes. *Seminario Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. Montevideo: CEFIR.
- Colacrai, M.** (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR. En Borón, A. y Lechini, G. (Comps.). *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Corigliano, F.** (2005). La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005: un balance preliminar [en línea]. *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos*, Buenos Aires: CARI, 8(37):1–3. Consultado el 4 de julio de 2008 en <http://www.cari.org.ar/pdf/boletin37.pdf>
- Cortina, R. y Robles, A.** (2006). *Mercosur, integración y sociedad de trabajo*. Buenos Aires: Corregidor.
- Da Mota Veiga y Ríos, S.** (2008). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas [en línea]. *Breves Cindes* (10), 48. Consultado el 3 de diciembre de 2010 en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03122.pdf>
- Dávila, A.** (1998). Partidos e Integración en América Latina. ¿Tienen la culpa de algo? *Perfiles Latinoamericanos*, 7(12):141–168.
- Devlin, R. y Estevadeordal, A.** (2001). ¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas? *Documento de Trabajo N° 7*. Buenos Aires: INTAL/ITD/STA.
- De Felippis, I.** (2007). La movilidad en el MERCOSUR. Estudiantes y profesores. En Mendicoa, G.E. (Comp.). *Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social*. Buenos Aires: Espacio.
- De Lombaerde, Ph.** (1996). Integración internacional: un marco conceptual y teórico. Algunos comentarios acerca del artículo de Franco y Robles [en línea]. *Colombia Internacional* (33):12–17. Consultado el 11 de mayo de 2010 en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/226/index.php?id=226>
- De Sierra, G.** (Coord.) (2001). *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo social*. Buenos Aires: CLACSO.
- (2002a). Uruguay y América Latina ante la(s) integración(es). *Revista de Ciencias Sociales*, 15(20):7–9.

- (2002b). Un modelo analítico aplicado al caso de Paraguay. Variables internas y externas en los análisis de “costo-beneficio” de inserción al MERCOSUR. *Revista de Ciencias Sociales*, 15(20):102–109.
- Drummond, M.C.** (1993). O MERCOSUL político: A Comissão Parlamentar Conjunta. *Boletim de Integração Latino-Americana* (8):22–27.
- (1998). Las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y sus vínculos con otros órganos e instancias del MERCOSUR: Alternativas para su Fortalecimiento. *Seminario Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. Montevideo: CEFIR.
- (2009). Parlamento do MERCOSUL: Consolidação e desenvolvimento de suas competências. En Caetano, G. (Coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.
- Dur, A.** (2004). ¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea. *Working Papers* (233), Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Duverger, M.** (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Eissa, S.** (2011). Ni constante ni tan inconstante. Política Exterior Argentina en Democracia (1983–2007). *Working Papers* (21). Buenos Aires: CAEI.
- Escudé, C.** (1995). *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL.
- (1999). Argentina y sus alianzas estratégicas. En Rojas Aravena, F. (Ed.). *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. Chile: FLACSO.
- Escuder, M.L. e Iglesias, G.** (2009). *Los determinantes domésticos del regionalismo en Argentina: actores, instituciones y proceso de formulación de políticas*. Buenos Aires: Latin American Trade Network/FLACSO.
- Fernández, A. y Gaviglio, S.** (Comp.) (2000). *Globalización, Integración, MERCOSUR y Desarrollo Local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Fernández Luzuriaga, W.** (1999). *La dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay*. Documento de Trabajo N° 45. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- (2007). La política exterior uruguaya desde tres singularidades [en línea]. En Ferró Clericó, L.; Castro, S.; Hernández Nilson, D. y Soto, A. (Coords.). *Seminario sobre inserción internacional de Uruguay*. Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales. Consultado el 30 de diciembre de 2010 en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04634.pdf>
- Fernández Luzuriaga, W. y Ferró Clericó, L.** (2004). *La agenda de la política exterior uruguaya 1985–2000. Una visión académica*. Documento de Trabajo N° 64. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Fernández Luzuriaga, W. y Pastorino, A.M.** (2002). Los mensajes gubernamentales: análisis de cantidad y contenido. Bizzozero, L.; Pérez Antón, R.; Fernández Luzuriaga, W. y Pastorino, A.M. *Comportamiento del gobierno uruguayo frente al MERCOSUR*. Documento de Trabajo N° 25:23–43. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Fernández Luzuriaga, W. y Romero, M.J.** (2007). Los partidos políticos en el escenario internacional: el caso del Parlamento del MERCOSUR como una respuesta de gobernanza. *Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración*, N° 61, 62 y 63, Montevideo: Facultad de Ciencias Empresariales/ Universidad Católica.
- Ferrari, A.** (2006). MERCOSUR ante un momento crucial [en línea]. *Boletín Brasil, Madrid, Centro de Estudios Brasileños Ortega y Gasset*, 3(3):1–13. Consultado el 4 de marzo de 2009 en http://www.ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/Boletin_Brasil_13_1.pdf
- Ferreira Costa Filho, A.** (1998). Información, comunicación y estructura administrativa de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR: propuesta de mejora. *Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. Montevideo: CEFIR.
- Ferrer, A. y Jaguaribe, H.** (2001). *Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A.** (1995). El escenario internacional, los dilemas del MERCOSUR y la política cambiaria. *Boletim de Integração Latino-Americana* (16):1–9. Brasil: Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior.

