

Preferencias políticas e integración regional. Análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), FA (Uruguay) y APC (Paraguay).

Hugo Daniel Ramos, Mariano Vaschetto y Constanza Capdevila.

Cita:

Hugo Daniel Ramos, Mariano Vaschetto y Constanza Capdevila (2015). *Preferencias políticas e integración regional. Análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), FA (Uruguay) y APC (Paraguay)*. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/446>

Preferencias políticas e integración regional. Análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), FA (Uruguay) y APC (Paraguay)

RAMOS, Hugo Daniel (CESIL-FHUC-UNL-Conicet) ramoshugo78@gmail.com;

VASCHETTO, Mariano (CESIL-FHUC-UNL), mvaschetto@hotmail.com; CAPDEVILA,

Constanza (CESIL-FHUC-UNL) coti_capdevila@hotmail.com

Resumen

Durante la primera década del Siglo XXI asumieron el gobierno de los países que conforman el MERCOSUR organizaciones partidarias definidas por su oposición a las reformas económicas efectuadas durante los años 90, la implementación de políticas públicas orientadas a revertir los efectos generados por esas reformas y la defensa de la integración regional. Con diferencias, la literatura académica reconoce a estas fuerzas políticas como parte de la denominada “nueva izquierda latinoamericana” (Natanson, 2008; Lanzaro, 2006).

En este marco, en el presente trabajo *se analizan de forma comparada los cambios y transformaciones en las preferencias políticas frente a la integración regional* del Frente Para la Victoria (Argentina), el Partido de los Trabajadores (Brasil), el Frente Amplio (Uruguay) y la Alianza Patriótica Para el Cambio (Paraguay) en el período 2003-2010. Cabe recordar en este sentido que al momento de acceder al gobierno estas organizaciones manifestaron sostener intensas preferencias políticas a favor de la integración latinoamericana (en general) y del MERCOSUR (en particular). Este posicionamiento permitía augurar una pronta reformulación en clave social y productiva del bloque regional; sin embargo, el proceso ha revelado con el tiempo ser complejo y contradictorio.

Palabras clave

Partidos políticos, MERCOSUR, preferencias políticas, integración regional, nueva izquierda latinoamericana

1. Introducción

En el presente trabajo se aborda la relación partidos políticos-integración regional. En particular, nos centramos en las fuerzas políticas que asumieron el gobierno de los países del MERCOSUR a principios de la primera década del Siglo XXI. Esquemáticamente, abordamos las preferencias políticas con respecto a la integración regional de estas organizaciones en el período 2003-2010. En función del escaso espacio disponible, sólo se plantea un análisis de carácter general, remitiendo a trabajos anterior de los autores para un desarrollo más profundo.

La investigación desarrollada se nutrió de los aportes teóricos del intergubernamentalismo liberal (“preferencias políticas”) y del neo-neofuncionalismo (en particular en lo referente a la selección de indicadores) Asimismo, se valió de un análisis documental basado en las plataformas electorales y documentos partidarios elaborados por los partidos políticos objeto de la investigación, declaraciones de dirigentes partidarios, transcripciones de debates parlamentarios, documentos y normas elaborados a nivel regional y documentos oficiales, a los que cabría sumar una selección de artículos periodísticos referidos a nuestra temática.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, desarrollamos esquemáticamente nuestro marco teórico; en segundo lugar, avanzamos sobre el análisis de las preferencias políticas, diferenciando dos momentos: el período en torno al acceso al poder y los primeros años de gobierno del Partido dos Trabalhadores (PT), el Frente Para la Victoria (FPV) y el Frente Amplio (FA), que se extiende hasta cerca del 2007-2008, y el período que se abre a partir de éste último año, que comprende la victoria en las elecciones presidenciales en Paraguay de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC). Cerramos la ponencia con una serie de conclusiones provisionarias.

2. Marco teórico-conceptual: preferencias políticas e indicadores de análisis

Existen escasos antecedentes de trabajos que aborden a los partidos políticos frente a la integración (Dávila, 1998; Luzuriaga, 1999; Ramos, 2013). Los estudios académicos se han centrado fundamentalmente en los aspectos económicos de la integración y han dado primacía a los Poderes Ejecutivos en el análisis de los procesos decisorios a nivel regional. Esta perspectiva, sin embargo, ha dejado de lado los espacios y organizaciones políticas de pertenencia no sólo de los Presidentes sino también del conjunto de funcionarios políticos que han participado en las negociaciones regionales y le han otorgado una determinada *forma* a la integración. En la misma línea, tampoco se han considerado las ideas políticas en torno a las cuales se ha pensado al MERCOSUR y se ha legitimado un determinado *modelo de integración*. En este sentido, volver la mirada a los partidos implica pensar en que “sólo [éstos]-dentro del conjunto de los actores sociopolíticos domésticos vinculados con el Estado-cumplen dos requisitos esenciales para el adecuado procesamiento del conjunto de cambios involucrados en un proceso de integración”: por un lado, la capacidad de agregación de intereses en sociedades pluralistas y, por otro, “la posibilidad de seguir el sistema de compromisos en su origen societario (...), 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” (Pérez Antón, 1997: 17).

