



# cuestiones de agenda

Bancada progresista  
del parlamento  
del MERCOSUR.  
Un actor regional

Gerardo Caetano  
Natalia Carrau  
Marcela Bermúdez

# CUESTIONES DE AGENDA OTROS TÍTULOS

Bancada progresista  
del parlamento del MERCOSUR.  
Un actor regional

GERARDO CAETANO  
NATALIA CARRAU  
MARCELA BERMÚDEZ

Los cuidados de la niñez: un desafío  
para la transversalidad de género  
en el Estado uruguayo, 2005-2009

NIKI JOHNSON  
FLORENCIA CABRERA BERENGUER  
NOELIA MACIEL BENITEZ

La política laboral de un proyecto  
socialdemócrata periférico: un análisis  
de los cambios institucionales en  
Uruguay 2005-2009

GUSTAVO MÉNDEZ  
LUIS SENATORE  
FEDERICO TRAVERSA

Estado, sociedad y participación  
social en el gobierno del Frente Amplio.  
Análisis de algunas experiencias

GUSTAVO DE ARMAS  
ANDREA LUZURIAGA  
FLORENCIA MACHADO





# cuestiones de agenda

La bancada progresista  
del Parlamento  
del Mercosur.  
Un actor regional

Gerardo Caetano (*coordinador*)  
Natalia Carrau  
Marcela Bermúdez

Friedrich Ebert Stiftung  
Representación en Uruguay  
Plaza Cagancha 1145, piso 8  
Casilla 10578, Suc. Pluna  
e-mail: [fesur@fesur.org.uy](mailto:fesur@fesur.org.uy)  
<http://www.fesur.org.uy>  
Tels.: [+598 2] 902 2938 / 39 / 40  
Fax: [+598 2] 902 2941

Corrección: María Lila Ltaif

Realización gráfica integral: [www.glyphosxp.com](http://www.glyphosxp.com)  
D.L.: 351.042/09

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

## Índice

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| Prólogo.....                                                               | 5  |
| Introducción .....                                                         | 7  |
| El Mercosur como proceso de integración regional.....                      | 8  |
| Breve repaso de la institucionalidad del Mercosur y sus implicaciones..... | 10 |
| Una opción por la política: la creación del PM.....                        | 13 |
| De la CPC al PM.....                                                       | 13 |
| La creación del PM .....                                                   | 15 |
| Los primeros años del Parlamento regional del Mercosur.....                | 17 |
| El Parlamento como «caja de resonancia» .....                              | 18 |
| La construcción de la BP en el Mercosur .....                              | 20 |
| La existencia de hecho de la BP.....                                       | 20 |
| Participantes en la BP.....                                                | 21 |
| Consolidación de la BP como grupo político, el paso ineludible .....       | 22 |
| Características del funcionamiento del Grupo Progresista .....             | 24 |
| Temas en borrador.....                                                     | 25 |
| Una mirada desde los propios actores .....                                 | 28 |
| Eje institucional.....                                                     | 28 |
| Eje político.....                                                          | 29 |
| Eje ideológico .....                                                       | 30 |
| Eje contenidos .....                                                       | 30 |
| Bibliografía .....                                                         | 32 |



## Prólogo

El presente documento forma parte de *Cuestiones de Agenda*, una serie de publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (ICP).

Las publicaciones son el resultado de un proceso promovido por ambas instituciones en el marco de un programa de cooperación orientado a investigar, analizar, debatir, diseminar información y producir insumos sobre temas relevantes de políticas públicas, de la agenda nacional y regional.

El programa se apoya en la existencia de núcleos de interés y producción coincidentes dentro de las modalidades de acción propias de las instituciones participantes. Se desarrolla produciendo sinergias entre las capacidades de investigación y análisis de una institución académica, y una agencia de cooperación que produce plataformas para la reflexión y el debate entre personas que actúan en gobiernos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y la academia.

En la primera instancia los temas de estudio elegidos fueron:

- ▶ Los instrumentos de participación social promovidos desde el Estado uruguayo durante el período de gobierno 2005-2010.
- ▶ El proceso de reformas laborales promovidas durante el período de gobierno 2005-2010.
- ▶ Los instrumentos de transversalización de género en el Estado uruguayo promovidos durante el período de gobierno 2005-2010.
- ▶ La incidencia de la bancada progresista en el proceso de constitución del Parlamento del Mercosur, y el impacto de ese proceso en los partidos políticos uruguayos.
- ▶ La renovación partidaria, centrada en esta ocasión en el caso del Frente Amplio.