- (1997). *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferró Clericó, L.** (2006). Democracia y política exterior: Uruguay (1985–2006) [en línea]. *América Latina Hoy*, 44:115–132. Consultado el 25 de septiembre de 2009 en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30804406.pdf>
- (2007). La política exterior de los gobiernos de transición y consolidación democrática en Uruguay: 1985–2000 [en línea]. Ferró Clericó, L.; Castro, S.; Hernández Nilson, D. y Soto, A. (Coords.). *Seminario sobre inserción internacional de Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Consultado el 30 de diciembre de 2010 en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04634.pdf>
- Ferró Clericó, L.; Castro, S.; Hernández Nilson, D. y Soto, A.** (Coords.) (2007). *Seminario sobre inserción internacional de Uruguay*. [en línea] Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Consultado en 30 de diciembre de 2010 en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04634.pdf>
- Filgueiras, L.** (2009). *O Neoliberalismo no Brasil: Estrutura, Dinâmica e Ajuste do Modelo Econômico*. Buenos Aires: CLACSO.
- Franco, A. y Robles, F.** (1995). Integración: un marco teórico. *Colombia Internacional* (30):16–22 [en línea]. Consultado el 2 de mayo de 2010 en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/209/index.php?id=209>
- Frydman, F.** (2000). Los problemas del MERCOSUR con franqueza [en línea]. *Boletín Informativo Techint* (301):17–20. Consultado el 30 de diciembre de 2010 en <http://www.boletintechint.com/boin/OpenFile.asp?file=pdf\AR389.pdf>
- Fundación KONRAD ADENAUER** (1998). *El rol de los partidos políticos en los procesos de integración: MERCOSUR–UNIÓN EUROPEA*. Seminario 5 de agosto de 1997, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer/ODCA.
- (1999). *El MERCOSUR y la gente*. Jornadas de trabajo interpartidario, 13 y 14 de agosto de 1998. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer/PNUD/OCDA/PJ.
- Galeote, G.** (1998). La organización interna del Parlamento Europeo en Familias y Grupos Políticos: Evaluación de su impacto en el funcionamiento interno y en la toma de decisiones. *Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. Montevideo: CEFIR.
- Gana, E.** (1994). Enfoques de cooperación macroeconómica en América Latina: Coordinación, Convergencia y Armonización de políticas. *Seminario La coordinación de políticas macroeconómicas en los procesos de integración*. Montevideo: CEFIR.
- Ginesta, J.** (2002). *El MERCOSUR en tiempos de crisis* [en línea]. Montevideo: IEPI. Consultado el 2 de mayo de 2010 en http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Jacques%20Ginesta.pdf
- Gobbi, H.** (2001). *Démocratie e Intégration dans le MERCOSUD. Le rôle de la Commission Parlementaire Conjonte*. Louvain-la-Neuve: CIACO.
- Grandi, J. y Bizzozero, L.** (1997). Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional [en línea]. *Revista Integración y Comercio* (3):33–50. Consultado el 1 de julio de 2008 en http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_03_1997_Grandi-Bizzozero.pdf
- Gretschmann, K.** (1995). Cohesión económica y social: ¿requisito previo indispensable para una integración regional exitosa? *Seminario La dimensión social de la integración regional*. Montevideo: CEFIR.
- Grigsby Vado, A.** (1996). ¿Es viable la integración Sur–Sur? [en línea]. *Pensamiento Propio* (2):123–148. Consultado el 5 de enero de 2011 en http://www.cries.org/documentos_cries_old/2.pdf
- Grosso, B. y Svetaz, M.** (2000). *El Poder Legislativo en la democracia y la integración*. Buenos Aires: OEA.
- Guadagni, A.A.** (1994). Argentina y el acceso a los mercados internacionales. *Boletín de Integración Latino-Americana* (13):1–2. Brasil: Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior.
- Haas, E.** (1958). *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- (1966). *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Buenos Aires: INTAL/BID.