Bajo estas premisas, en nuestro trabajo apelamos al planteo teórico-metodológico de Luzuriaga (1999) quien sostiene que existirían al menos tres aspectos o dimensiones desde las cuales puede analizarse la relación de los partidos con la política internacional en general y con el MERCOSUR en particular: 1-*la dimensión movilizadora de la opinión pública* (que involucra la formulación de propuestas y de programas electorales y que concibe a los partidos como organizaciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil); 2-*la dimensión parlamentaria* (que implica concebir las tareas parlamentarias como acciones íntimamente vinculadas a la pertenencia partidaria de los legisladores, además de considerar las capacidades de los Congresos para incidir en la política exterior de un Estado) y; 3-*la dimensión de transnacionalización partidaria directa*¹. Dado el objetivo de nuestro trabajo tomamos elementos de las dos primeras dimensiones, siempre considerando que analizamos “partidos en el gobierno” (Cotta, 2001)². Cabría agregar dos aspectos adicionales referidos exclusivamente a este sector del partido: por un lado, que los miembros que lo conforman no están aislados ni del resto del partido ni de los legisladores, sino que mantienen con éstos complejas relaciones. Por otro, si hablamos de un gobierno unipartidario o de una coalición, como es el caso del PT, dentro de las organizaciones políticas objeto de nuestro estudio. En función precisamente de las complejidades de los partidos analizados, cada caso tiene sus particularidades: mientras que el Frente Amplio es, como su nombre lo indica, un *frente* político compuesto por distintas agrupaciones internas, la APC puede caracterizarse mejor como una coalición electoral mientras que el FPV fue en sus orígenes una fracción del Partido Justicialista³.

En términos de las teorías de la integración, y como ya mencionamos en la introducción, retomamos el concepto de *preferencias políticas* definido por el intergubernamentalismo liberal (Moravcsick, 1993). Esta categoría hace referencia a un doble conjunto de factores: por un lado, a los intereses materiales/basamentos estructurales de los actores; por otro, a las ideas a partir de las cuales esos actores estructuran “mapas mentales” para sus acciones (Zelicovich, 2010). En función de los objetivos de nuestro trabajo en esta oportunidad desarrollamos fundamentalmente este segundo aspecto. Por otro lado, a la hora de operacionalizar el concepto apelamos a los aportes del neo-neofuncionalismo (Schmitter, 2002)⁴. Así, las

¹ Con un doble registro: la participación en Parlamentos Regionales de los legisladores nacionales y la membresía en organizaciones interpartidarias internacionales por parte de los partidos políticos

² Entendiendo por éste al sector del partido que ocupa algún cargo en el gabinete ministerial y/o en instancias ejecutivas nacionales.

³ Dadas las limitaciones de espacio no desarrollamos ni la composición ni las características de cada organización.

⁴ Asumiendo que la variable central de un proceso de integración es la presencia de tensiones y contradicciones internas, coincidimos con la visión de este autor de que su acumulación genera crisis que pueden resolverse

preferencias políticas fueron abordadas a partir de los siguientes indicadores: 1-como perciben los partidos que se distribuyen los beneficios de participar en el MERCOSUR; 2-cuál es su lealtad al proceso de integración y; 3-cómo perciben que la adscripción al MERCOSUR impacta sobre la posición internacional de cada país y de la región en su conjunto⁵.

3. Preferencias político-partidarias: los casos del PT, FPV y FA

Hacia principios del presente siglo, la coyuntura regional se presentaba poco auspiciosa para el proyecto de integración encarnado en el MERCOSUR. Las sucesivas crisis económicas de Brasil (1999) y Argentina (2001-2002) acumularon tensiones entre los países miembros del bloque regional, en particular en lo referente a la dimensión económica-comercial y al futuro político del bloque (Bustos, 2010). Éste es el contexto que habilitó, a nivel de los escenarios domésticos, el acceso al poder de nuevas fuerzas políticas definidas por la literatura de referencia como pertenecientes a la “nueva izquierda latinoamericana”⁶. En Brasil triunfó en las elecciones presidenciales de 2002 el PT, mientras que en la Argentina lo hizo en el año siguiente el FPV. Ambas organizaciones sostenían, como desarrollaremos posteriormente, intensas preferencias políticas a favor de una profundización y reorientación del MERCOSUR en clave social-productiva. Apenas dos años después, el FA se transformó en la tercera fuerza política en expresar su apoyo al proyecto de transformar el MERCOSUR. Finalmente, pero ya en un contexto regional diferente, en el 2008 la APC asumió la primera magistratura paraguaya bajo lineamientos políticos similares. Cabe mencionar adicionalmente, aunque no lo abordamos en esta oportunidad, que la Venezuela gobernada por Hugo Chávez firmó el Protocolo de Adhesión como miembro pleno en el año 2006.

incrementando, disminuyendo o “encapsulando” las obligaciones contraídas por los Estados participantes. En esta línea, estas crisis pueden dar lugar a “ciclos decisivos”, un concepto útil para abordar los “momentos cruciales” en el desarrollo de un proceso de integración, que se traducen generalmente en una serie de medidas políticas y nuevos instrumentos normativos. Los factores involucrados en el análisis de estos ciclos fueron seleccionados para definir los aspectos teórico-metodológicos centrales de nuestra investigación

⁵ Cabe mencionar que los indicadores fueron utilizados como una guía flexible para el análisis de los documentos considerados en nuestro trabajo más que como un instrumento metodológico rígido. Esta decisión obedeció a las necesidades de la propia investigación que, en su transcurso, dio cuenta de la complejidad de las preferencias políticas partidarias.

⁶ En relación a esta noción la literatura coincide en señalar la heterogeneidad interna que caracteriza a las experiencias políticas englobadas bajo este rótulo. En este sentido, algunos autores diferencian entre una “izquierda democrática” definida por ser “nueva versión actualizada de las ideas y programas de la izquierda democrática latinoamericana” (Boersner, 2005: 113), y una izquierda populista-caudillista, definida por la radicalidad de sus planteos de cambio social (Lozano, 2005). Otros autores introducen una clasificación tripartita entre una izquierda institucional, una izquierda nacional-popular y una izquierda populista (Lanzaro, 2006). Por último, otros autores prefieren evitar la noción de nueva izquierda y plantean el concepto de “progresismo” (Araújo Teixeira, 2009; entre otros). En el presente trabajo adoptamos la noción de “nueva izquierda” en la línea definida por Vilas (2005) quien acentúa los puntos en común entre las diversas experiencias, más allá de la particularidad de cada caso nacional

Esquemáticamente, los partidos referidos sostenían un conjunto de propuestas sobre el MERCOSUR que consideraban como superadoras del modelo de integración que caracterizó al bloque en los años '90; esto es, un modelo alejado del regionalismo abierto y del carácter neoliberal de las políticas integracionistas de entonces. Académicamente, esas propuestas pueden integrarse dentro del concepto de regionalismo pos-liberal: la primacía de la agenda política sobre la agenda económica-comercial, la recuperación de la “agenda de desarrollo” y un rol más activo para el Estado. A estos elementos cabría sumar la búsqueda de un mayor involucramiento por parte de la sociedad civil, el énfasis en mecanismos cooperativos y en la creación de instituciones, y la importancia central otorgada a la “dimensión social” con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad (Sanahuja, 2008).