El resultado de ese proceso se condensa en esta primera entrega de *Cuestiones de agenda* integrada por cinco títulos que tenemos el gusto de ofrecer a las y los lectores: ***Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias***, de Gustavo De Armas, Andrea Luzuriaga y Florencia Machado; ***La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009***, de Gustavo Méndez, Luis Senatore, Federico Traversa; ***Los cuidados de la niñez: Un desafío para***

*la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009*, de Niki Johnson, Florencia Cabrera Berenguer y Noelia Maciel Benitez; *Bancada progresista del parlamento del Mercosur. Un actor regional*, de Gerardo Caetano, Natalia Carrau y Marcela Bermúdez; *La renovación programática del Frente Amplio: temas, actores y contexto*, de Constanza Moreira y Lucía Selios.

Andreas Wille

*Representante de la Fundación Friedrich Ebert  
en Uruguay*

Pedro Narbondo

*Director del Instituto de Ciencia Política  
de la Facultad de Ciencias Sociales*

Diciembre de 2009



## Introducción

En este documento se muestran el surgimiento y la consolidación de un actor con perspectiva regional: la bancada progresista (BP) del Parlamento del Mercosur (PM), que se constituye como grupo político del PM en la sesión del 30 de noviembre de 2009.

En primera instancia se presenta la evolución institucional del proceso de integración del Mercosur, en el que se destacan como normas que le dan forma el Tratado de Asunción (TA) y el Protocolo de Ouro Preto (POP); luego se hace un recorrido de las implicaciones que el formato institucional tiene para el modelo de integración, destacando el impulso y el freno que da a los cambios necesarios.

La creación del PM es una opción por la política, por el cambio en el modelo de integración; fue impulsado en principio por los parlamentarios de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) a partir de finales de los noventa, y por los nuevos gobiernos progresistas a partir de 2002, con la idea de empezar el camino de una integración con mayor nivel de democratización y participación; también se impulsó una integración con mayor certeza jurídica, para lo que se estudió la creación de un tribunal de justicia.

Luego se analiza la construcción de la BP en el Mercosur, se recopila su historia, legisladores de izquierda o progresistas de la región en la CPC, o la existencia de hecho de la BP; se analizan los participantes, se ve su proceso de consolidación como grupo político como un paso ineludible, y finalmente se ven las características del funcionamiento del Grupo Progresista, su organización interna y su agenda de prioridades.

Al final, se analizan todos los temas teniendo en cuenta la mirada de los propios actores, los legisladores y coordinadores de la bancada, en los siguientes ejes:

- ▶ eje institucional,
- ▶ eje político,
- ▶ eje ideológico,
- ▶ eje contenidos.

## El Mercosur como proceso de integración regional

Hacia finales de la década de los ochenta e inicios de la década de los noventa los estados nacionales comenzaron a plantearse respuestas al creciente proceso de globalización y a la necesidad de reinserción en el nuevo contexto económico internacional que estaba naciendo. Los fenómenos de globalización y el surgimiento de regionalismos son procesos conectados en el tiempo. Esta dinámica dio lugar al surgimiento de diferentes procesos de integración regionales. América Latina se sumó a esta tendencia integracionista mundial, en muchos casos por los augurios de un mayor crecimiento económico vía incremento del comercio y como alternativa a la liberalización comercial multilateral, y en otros como proyecto de unión política de largo plazo.

En la década de los ochenta la coyuntura de los países del Cono Sur estaba dominada por contextos políticos de dictaduras militares, una descomunal deuda externa y un profundo quiebre en las relaciones sociedad-Estado por las prácticas del terrorismo de Estado. A inicios de la década de los noventa, Argentina, Brasil y Uruguay transitaban nuevamente hacia la democracia, mientras Paraguay comenzaba este proceso que finalizaría en 1993. La reapertura democrática trajo consigo un nuevo modelo económico y social con la aplicación de políticas de ajuste económico que se profundizarían en todos sus aspectos, que pasaron a conocerse como políticas neoliberales.

En 1991 en este contexto nació el Mercado Común del Sur (Mercosur), mientras la Unión Europea (UE) se ampliaba a nuevos socios y surgía la iniciativa de integración hemisférica conocida como el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), auspiciada por el presidente estadounidense George Bush (padre), que fracasó de forma definitiva en 2005.

El Mercosur se creó como instrumento para ayudar y facilitar la integración de las economías de los países miembros con el resto del mundo globalizado. El TA firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay<sup>1</sup> como iniciativa de liberalización recíproca ofrecía importantes ventajas económicas: fomentaría la especialización mediante el desarrollo de las ventajas comparativas, serviría para aprovechar las economías de escala, aceleraría el progreso técnico y serviría para ganar en productividad y mejorar el consumo por medio de la diversificación de bienes.<sup>2</sup> En la perspectiva de las economías pequeñas como las de Paraguay y Uruguay el Mercosur amortiguaría la exposición a los reveses de la economía mundial y potenciaría la matriz productiva al *amplificar* el mercado con la región.