- (1972). El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar [en línea]. *Revista de la Integración* (10):85–130. Consultado el 20 de diciembre de 2009 en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos/e_REVINTEG_010_1972_Estudios_02.pdf
- Hasenclever, A.; Mayer, P. y Rittberger, V.** (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis [en línea]. *Foro Internacional* (158), 499–526. Consultado el 26 de marzo de 2009 en http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/EIJU8JFPNX4773YQBI6PR6I6AKFY4D.pdf
- Hasenclever, L.; López, A. y de Oliveira, J.** (1999). El impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector petroquímico. *Revista Integración y Comercio* (7–8), BID-INTAL.
- Hirst, M.** (1996). La dimensión política del MERCOSUR. Actores, politización e ideología. *Estudios Avanzados* (27):217–250.
- Hoffman, S.** (1982). Reflections on the Nation-State in Western Europe Today. *Journal of Common Market Studies*, XXI/(1):21–38.
- Holguín, H.** (1995). La unidad latinoamericana: otro enfoque de poder, integración y desarrollo [en línea]. *AFESE* (25):24–50. Consultado el 20 de septiembre de 2009 en <http://www.afese.com/img/revistas/revista25/unidadlatinoamericana.pdf>
- Hurrell, A.** (1992). Teoría de los regímenes internacionales. Una perspectiva europea [en línea]. *Foro Internacional* (193):644–666. Consultado el 26 de marzo de 2009 en http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/AGB9JAQE8DCC5C5NNS9RVL7KPVK8G.pdf
- Instituto Fernando Otorgués** (1993). Inserción internacional y competitividad: algunas reflexiones. AA. VV. *Políticas de Estado: estrategias de mediano y largo plazo*. Montevideo: TRILCE.
- Jelin, E.** (2001). Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del MERCOSUR. De Sierra, G. (Coord.). *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.
- Jones, M.** (1998). Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress [en línea]. Documento 14, Michigan University. Consultado el 13 de septiembre de 2010 en <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt14.pdf>
- Katz, R. y Mair, P.** (2004). El partido cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos. *Zona Abierta*, 108–109:9–42.
- Keohane, R. y Nye, J.** (Eds.) (1972). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- (1988). *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*. Buenos Aires: GEL.
- Keohane, R.** (1988). *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: GEL.
- Krasner, S.** (Ed.) (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kosacoff, B.** (2006). Ventajas competitivas y la integración Argentina en el MERCOSUR. Alberti, G.; Llenderozas, E. y Pinto, J. (Comps.). *Instituciones, Democracia e Integración Regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lavagna, R.** (1997). MERCOSUR: ¿Consistencia Densa o Leve? *Seminario La integración regional y los desafíos de la competitividad y la convergencia: requisitos, estrategias y perspectivas*. Montevideo: CEFIR.
- Lavopa, J.** (2002). *La endeblez de la estructura jurídica del MERCOSUR* [en línea]. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Consultado el 16 de julio de 2009 en <http://www.cari.org.ar/pdf/endeblez.pdf>
- Leiras, M.** (2006). La organización partidaria y su influencia sobre la calidad de gobierno en la Argentina actual: lógica, problemas y perspectivas [en línea]. Documento de Trabajo 2006–02, Fundación PENT. Consultado el 4 de septiembre de 2011 en <http://www.udesa.edu.ar/files/>
- (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995–2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- Levitsky, S.** (2005). *Las transformaciones del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983–1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Luzardo, F. y Artigas, S.** (1994). El caso uruguayo. *Seminario Instituciones en un marco de integración regional: distribución de competencias y capacidades de coordinación y control I*. Montevideo: CEFIR.
- Llenderozas, E.; Parra, S. y Tuñer, V.** (2008). Paraguay y Uruguay: estrategias de inserción internacional y su impacto en la integración regional [en línea]. Martínez Alfonso, L.; Peña, L. y Vázquez, M. (Coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N° 7. Buenos Aires: CRIES. Consultado el 3 de enero de 2011 en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf>
- Malamud, A.** (2003). Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience [en línea]. Laursen, F. (Ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*, Aldershot: Ashgate Consultado el 8 de junio de 2008 en [http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Presidentialism_and_Mercosur_\(Laursen_book\).pdf](http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Presidentialism_and_Mercosur_(Laursen_book).pdf)
- (2008). Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina. En De Lombaerde, Ph.; Kochi, Sh. y Briceño Ruiz, J. (Eds.). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Siglo XXI.
- (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: un examen empírico. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* (5):113–138.
- Malamud, A. y Schmitter, Ph.** (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*, 46(181):3–31.
- Mariscal, N.** (2003). *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Tecnos.
- Martínez Larrechea, E.** (2007). La política exterior del Uruguay en transición: la dimensión sudamericana [en línea]. Ferro Clericó, L.; Castro, S.; Hernández Nilson, D. y Soto, A. (Coords.). *Seminario sobre inserción internacional de Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales. Consultado el 30 de diciembre de 2010 en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04634.pdf>
- Martínez Puñal, A.** (2005). *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad a la supranacionalidad*. Santiago de Compostela: Tórculo.
- Mateo, C. y Vial, A.** (2000). Los Parlamentos en la democracia y la integración: consideraciones sobre el caso paraguayo. En Caetano, G. y Perina, R. (Coords.). *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH.
- Medeiros, M.** (2002). Um exercício comparativo entre a União Européia e o Mercosur. *Revista de Ciências Sociais* (20):10–22.
- Medwid, B.** (2008). Mitos y realidades de la pobreza y el Mercosur. El caso de la industria azucarera en Tucumán. En Cimadamore, A. (comps.). *La economía política de la pobreza*, Buenos Aires: CLACSO.
- Mellado, N.** (1995). El modelo del MERCOSUR. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, I(2), La Plata: Instituto de Integración Latinoamericana.
- Mellado, N.; Alí, M.L. y De Agustini, M.** (1995). Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año I, N° 2, La Plata: Instituto de Integración Latinoamericana.
- Mendicoa, G.E.** (2004). El Mercosur social y el significado de la coordinación para una nueva institucionalidad. La apuesta a la red Mercociudades como integrante del proceso. En Mendicoa, G.E. (Comp.). *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur. Opciones para el debate*, Buenos Aires: Espacio.
- (Comp.) (2004). *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur. Opciones para el debate*. Buenos Aires: Espacio.
- (comp.) (2007). *Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social*. Buenos Aires: Espacio.
- Mercadante, A.** Brasil y Argentina, más unidos. *Clarín*, 11 de junio de 2003.
- Mieres, P.** (1999). La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos [en línea]. WP N° 158. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques Socials, 32. Consultado el 9 de diciembre de 2010 en http://ddd.uab.cat/pub/wor-pap/1999/hdl_2072_1308/ICPS158.pdf