En términos teóricos, consideramos que el MERCOSUR se enfrentó durante estos años a un verdadero “ciclo decisorio” en el que se definió la ampliación de la agenda de integración y el fortalecimiento de su perfil político. En este sentido, la apuesta fue por un más y mejor MERCOSUR. Sin embargo, y a pesar de avances significativos, se crearon nuevas tensiones en relación con los escenarios domésticos y el proyecto regional que han dificultado un abordaje adecuado de la agenda económico-comercial de la integración. El “estancamiento” del bloque regional en este aspecto torna necesario una evaluación matizada de lo sucedido en estos años, y un análisis más profundo de las preferencias políticas que han sostenido las decisiones tomadas por los partidos políticos gobernantes. A continuación avanzamos sobre este aspecto.

3.1 Los casos del PT y el FPV

En principio cabe destacar que tanto el PT como el FPV asumieron una clara vocación integracionista antes del acceso al poder. En el primero de los casos, ya desde los años '90 había manifestado su apoyo al MERCOSUR, aunque diferenciando entre el MERCOSUR político (al que consideraba un instrumento útil para enfrentar las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos en la región) y el MERCOSUR económico (al que criticaba por su contenido neoliberal). En el caso del FPV, de las tres fracciones justicialistas que compitieron en Argentina en el año 2003, era la única que expresaba preferencias claramente referenciadas en el “modelo comunitario” de la Unión Europea. Esta fue la base sobre la que se construyó la “sintonía política” entre Lula Da Silva y Néstor Kirchner una vez que ambos asumieron el poder y que se tradujo en la firma del Consenso de Buenos Aires que definió aspectos sustantivos sobre el futuro del MERCOSUR.

Si analizamos lo que plantaba cada partido por separado, cabe recordar que el PT sostenía: “ao fortalecimento e ampliação do Mercosul e à retomada do projeto de verdadeira integração

latino-americana” (Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, 2002: 13, las cursivas son nuestras). Para el PT, esto implicaba “revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Reconstruído, o Mercosul estará apto para enfrentar desafios macroeconômicos, como os de uma política monetária comum. Também terá melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado. Para tanto, é fundamental que o bloco construa instituições políticas e jurídicas e desenvolva uma política externa comum” (Programa de Governo, 2002: 6). Por otro lado, se especificaba que este proyecto “*é plenamente compatível com nosso projeto de desenvolvimento nacional*” (Programa de Governo, 2002: 6, las cursivas son nuestras). Por su parte, el candidato del FPV, Néstor Kirchner, en una entrevista que se le realizó durante la campaña electoral afirmaba que: “la próxima elección presidencial es la elección de qué modelo de país queremos los argentinos: tendremos que elegir entre los que creen que la solución es el dólar y quienes sostenemos que la salida es una moneda nacional fuerte; entre los que proponen el ALCA y los que proponemos el MERCOSUR (...) *mi elección es MERCOSUR*” (en Di Tella y Kirchner, 2003: 215-216, las cursivas son nuestras).

Ahora bien, aunque en una primera lectura es clara la intención de profundizar la integración, en el caso del FPV se advierte una temprana tensión entre el escenario domestico y el regional. Así, en esa misma entrevista, Néstor Kirchner afirmaba que: “se debe hacer una revisión a fondo de las asimetrías que hay en algunas áreas y lograr que en este nuevo proceso de integración no nos suceda lo mismo que con el anterior” (en Di Tella y Kirchner, 2003: 215-216). De igual manera, en la plataforma electoral, se 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*” (Plataforma Electoral FPV, 2003: 2, las cursivas son nuestras). Esquemáticamente y desde una perspectiva general, se desprende de lo anteriormente expuesto que la opción preferencial de inserción internacional para el FPV pasaba por el marco regional. Sin embargo, es importante destacar cuatro aspectos: que para el FPV el MERCOSUR no beneficiaba a todos sus socios por igual (asimetrías); que entre la integración regional y el “interés nacional” prevalecía este último más que la primera; que la integración debía incorporar otras dimensiones y no limitarse a lo comercial (el “modelo” de la Unión Europea) y, finalmente, la vinculación entre MERCOSUR y proyecto de desarrollo nacional.

Por su parte, la evaluación que efectuaba el PT sobre el bloque regional tenía matices diferentes. En primer lugar, si bien el PT también mencionaba la existencia de asimetrías,

éstas no se presentaban como relevantes; en su lugar, el partido destacaba el rol político del bloque en tanto espacio de resistencia al ALCA⁷. Sin embargo, una vez en el gobierno el énfasis giró hacia la dimensión económica-comercial, aunque nuevamente en una clave diferente a la del FPV: en el “Plano Plurianual 2004-2007” (2003) se enfatiza el incremento de las exportaciones de Brasil, la construcción de infraestructura para facilitar y agilizar el comercio con el resto del mundo y la reducción de la vulnerabilidad externa del país. Por otro lado, se observa un interesante desplazamiento de énfasis del MERCOSUR a América del Sur, aunque por el momento sólo en lo referente a la energía, transporte y comunicaciones. Este desplazamiento incipiente se observa en otros apartados referidos a la democracia y a la integración en general y darían cuenta de que, a nivel gubernamental, el MERCOSUR experimentó una pérdida relativa de importancia así como del creciente interés *del partido en el gobierno* en un marco geográfico más amplio (Ramos y Vaschetto, 2014).

En síntesis, aunque en ambos partidos se observó un acuerdo en torno a la necesidad de reformular y replantear los ejes de funcionamiento del MERCOSUR, ya desde aquel entonces es posible identificar divergencias en las preferencias políticas ancladas en las realidades nacionales de cada uno de los casos, que a mediano y largo plazo se agravarían.

3.2 El FA y la oportunidad de construir un nuevo MERCOSUR.

Al igual que en los casos anteriores, el FA ha sido históricamente un partido integracionista. En lo que respecta al MERCOSUR, durante la década de los '90 sostuvo un “apoyo crítico”; esto es, su defensa como herramienta en pos de la integración latinoamericana y la crítica a su contenido neoliberal⁸. Sin embargo, hacia finales de esta década, y en línea con un proceso de “moderación programática” el Frente se fue transformando paulatinamente en el principal sostén político-partidario del sistema político del Uruguay. En esta línea fue elaborando un proyecto tendiente a construir una “verdadera” integración, eje vertebrador de su estrategia de inserción internacional⁹. El Frente apostaba a la consolidación, profundización y ampliación del MERCOSUR con diversas medidas políticas, económicas y sociales¹⁰ (Ramos, 2015).

⁷ Así, se afirmaba que “Quanto à ALCA (...), não se trata de uma questão de prazos ou de eventuais vantagens nesse ou naquele setor (...) a ALCA é um projeto de anexação política e econômica da América Latina aos EUA, cujo alvo principal, pela potencialidade de seus recursos e do seu mercado interno, é o Brasil” (Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, 2002: 13).

⁸ Sólo uno de los sectores internos del Frente, el Movimiento de Participación Popular, manifestó su oposición al MERCOSUR votando en contra del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto.

⁹ Así se sostenía que “La estrategia de construcción del Mercosur no puede acotarse al ámbito de la economía. (...) El carácter político-estratégico del Mercosur debe ponerse de relieve y debe convertirse en el eje central de nuestra estrategia de inserción internacional” (Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010, Frente Amplio, 2004: 100)

¹⁰ Entre otras: complementación productiva, cooperación científico-tecnológica, coordinación de políticas macroeconómicas, desarrollo de infraestructura, incentivos a las regiones menos desarrolladas, atención a las

Cabe destacar que el Frente presuponía el apoyo tanto de Argentina como de Brasil para llevar a cabo este proyecto¹¹, aún cuando estas preferencias no se correspondían plenamente con las ya analizadas del PT y el FPV. En este sentido, al igual que para los otros dos partidos, las opciones de políticas del FA frente al MERCOSUR tienen su explicación en el escenario político doméstico uruguayo, no sólo en lo que respecta a la vulnerabilidad de este país en el escenario regional (plenamente demostrado con el impacto de la crisis argentina sobre la economía uruguaya), sino también en la necesidad de formular políticas alternativas a las sostenidas por sus rivales políticos internos. Esto es, una integración funcional a un proyecto de desarrollo que pretendía recuperar un rol activo para el Estado y atento a las problemáticas sociales. Asimismo, y en relación con el “tamaño” de Uruguay, el MERCOSUR se revelaba como el espacio idóneo para potenciar al país en el escenario internacional. Aun así y de manera similar al del FPV, también el FA destacaba la necesidad de atender el problema de las asimetrías, a lo que cabría sumar el reclamo por el respeto de la institucionalidad vigente y, en general, la finalización de medidas unilaterales impuestas por los socios más “grandes”. También en este caso el interés nacional, tal como lo entendía la izquierda uruguaya, ocupó un lugar relevante en su análisis.

Una vez logrado el acceso al poder el FA asumió que el nuevo contexto facilitaría avanzar en algunos cambios al interior del MERCOSUR. En particular, y en clave de democratización, impulsó el programa “Somos MERCOSUR”, una propuesta orientada a involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional. La propuesta se relacionaba con uno de los ítems acordados en el Plan de Trabajo 2004-2006 del MERCOSUR (Decisión CMC 26/2003) entre Argentina y Brasil, que abordaba un amplio abanico de temas estrechamente relacionados con las preferencias expresadas por el Frente Amplio: integración productiva, unión aduanera y doble cobro del arancel externo común, fondos estructurales, derechos de los trabajadores y facilitación del libre tránsito, MERCOSUR ciudadano, DDHH y reforma institucional, entre los temas más relevantes.

Este momento de importantes coincidencias regionales también se expresó en el año 2005 cuando se decidió rechazar las negociaciones por el ALCA en Mar del Plata, lo que nuevamente estaba en plena sintonía con las preferencias expresadas tanto por el FPV, el PT y

asimetrías, incorporación de la normativa regional a los ordenamientos jurídicos internos, código aduanero y democratización del funcionamiento del bloque.

¹¹ “Argentina (...) hizo colapsar su economía, sus redes sociales y su propia institucionalidad, pero las elecciones de mayo del 2003 han significado una opción diferente por parte del pueblo argentino en una apuesta a la esperanza y el cambio (...) [Por su parte] el Presidente Lula le ha dado visibilidad a su vocación estratégica para con el MERCOSUR. Nosotros debemos actuar para la consolidación y fortalecimiento del MERCOSUR (...) conforme con nuestra vocación latinoamericanista” (IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 2003: 4).

el FA. Asimismo, y en el plano institucional, durante estos años se impulsó una de las principales reformas que se debatieron en el bienio 2005-2006, como fue la creación del Parlamento del MERCOSUR, que tuvo costos políticos internos importantes para el FA¹². En la misma línea, también se promovió el ingreso de Venezuela como miembro pleno. Finalmente, los tres partidos acordaron la implementación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), una de las iniciativas más emblemáticas, que daba cuenta de los avances en el intento de construir un “nuevo MERCOSUR”.