- Miguez, M. C.** (2010a). El rol de la dirigencia política argentina en la promoción de un nuevo patrón de relaciones internacionales en la década de los noventa. *Relaciones Internacionales* (15):61–90. Consultado el 10 de mayo de 2011 en [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path\[\]=23](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path[]=23)
- (2010b) La política exterior argentina y la adopción del paradigma neoliberal (1989–2001) [en línea]. *Relaciones Internacionales de la UNAM* (108):81–120. Consultado el 5 de junio de 2011 en <http://noticias.vlex.com.mx/vid/politica-adopcion-paradigma-neoliberal-272203331>
- Moavro, H.** (1998). Las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y sus vínculos con otros órganos e instancias del MERCOSUR: Alternativas para su reforzamiento. *Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, Montevideo: CEFIR.
- Monteiro Soares, R. y Fleischer, D.** (2000). Parla-mentos do MERCOSUR–Brasil. A integração e a democratização do Orçamento. Caetano, G. y Perina, R. (Coords.). *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH.
- Morata, F.** (2002). Gobernanza multinivel en la Unión Europea [en línea]. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8–11 de octubre de 2002. Consultado el 10 de mayo de 2011 en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>
- Moravcsik, A.** (1991). Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, 45(1):651–688.
- (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4):473–524.
- (1994). Why the European Union strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York.
- (2005). The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy. *Journal of European Public Policy*, 12(2):349–386.
- Moreira, C.; Raus, D. y Gómez Leyton, J.C.** (Coords.) (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: Trilce.
- Moya, M.T.** (1998). La Comisión Parlamentaria Conjunta: un órgano del MERCOSUR que contribuye al proceso de integración. *Seminario Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. Montevideo: CEFIR.
- Mustapic, A. y Llanos, M.** (2000). El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del presupuesto y el Mercosur. Caetano, G. y Perina, R. (Coords.). *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH.
- Mustapic, A. y Geneyro, R.** (2003). Mercosur y déficit democrático: una mirada desde la efectividad del ordenamiento jurídico regional: el caso argentino. Caetano, G. y Perina, R. (Eds.). *La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH.
- Nofal, B.** (1998). Obstáculos institucionales y económicos para la consolidación y profundización del MERCOSUR. Propuestas [en línea]. *Boletín Informativo Techint* (264):41–48. Consultado el 4 de octubre de 2010 en <http://www.boletintechint.com/boin/OpenFile.asp?file=pdf\AR686.pdf>
- Novaro, M.** (s/d). Partidos y democracia en Argentina: el peronismo como factor de estabilidad y de inestabilidad [en línea]. Consultado el 3 de febrero de 2011 en http://www.democraciaenamericalatina.org/articulos/seminarios/sem_partidos/novaro.pdf
- Nye, J.** (1969). Integración regional comparada: concepto y medición [en línea]. *Revista de la Integración* (5):50–86. Consultado el 2 de febrero de 2010 en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos/e_REVINTEG_005_1969_Estudios_02.pdf
- Núñez López, A.** (1998). La Cooperación Unión Europea–MERCOSUR en el área institucional: Propuestas para el fortalecimiento de la CPC. *Seminario Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. Montevideo: CEFIR.