Sin embargo, esta coyuntura excepcional para avanzar en acuerdos regionales encontraría pronto obstáculos importantes. En primer lugar, el conflicto entre Uruguay y Argentina por las “papeleras”, que introdujo un elemento hasta entonces insospechado de tensión y desconfianza al interior del bloque¹³. En esta línea, la “prescindencia” de Brasil afectó al MERCOSUR en su conjunto al no poder procesar institucionalmente la disputa. En este sentido, puso nuevamente en evidencia el peso de los “países grandes” en la dinámica del proceso. En segundo lugar, las dificultades en avanzar en los aspectos económicos de la integración, en particular en lo que refiere a la concreción de la Unión Aduanera y a la lenta recuperación del comercio intrarregional, habilitaron la búsqueda de nuevas opciones comerciales, al menos para el caso de Uruguay; es en este contexto en que empieza a discutirse la posibilidad de un TLC con EE.UU. Por último, y ante las dificultades concretas del Bloque regional, al interior del propio Frente Amplio fue ganando espacio una posición más flexible y matizada sobre el MERCOSUR, dando cuenta de un cambio importante en las preferencias del partido. Esta es la coyuntura en que accede al poder en Paraguay la Alianza Patriótica para el Cambio.

4. Preferencias político-partidarias: el caso de la APC

La Alianza Patriótica para el Cambio se convierte en partido de gobierno en el año 2008¹⁴ quebrando la hegemonía ininterrumpida de la Asociación Nacional Republicana desde la transición a la democracia¹⁵. El 15 de agosto de 2008, en su discurso de asunción como Presidente Fernando Lugo establecía: “Esta alianza ha dialogado con la comunidad y desde

¹² Tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado, se opusieron de forma contundente y categórica a la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

¹³ El origen del conflicto fue la instalación de dos plantas de celulosa sobre la costa uruguaya del Río Uruguay. Para un análisis detallado del conflicto consultar a Pradal (2008)

¹⁴ Participaron en la creación de la Alianza 10 partidos políticos, de cuales el más relevante era el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), uno de los partidos históricos del Paraguay. Junto a éste se alinearon como soporte político de Fernando Lugo el Partido Revolucionario Febrerista, el Partido Demócrata Cristiano, País Solidario, Movimiento al Socialismo, el Partido Comunista Paraguayo, el Frente Amplio, el Partido Popular Tekojoja, Partido Encuentro Nacional y el Bloque Social y Popular.

¹⁵ Cabe destacar que este partido fue también el principal apoyo partidaria de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989).

tal espacio compartido ha surgido siempre como una inquietud la necesidad de un mayor impacto socioeconómico de los emprendimientos energéticos compartidos en la actualidad con los pueblos hermanos de Brasil y Argentina. Obedientes al mandato, acudiremos ante nuestros pares en el afán de encontrar que estas causas nacionales se transformen en Causas Binacionales de objetividad, solidaridad y conciencia de un futuro compartido” (en Fassi, 2010: 66). Esta declaración, que hace clara alusión a los tratados bilaterales de Itaipú con Brasil y de Yacyretá con Argentina resulta relevante ya que da cuenta de las percepciones del nuevo gobierno paraguayo frente al contexto regional: más allá del MERCOSUR, es posible identificar un claro reclamo en torno a las relaciones con los países más “poderosos” que son percibidas no sólo como injustas sino también como ofensivas a la soberanía nacional.

Estos conflictos pueden ser estudiados desde una perspectiva relacionada con la defensa de dicha soberanía. Durante su campaña Fernando Lugo estableció seis ejes electorales, entre éstos figuraba precisamente la “Recuperación de la Soberanía Nacional”: “no negamos el fenómeno de la globalización dominante en el mundo moderno, pero rechazamos las pretensiones hegemónicas de los poderosos centros de poder mundial que la maneja. Somos integracionistas y universalistas, pero desde el respeto a nuestra soberanía y nuestra identidad nacionales.” (Fernando Lugo, en Ausberto Rodríguez Jara; 2008). Esta última oración no presenta dudas: la integración será aceptada siempre que se respete la soberanía y la identidad del Paraguay¹⁶. Desde esta perspectiva, el panorama de la integración en el marco del MERCOSUR para este país se presenta no sólo complejo sino también paradójico; mientras que, por un lado, el MERCOSUR se concibe como una instancia fundamental para el desarrollo económico del país -no sólo con los miembros asociados sino también como salida al mundo-, por otro lado las relaciones bilaterales anteriores al MERCOSUR y su continuación luego, llevan a la Alianza a identificar el proceso integracionista como un juego de poderes en el que la posición relativa de Paraguay lo deja en desventaja y como víctima de decisiones injustas.

En este sentido, y a diferencia de los otros casos, la APC se posiciona en clara continuidad con los reclamos de los partidos históricos del Paraguay: un MERCOSUR que atienda a las

¹⁶ El título que sigue al de “Soberanía Nacional” es claro en términos de los destinatarios del mensaje. Se denomina “Los reclamos sobre Yaciretá”; allí se establece que: “cualquier acuerdo que se realice sin tener en cuenta los derechos soberanos del Paraguay en Yacyretá, el Aña Kua y Corpus, serán desconocidos por el gobierno que presidiremos en el Paraguay desde el 15 de agosto de 2008. De la misma forma que con Itaipú, el nuevo gobierno paraguayo exigirá de la Argentina precios de mercado a su excedente hidroeléctrico exportado a la Argentina”. Las palabras y el tono con que Lugo se refiere son determinantes: “Tanto con Brasil y Argentina trataremos de mantener las mejores relaciones de hermandad, fraternidad y solidaridad, en el marco de la satisfacción de nuestros legítimos reclamos y del respeto y la equidad que debe reinar entre países hermanos y vecinos” (Fernando Lugo, en Ausberto Rodríguez Jara; 2008).

asimetrías en favor de coadyuvar al desarrollo del país. Así, el apoyo a un “nuevo MERCOSUR” se traduce en el consenso en torno a la ampliación de la agenda integracionista y la reforma institucional pero también en relación con los reclamos en torno a un cambio en las relaciones económicas intrarregionales. De esta forma, las preferencias de la APC ponen en primer plano una posición de crítica constante al derrotero del proceso; en particular en lo que refiere al estancamiento del eje económico-comercial. En el caso de esta Alianza, entonces, la identidad nacional y la soberanía del país se conforman en un eje articulador de su relación con el bloque.

5. Analizando las preferencias: ¿de la sintonía a la divergencia?

El análisis anteriormente expuesto da cuenta que en la coyuntura en que se ubica nuestro trabajo accedieron al gobierno de los países del MERCOSUR organizaciones políticas que tenían en común su interés por reformular la dinámica y la agenda integracionista hasta entonces vigente. En principio, el reforzamiento del perfil político del bloque, la ampliación de las temáticas objeto de discusión en clave social y productiva, la revisión de la estructura institucional, la inclusión de los derechos humanos y de la democracia como ejes prioritarios, el rechazo al ALCA (que implicó aceptar la negociación conjunta de acuerdos comerciales con países o regiones extrabloque), el acercamiento de la integración a los movimientos sociales y la sociedad civil en general y el tratamiento de las asimetrías (plasmado fundamentalmente a través del FOCEM) fueron los principales puntos de acuerdo en relación con las preferencias políticas expresadas. En cada uno de estos puntos pueden encontrarse similitudes en las expresiones discursivas de las organizaciones, aunque con diferencias en los énfasis otorgados. Asimismo, cada uno de estos aspectos puede rastrearse en iniciativas concretas vinculadas con el avance y profundización del MERCOSUR¹⁷.

Ahora bien, desde nuestra perspectiva en la coyuntura de los años 2007/2008 empiezan a cobrar relevancia aquellos aspectos vinculados con las divergencias en las preferencias políticas. En particular, lo que inicialmente identificamos como “tensiones” en los casos del FPV, PT y FA en los años 2002/2005; esto es: la vinculación de la integración regional con los escenarios domésticos y, en particular, con los proyectos o modelos de desarrollo sostenidos por cada fuerza política al interior de cada Estado. Esta tensión queda claramente expuesta cuando analizamos las propuestas de políticas para las elecciones presidenciales de

¹⁷ Como ejemplos pueden mencionarse: la firma del Consenso de Buenos Aires, la incorporación de Venezuela, los avances en temáticas vinculadas a la agenda social (la fundación del Instituto Social del MERCOSUR como caso clave), la instalación del Parlamento del MERCOSUR, la creación de la Unidad de Participación Popular, la firma del Protocolo de Ushuaia II, la adopción del FOCEM y la firma del proyecto de Código Aduanero Común, los avances en los acuerdos de integración educativa (Protocolos vinculados con los niveles primario, medio y universitario), entre otros.

los años 2006 y 2010 (Brasil), 2007 (Argentina) y 2010 (Uruguay). El caso de la APC, en esta coyuntura, no hace más que confirmar desde la situación particular del Paraguay el cambio en el contexto regional.

Así, para el año 2006, la plataforma electoral elaborada por el PT *en conjunto con sus aliados*, dedica poco espacio al MERCOSUR, que merece apenas tres menciones en todo el documento, dos de las cuales se vinculan al apoyo a las políticas de defensa de los DDHH en la región; más en general, la idea de la integración regional, es entendida *en términos continentales sudamericanos* y no regionales¹⁸. Cuatro años después, esta vez al calor de la campaña electoral en la cual el PT postuló a Dilma Rousseff, el programa electoral elaborado para la ocasión (nuevamente en conjunto con los partidos aliados) no da muestras de un cambio significativo en el rol que se le adjudica al MERCOSUR en particular, y a la integración regional en general: "[Brasil] fará, em associação com os demais países, avançar o processo de integração do Mercosul, resolvendo divergências e pendências e fortalecendo sua institucionalidade" (Resolução sobre as diretrizes de Programa 2011/2014, 2010: 21). Como puede deducirse, en el documento implícitamente se reconocen las dificultades para avanzar en el ámbito del MERCOSUR¹⁹.

Ahora bien, mientras que en estos documentos elaborados al interior de las coaliciones electorales del PT la temática de la integración regional y el rol del MERCOSUR no merecen mayor importancia, en los documentos internos del PT contemporáneos se observa un tratamiento significativamente más extenso. Sin embargo, esta reivindicación de la integración y del MERCOSUR se realiza en el marco de un documento que destaca, significativamente, la posibilidad de que surjan conflictos de diversa índole entre los países involucrados. Esto supone un viraje importante respecto de visiones previas más "optimistas" acerca del posible devenir del proceso de integración²⁰. A diferencia de lo que se planteaba cuatro años atrás, ahora el PT hace explícita la posibilidad de que exista una contradicción entre el proyecto de integración y lo que denomina "soberanía nacional", pero que en el

¹⁸ "Las políticas aplicadas a partir de 2003 por el Gobierno Lula no sólo evitaron la catástrofe económica, sino que sentaron las bases de un desarrollo sustentable que, en el mediano plazo, permitirá a Brasil ingresar a un ciclo virtuoso capaz de combinar crecimiento económico, bienestar social, democratización política, soberanía nacional e integración continental." (Programa de Gobierno PT 2007/2010, 2006: 7, las cursivas son nuestras)

¹⁹ En la misma línea, es significativo que dicho artículo se encuentre subordinado a los objetivos generales de la política exterior de la administración Dilma, entre los cuales la integración a escala sudamericana y no regional aparece como el eje de acción diplomática más importante

²⁰ Não basta defender a integração como uma resposta aos problemas de cada um de nossos países e aos problemas do conjunto da região. É preciso compreender que esta integração, para ter sucesso, precisa levar em conta a natureza assimétrica da economia dos diferentes países, bem como as diferenças históricas, culturais e políticas. É preciso compreender, também, que *existe uma contradição potencial entre o fortalecimento da soberania nacional e o projeto de integração econômica, social e política*" (Resoluções do 3er Congresso do PT, 2007: 134, las cursivas son nuestras).

conjunto de la propuesta puede entenderse claramente como capacidad de implementar un proyecto nacional de desarrollo, que incluye, claro está, la política exterior.