- Oyarzún Serrano, L.** (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates [en línea]. *Revista de Ciencia Política*, 28(3): 95–113. Consultado el 10 de mayo de 2009 en http://www.uc.cl/icmp/revista/pdf/rev283/04_vol_28_3.pdf
- Paikín, D.** (2003). *El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR: perspectivas y funciones de una institución relegada*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- (2006). Acción y reacción frente al avance del MERCOSUR. La integración regional como vehículo de desarrollo. *Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR*, 10(3):17–32.
- Paikín, D. y Vázquez, M.** (2008). ¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de actores subnacionales en el acuerdo regional [en línea]. Martínez Alfonso, L.; Peña, L. y Vázquez, M. (Coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N° 7, años 2008–2009, Buenos Aires: CRIES. Consultado el 3 enero de 2011 en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf>
- Palarino, R.** (1998). Competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta y los vínculos con otros órganos del MERCOSUR: su fortalecimiento. *Seminario Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. Montevideo: CEFIR.
- Palomino, H.** (2003). Los efectos de la apertura de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en Argentina. De la Garza, T. (Comp.). *NAFTA y MERCOSUR. Procesos de apertura económica y trabajo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Panebianco, A.** [(1990) 2009]. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- Pareja, C.; Pérez, R. y Cossi, C.** (2000). Un Parlamento por debajo de sus posibilidades. Caetano, G. y Perina, R. (Coords.). *Mercosur y Parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH.
- Peña, F.** (2001). La institucionalidad del MERCOSUR. Realidades, avances y desafíos en la lógica del proceso de integración [en línea]. *Boletín Informativo Techint* (305):81–112. Consultado el 4 de octubre de 2010 en <http://www.boletintechint.com/boin/OpenFile.asp?file=pdf\AR24.pdf>
- (2005a). La compleja red de cumbres presidenciales. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur [en línea]. *América Latina Hoy* (40):29–47. Consultado el 10 de febrero de 2011 en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2005-03-cumbres-presidenciales>
- (2005b). El MERCOSUR y las relaciones Argentina–Brasil. La importancia de un buen diagnóstico y de plantear iniciativas [en línea]. Newsletter sobre Relaciones Comerciales Internacionales. Consultado el 3 de mayo de 2009 en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2005-05>
- Pérez Antón, R.** (1997). Los partidos políticos y el MERCOSUR: el caso uruguayo. *Cuadernos del CLAEH*, 22(77):7–37.
- (2007). Partidos políticos y política exterior: matrices para su elaboración [en línea]. Ferro Clericó, L.; Castro, S.; Hernández Nilson, D. y Soto, A. (Coords.). *Seminario sobre inserción internacional de Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Consultado el 30 de diciembre de 2010 en <http://www.iadb.org/intal/ intalcdi/PE/2010/04634.pdf>
- Perotti, A.** (2004). *Habilitación constitucional para la integración comunitaria. Estudio sobre los Estados del MERCOSUR*. Tomo I y II. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- Persello, A.V.** (2007). *Historia del radicalismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Plata Perez, L.** (2008). Una tipología de modelos económicos [en línea]. Serie de Cuadernos Económicos de la Universidad de la UASLP Consultado el 2 de noviembre de 2011 en http://www.uaslp.mx/Spanish/Academicas/FEc/AFO/Documents/4-Tipología_modelos.pdf
- Porta, F.** (2007). Cómo reinsertar al MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. *Cuadernos del CENDES*, 23(63):1–26.
- Pousadela, I.** (2006). *Que se vayan todos. Enigmas de la representación política*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Pradal, L.R.** (2008). Argentina vs. Uruguay: un conflicto que afecta al MERCOSUR [en línea]. *Revista de Ciencia Política* (5). Consultado el 10 de abril de 2010 en <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num5art2.php>