Por su parte, en lo que respecta al FPV, cabe destacar que en la medida en que sostenía una íntima vinculación entre política exterior y objetivos de política interna (ya desde el 2003), estaba dispuesto a revisar algunas de las reglas de funcionamiento del proceso de integración, aunque eso implicase en la práctica un retroceso. En esta línea, la revalorización de la noción de autonomía que hace el partido implica una recuperación de la capacidad de decisión por parte del estado, lo que se traduce en que se asumirán nuevos compromisos en la medida en que éstos no entren en contradicción con el proyecto nacional. Así, la relación autonomía-proyecto nacional tiene la potencialidad de generar conflictos con el proceso de integración, sobre todo si se percibe que en este nivel se toman decisiones que atentan contra el interés nacional o contra las recobradas capacidades estatales. Esta es la situación que se presenta frente a Uruguay, que termina afectando al conjunto del MERCOSUR, pero también en determinados momentos con Brasil. En este sentido, el FPV se posiciona desde un lugar que queda claramente resumido en la siguiente cita: “El regionalismo es la manera en que potenciaremos *nuestras posibilidades en el ámbito internacional*, sin que ello nos exima de *buscar relaciones bilaterales con países o bloques de países también en forma independiente*” (2005: 25)²¹. A partir del 2007, el mandato de Cristina Fernández se caracterizó por la continuidad, al menos en lo que respecta a los tres pilares básicos estructurados en torno al concepto de “interés nacional”, a saber: profundizar el rol del estado a la hora de definir el modelo de inserción internacional; revalorizar la autonomía como principio para esa inserción y subordinar la política exterior a los objetivos de política interna (Ramos, 2014). La continuidad queda clara cuando observamos que la plataforma electoral se expresa sobre el MERCOSUR en los mismos términos que para la elección anterior “relaciones con la comunidad internacional desde el proyecto regional MERCOSUR, *sin perjuicio de la bilateralidad y la multilateralidad cuando esté por delante el interés nacional*” (Plataforma del FPV, 2007: 2, las cursivas son nuestras).

Por último, y brevemente, el Frente Amplio, a partir de la mitad de su mandato, si bien asume la pertenencia al Bloque y declara que no va a emprender ningún camino que afecte los

²¹ En lo que refiere al acceso al mercado local el FPV en el gobierno ensayó distintas alternativas para “blindar” sus opciones de política económica: desde la imposición unilateral de medidas para-arancelarias para “frenar” la importación de diversos productos intrazona, hasta la negociación bilateral (principalmente con Brasil y Uruguay) y cuatrilateral (MERCOSUR) en el marco regional, pasando por la adopción de normativas específicas de promoción sectorial en aquellas áreas todavía no acordadas en el seno del bloque. Los resultados fueron variables, pero dan cuenta de una cierta voluntad negociadora que tuvo como límite la defensa del mercado interno y del proceso de reindustrialización.

compromisos asumidos, empieza a plantear explícitamente el desarrollo de una estrategia de “bilateralismo múltiple para aumentar y diversificar el intercambio comercial”. Esto implicaba la firma de “acuerdos comerciales bilaterales que impliquen el incremento de la colocación de nuestros productos en cualquier mercado”. El objetivo, claramente enunciado, era “disminuir nuestra vulnerabilidad” con respecto al MERCOSUR. En definitiva, “Es de vital importancia para el desarrollo de un proyecto de Uruguay Productivo, tener una política de comercio exterior pautada por una estrategia de inserción internacional *a la luz de nuestra conveniencia*” (V Congreso Ordinario del Frente Amplio Compañero General Líber Seregni, Inserción Internacional, 16 de diciembre de 2007: 9, las cursivas son nuestras).

Como puede deducirse de los extractos considerados, de forma matizada -como corresponde a un documento de consenso entre las distintas fracciones que componen a la organización-, el Frente plantea hacia el año 2007 tanto la profundización del MERCOSUR como libertad de acción para el Uruguay en función de sus intereses nacionales: diversificar el comercio exterior (disminuir su vulnerabilidad) y, a la vez, incrementar los compromisos regionales (coordinación de políticas, logro de la Unión aduanera, entre otros aspectos). Esta opción, que puede interpretarse como estratégica pero también como potencialmente contradictoria, da cuenta en realidad de la convivencia al interior del Frente de al menos dos grandes visiones en torno al MERCOSUR y a la inserción internacional de Uruguay. Por un lado, una visión que “apuesta a la región pero también a la búsqueda de nuevos socios comerciales” y, por otro lado, una visión con una “clara vocación internacionalista en materia de inserción económica” (Castellano, 2008: 103).

En el caso de la APC es difícil realizar un análisis comparable a la del resto de los casos ya que apenas 10 meses después de la asunción de Fernando Lugo, el principal partido de la alianza (el PLRA) se separa y pasa a la oposición. Esto debilita las bases políticas del nuevo gobierno y desdibuja las preferencias de la organización en cuanto tal a favor de las preferencias de los partidos restantes de la mencionada Alianza²².