- Prebisch, R.** (2000). Reflexiones sobre la Integración Económica Latinoamericana. *Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época*, Número Especial:145–156.
- Quiroga, H.** (1991). Mercado y solidaridad social. Reflexiones a partir de la crisis del estado de Bienestar. *Revista Estudios Sociales* (1):125–148.
- Ramos, H.** (2010a). Actores e instituciones regionales. La evolución de la institucionalidad del MERCOSUR en el período 1991–2006. AA. VV. *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. Rosario: CERIR.
- (2010b). Partidos políticos y MERCOSUR. La composición de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (1991–2006). Ponencia presentada en *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio.
- Rapoport, M.** (2000). El Plan de Convertibilidad y la economía argentina (1991–1999) [en línea]. *Revista Economía e Sociedade* (15), 15–47. Consultado el 3 de junio de 2011 en <http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V9-F2-S15/02-Rapoport.pdf>
- Rapoport, M. y Spiguel, C.** (2003). Modelos económicos, Regímenes políticos y Política Exterior Argentina. En Sombra Saraiva, J.F. (Comp.). *Foreign Policy and Political Regime*. Brasil: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- (2005). *Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880–2001)*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Regnier, P.** (2006). *De la boina blanca al sushi. Análisis del Partido Radical (1890–2001)*. Buenos Aires: Distal.
- Rivas, E.** (2006). Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: un repaso histórico [en línea]. *Observatorio de la Economía Latinoamericana* (62), 41. Consultado el 3 de abril de 2010 en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/>
- Rocha Valencia, A.** (2002). La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional. *Revista de Ciencias Sociales*, 15(20):23–37.
- Rock, D.** (1997). *El radicalismo argentino (1890–1930)*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Rodríguez Carrión, A.** (2003). *Lecciones de Derecho Comunitario*. Málaga: Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales–Universidad de Málaga.
- Romano, S.M.** (2008). Brasil, Argentina y la integración regional durante la década de 1960 en el marco de las relaciones con Estados Unidos [en línea]. *Confines*, 4(8):31–46. Consultado el 4 de abril de 2011 en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=63340802>
- Rosenthal, P.** (1994). El regionalismo abierto de la CEPAL. *Pensamiento Iberoamericano* (26):9–18.
- Rotulo, D.** (2002). Estrategias, experiencias y aprendizaje. Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño en el MERCOSUR. *Revista de Ciencias Sociales*, 15(20):87–101.
- Russell, R. y Tokatlian, J.G.** (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sabra, J.** (1994). Capacidades de coordinación de los Estados Latinoamericanos: el caso argentino. *Seminario Instituciones en un marco de integración regional: distribución de competencias y capacidades de coordinación y control I*. Montevideo: CE-FIR.
- Saccone, M.A.** (1995a). El Mercosur. Balance de su evolución y perspectivas en el marco del nuevo regionalismo latinoamericano [en línea]. *Colombia Internacional* (32):12–23 Consultado el 10 de mayo de 2010 en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/220/index.php?id=220>
- (1995b). El MERCOSUR de la post-transición. Balance y Perspectivas. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. Rosario: CERIR.
- (1996). El MERCOSUR de la post-transición. Balance y perspectivas. II Parte. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. Rosario: CERIR.
- Salomón, M.** (1999). La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los «nuevos intergubernamentalismos». *Cidob d'afers internacionals* (45–46):197–211.
- Saludjian, A.** (2004). *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al MERCOSUR neoliberal*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