A modo de conclusión

Si bien, como queda claro en nuestra exposición, el “nuevo MERCOSUR” nace de la convergencia en las preferencias políticas de los partidos gobernantes en los países del bloque a partir del 2002/2003, es importante señalar que ésta no parece involucrar la relación entre los escenarios domésticos y el proyecto de integración. En otros términos, la tensión

²² Los partidos que sustentan a partir de entonces al gobierno son: (xx). Actualmente se encuentra en desarrollo el trabajo de identificación de las preferencias políticas de estas organizaciones y su relevancia a la hora de explicar el posicionamiento del gobierno de Fernando Lugo frente al MERCOSUR entre los años 2009 y 2010.

fundamental se focaliza en el interrogante de cómo compatibilizar el MERCOSUR con los proyectos nacionales de desarrollo. En esta línea, en el FPV esta tensión queda explícita ya en el 2003, mientras que en los casos del FA y el PT ésta es más evidente a partir de los años 2006/2007. La incorporación de la APC al grupo de la “nueva izquierda”, bajo preferencias políticas que sólo encuentran explicación en la situación particular de Paraguay en el MERCOSUR, abre un período donde las diferencias en las preferencias políticas parecen marcar el tono de la integración mucho más que las convergencias.

Sin espacio para desarrollar cada uno de los casos nacionales, podemos señalar que el escenario sudamericano se torna cada vez más relevante para el PT en desmedro del bloque regional. Para el caso del FPV, es el escenario doméstico el foco de atención, y en particular la posibilidad de que el MERCOSUR entre en contradicción con las políticas económicas implementadas. El FA, en tanto, ha buscado sistemáticamente desde mediados de su primer mandato reducir la vulnerabilidad de Uruguay frente al MERCOSUR, lo que habilita la búsqueda de otras opciones de inserción internacional. La APC, por último, en un escenario de debilidad política interna, parece haber apostado por fortalecer la identidad y la soberanía nacional frente al proceso de integración regional. En esta línea, es la agenda económico-comercial la que señala la distancia entre las preferencias de cada fuerza; por el contrario, la agenda social, democrática y de DDHH parece haberse transformado en el principal eje de convergencias en torno a la integración regional en este período, al menos hasta el golpe de estado contra Fernando Lugo en el año 2012, que alejó al Paraguay de la “sintonía política” regional. Asimismo, no cabe dejar de lado en este contexto el tamaño de las asimetrías intrabloque, que también explican y habilitan las diferencias en las preferencias políticas de cada organización, en particular en lo que refiere al caso de Brasil frente al resto de los socios del MERCOSUR.

Bibliografía:

- ARAÚJO TEXEIRA, Zuleide (2009), “Consenso progresista desde el Sur”, en QUIROGA, Yesko; CANZANI, Agustín y ENSIGNIA, Jaime (comp.), *Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Montevideo: Fundación Friedrich Ebert
- BROESNER, Demetrio (2005), “Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias”, en Revista Nueva Sociedad N° 197, mayo-junio (pp.100-113)
- BUSTOS, Pablo (2010), “Cono Sur: auge, crisis y recuperación”, en BUSTOS, Pablo (comp.), *Consenso Progresista. Las políticas económicas de los gobiernos del Cono Sur. Elementos comunes, diferencias y aprendizajes*, Montevideo: Fundación Friedrich Ebert.
- COTTA, Maurizio (2001), “Sobre la relación entre partido y gobierno”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol 41, N° 162, julio-septiembre (pp.201-233)
- DÁVILA, Andrés (1998), “Partidos e Integración en América Latina. ¿Tienen la culpa de algo?”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, junio, Vol. 7, número 012, (pp. 141-168).
- DI TELLA, Torcuato y KIRCHNER, Néstor (2003), *Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene*, Buenos Aires: Galerna.
- MOREIRA, Carlos; RAUS, Diego y GÓMEZ LEYTON, Juan (coord.) (2008), *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, Montevideo: Trilce
- NATANSON, José (2008): *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Venezuela, Ecuador y Uruguay*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana
- LANZARO, Jorge (2006): “La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia”, Ponencia presentada en las V Jornadas de Investigación Científica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
- LUZURIAGA, Wilson (1999), *Las dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay*, DT N° 45, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- LANZARO, Jorge (2005), “La izquierda en Uruguay: de la oposición al gobierno”, en *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Año 2, N° 3, Noviembre (pp.185-197).
- MORAVCSIK, Andrew (1993), “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 4, (pp. 473-524).
- PEREZ ANTÓN, Romeo (1997), “Los partidos políticos y el MERCOSUR: el caso uruguayo”, en *Cuadernos del CLAEH*, N° 77, Año 22, Montevideo (pp.7-37).

- PRADAL, Laura Romina (2008), “Argentina vs. Uruguay: un conflicto que afecta al MERCOSUR”, en *Revista de Ciencia Política* N° 5 [en línea] Disponible en <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num5art2.php> Consulta: 10 de abril de 2010.
- RAMOS, Hugo (2015), *El Frente Amplio y el MERCOSUR: cambios y continuidades en las preferencias políticas en torno al proceso de integración (2003-2010)*, Ponencia Presentada en el VI Congreso de Historia e Historiografía, 28 y 29 de Mayo, FHUC-UNL, Santa Fe
- RAMOS, Hugo (2014), “Preferencias políticas e integración regional: el caso del Frente Para la Victoria (2003-2010)”, Ponencia presentada en el V Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo: AUCIP
- RAMOS, Hugo (2013). *La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR (1991-2006)*. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, inédita.
- RAMOS, Hugo y VASCHETTO, Mariano (2014), "Preferencias políticas e integración regional: el caso del Partido de los Trabajadores de Brasil (2003-2010)", trabajo presentado en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 8 al 11 de septiembre de 2014.
- SANAHUJA, José (2008), *Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina*, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 2007-2008, Buenos Aires: CRIES.
- SCHMITTER, Philippe (2002), “Neo-Neofuncionalism” en ANTJE, Wiener y DIEZ, Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press
- VILAS, Carlos (2005), *La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares*, en *Revista Nueva Sociedad* N° 197 (pp.84-99).
- ZELICOVICH, Julieta (2010), “Los determinantes domésticos en la formulación de la posición argentina en las negociaciones de la Ronda de Doha. Interrogantes en torno al dilema distributivo”, Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28 a 30 de julio