- Samaniego, S.** (1998). Información, comunicación y estructura administrativa de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR: propuesta de mejora. *Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. Montevideo: CEFIR.
- Sanahuja, J.A.** (2008). Del «regionalismo abierto» al «regionalismo post-liberal». Crisis y cambio en la integración regional en América Latina [en línea]. Martínez Alfonso, L.; Peña, L. y Vázquez, M. (Coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (7), 2008–2009, Buenos Aires: CRIES. Consultado el 3 de enero de 2011 en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf>
- Sanguinetti, D.** (1998). Información, comunicación y estructura administrativa de la Comisión Parlamentaria Conjunta. *Seminario Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. Montevideo, CEFIR.
- Sartori, G.** (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Schaposnik, E.** (1986). *Los sectores dirigentes argentinos y la integración de América Latina*. Buenos Aires: Instituto de Integración Latinoamericana.
- Scherlis, G.** (2009). El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos. En Cheresky, I. (Comp). *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Schmitter, Ph.** (1977). Intercambio, poder y lealtad en la integración internacional: nuevas perspectivas de teoría y medición [en línea]. *Integración Latinoamericana* (10), 5–28. Consultado el 10 de mayo en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/010-Estudios_1.pdf
- (2002). Neo-Neofuncionalism. Wiener, A. y Diez, Th. (Eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Schonebohm, D.** (1994). *MERCOSUR: ¿desafío o amenaza? Gobierno, partidos, empresarios y sindicatos ante la integración*. Montevideo: FESUR.
- Sepulveda, R.** (s/d). La corriente funcionalista en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista de Ciencia Política* (23):20–32.
- Serrano, J.R.** (1999). La construcción de las instituciones comunitarias para la integración [en línea]. *AFESE* (32):12–23. Consultado el 20 de septiembre de 2009 en <http://www.afese.com/img/revistas/revista32/integracion.pdf>
- Sidicaro, R.** (2002). *Los tres peronismos. Estado y poder económico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Simonoff, A.** (2008). La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición. *Intelector*, IV(9):1–20.
- (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *Confines*, 5(10):71–86.
- Soler, J.J.** (1994). El caso paraguayo. *Seminario Instituciones en un marco de integración regional: distribución de competencias y capacidades de coordinación y control I*. Montevideo: CEFIR.
- Soler, L.** (2002). La transición perenne. Partidos políticos y coyuntura electoral en Paraguay (1989–2000) [en línea]. *e-I@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*. Buenos Aires, 1(1):16–30. Consultado el 4 de abril de 2009 en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina1.pdf>
- Svarzman, G.** (1998). La Argentina y el MERCOSUR frente al proceso de integración hemisférica [en línea]. *Boletín Informativo Techint* (295):37–60. Consultado el 5 de octubre de 2010 en <http://www.boletintechint.com/boin/OpenFile.asp?file=pdf\AR691.pdf>
- Sztulwark, S.** (2003). *El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Tcach, C.** (2003). Radicalismo y Catch all Party: del partido de masas al partido electoral. Una mirada desde los tiempos de Illia. *Revista Política y Gestión*, 4:87–102.
- Terra, I. y Vaillant, M.** (2001). Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica. En De Sierra, G. (Coord.). *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.

Tini, M.N. (2005). Las variables domésticas en la política exterior: Argentina y Paraguay [en línea]. Consultado el 10 de junio de 2010 en www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/...V05 /...Cerpi%202005/.../Tini.pdf

Tini, M.N. y Pizaco, M. (2007). Política exterior y cambio partidario: decisiones internacionales comparadas. Ponencia presentada en el *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 6 al 9 de noviembre de 2007.

Torres, M.A. (2000). Las relaciones argentino-brasileñas: del conflicto a la cooperación (1983–199). *Cuaderno Integración en Ideas*. Tucumán: UNT–IDE–LA. Disponible en <http://idela.org/contenidos/publicaciones/idea3.pdf>

Uriarte Bengoechea, E. (1997). El análisis de las élites políticas en las democracias. *Revista de Estudios Políticos* (97):249–275.

Vázquez, M. (2007). Cambio político, integración regional y participación social. El caso del MERCOSUR [en línea]. Serbin, A.; Isa–Contreras, P y Peña, L. (Coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N° 6, Buenos Aires: CRIES. Consultado el 3 de enero de 2011 en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/Anuario-2007.pdf>

Vieira Posada, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales [en línea]. *Papel Político* (18):235–290. Consultado el 17 de noviembre de 2009 en http://www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/docu_ments/evolucion.pdf

Vigevani, T.; Pasquariello Mariano, K. y Fernandes de Oliveira, M. (2001). Democracia e actores políticos no MERCOSUL. En de Sierra, G. (Coord.). *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.

Ware, A. (1996). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.

Yepes Holguín, G. (1998). El concepto de integración [en línea]. *AFESE* (31):63–74. Consultado el 20 de septiembre de 2009 en <http://www.afese.com/img/revistas/revista31/integracion.pdf>

Zalduendo, E. (1998). *Breve historia del pensamiento económico*. Buenos Aires: Macchi.

Documentos

–Carta a los Argentinos, Alianza por la Justicia, la Educación y el Trabajo, 1998

–Carta Orgánica del PJ (2003 y 2008)

–Carta Orgánica de la UCR (2000)

–Constitución de la Nación Argentina

–Declaración de Avellaneda–UCR (1945)

–Declaración del Comité Nacional UCR, 21/12/1994

–Declaración de Buenos Aires, Seminario Los Partidos Políticos y la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1986

–Discurso del Sr. Presidente de la Nación Dr. Raúl Alfonsín, Seminario Los Partidos Políticos y la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1986

–Documento FORJA: Somos una Argentina colonial. Queremos ser una Argentina Libre, 1935 (UCR–FORJA)

–Plataforma Electoral UCR, 1989

–Plataforma Electoral UCR, 1995

–Plataforma Electoral Alianza, 1999

–Plataforma Electoral PJ, 1989

–Plataforma Electoral PJ, 1995

–Plataforma Electoral PJ, 1999

–Plataforma Electoral Frente Por la Lealtad, 2003

–Plataforma Electoral Frente Movimiento Popular, 2003

–Plataforma Electoral Frente Por la Victoria, 2003

–Programa de la Convención Nacional UCR, agosto–septiembre, 1937

–Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

–Protocolo de Olivos, 2002

–Protocolo de Ouro Preto, 1994

–Protocolo de Ushuaia, 1998

–Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina

–Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina

–Tratado de Asunción, 1991

Diarios de Sesiones

- Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 y 25 de julio de 1991
- Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991
- Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 5 de julio de 1995
- Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 20 y 21 de septiembre de 1995
- Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica, 24 de marzo de 1999
- Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, versión taquigráfica, 04 de agosto de 1999
- Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica, 01 de agosto de 2002
- Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, versión taquigráfica 20 de septiembre de 2002
- Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, versión taquigráfica provisional, 27 de septiembre de 2006
- Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, versión taquigráfica provisional, 30 de agosto de 2006

Páginas web

- ALADI (2009). Indicadores Socioeconómicos: <http://www.aladi.org/nsfaladi/indicado.nsf/vvindicadoresweb/series%20completas>
- Centro de Economía Internacional: www.cei.gov.ar
- CEPAL: <http://www.eclac.org/estadisticas/>
- Dirección Nacional de Cuentas Internacionales: <http://www.mecon.gov.ar>

Diarios

- «Un Parlamento para el MERCOSUR», *Clarín*, 03 de diciembre de 2002, <http://edant.clarin.com/diario/2002/12/03/p-01501.htm>
- «Consolidar las instituciones del Bloque», *Clarín*, 13 de enero de 2003, <http://edant.clarin.com/diario/2003/01/13/p-01002.htm>
- «Mercosur: La UIA quiere mejoras», *Clarín*, 07 de junio de 2003.
- «La técnica de copiar/pegar, clave en la plataforma electoral del oficialismo», *La Nación*, 05 de octubre de 2007. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/950222-la-tecnica-de-copiarpegar-clave-en-la-plataforma-electoral-del-oficialismo>