---

<sup>1</sup> Actualmente el Mercosur está conformado por estos cuatro países. Venezuela está en proceso de incorporación como miembro pleno, y Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Chile están en carácter de miembros asociados.

<sup>2</sup> Secretaría del Mercosur, primer informe semestral, *Un foco para el proceso de integración regional*, elaborado por el Sector de Asesoría Técnica, Montevideo, 2004.

El mercado común se constituiría con una liberalización tarifaria intrazona, con la creación de una tarifa externa común y con la conformación de una política comercial común del bloque con terceros países, además de una coordinación macroeconómica y sectorial. El Consejo Mercado Común (CMC), encargado de la conducción política del bloque, el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del bloque, y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), encargada de asistir en temas comerciales al GMC, fueron creados como órganos decisorios del bloque. Los objetivos planteados en el TA se desarrollarían con la creación de 11 subgrupos de trabajo subordinados al GMC.

## Breve repaso de la institucionalidad del Mercosur y sus implicaciones

La base jurídica y normativa del Mercosur se compone fundamentalmente del TA de 1991, que es el acuerdo marco y fundacional, y por el POP<sup>3</sup> firmado en 1994, que define y amplía la estructura institucional del bloque. También se ha aprobado una serie de protocolos que impulsan la democracia en la región, dan forma al sistema jurídico y aprueban nuevos órganos, como el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

El POP puso fin al período de transición pautado, dio inicio a una etapa de consolidación, estableció la estructura institucional del bloque y un sistema de toma de decisiones, lo dotó de personería jurídica internacional y adoptó instrumentos de política comercial común propios de una unión aduanera. Si bien el POP no modificó sustancialmente la característica intergubernamental del bloque, posibilitó algunos aciertos para la promoción e inclusión de la participación social y ciudadana, y dotó al proceso de instrumentos institucionales de relevancia. En este sentido, el protocolo dio forma y competencias al brazo parlamentario del Mercosur a través de la CPC y creó el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), órgano consultivo de participación de empresarios, trabajadores y el tercer sector.

Los años subsiguientes fueron de consolidación y expansión para el bloque al incorporar nuevos temas, hasta mediados de 1998 cuando inició un período de estancamiento. El Mercosur desarrolla la parte comercial, pero se empieza a ver, dadas las asimetrías económicas, que la integración comercial trae consigo otros problemas; problemas sociales, problemas de asimetrías en el mercado de trabajo, competencias desiguales entre industrias (por ejemplo la automotriz y la maderera), y comienza a hacerse evidente la necesidad de administrar desde el punto de vista regional no solo lo comercial sino otras áreas de la vida social, política, económica.

Después de la crisis de 1999 y previo al desembarco de los gobiernos progresistas en la región, hubo quienes comenzaron a pensar que para administrar con perspectiva regional los conflictos que surgían había que pensar en una integración no solo con órganos ejecutivos como el CMC o el GMC, sino con órganos jurisdiccionales que resolvieran los conflictos (un tribunal de revisión), y con órganos que pensarán normas con sentido regional (un parlamento regional), ya que los parlamentos nacionales se abocaban a internalizar en los ordenamientos jurídicos lo que se decidía a nivel regional.

---

**3** El POP permitió poner al día un conjunto de decisiones que habían sido adoptadas a nivel regional pero no a nivel nacional. De esta manera se pone fin a un conflicto interno generado a raíz de la liberalización comercial simultánea que generó una *guerra comercial* entre los países del bloque. Para mayor información sobre la estructura institucional del Mercosur, véase <<http://www.mercosur.int/home.jsp?contentid=7&seccion=1>>.

La forma institucional que adoptó el bloque es importante para lo que se puede hacer, cómo se puede hacer y quién lo hace, la arquitectura institucional y el proceso de toma de decisiones son centrales para el modelo de integración y las orientaciones que se espera tome; a su vez el formato institucional implica un modelo de democracia en el que puede haber predominio de las lógicas de interés nacional, por lo tanto intergubernamental, o de creación de espacios supranacionales; y se vincula también con modelos de desarrollo nacional y regional.

En el caso del Mercosur, el diseño institucional asumido en el POP refleja un modelo de integración mercantilista, un sistema intergubernamental en el que la toma de decisiones se concentra en los poderes ejecutivos, fundamentalmente en las cancillerías, en vez de en órganos o instituciones comunes. Este diseño institucional, unido al conjunto de sistemas políticos presidencialistas, acentúa la lógica de la diplomacia presidencial y por tanto favorece una constelación institucional intergubernamental que impide la generación de espacios genuinamente regionales.

Si bien el POP abrió una *nueva etapa* con la intención de alcanzar un mercado único y mayor crecimiento económico potenciando la especialización productiva y las economías de escala, el diseño institucional establecido continuó relegando a la política a un papel secundario y la participación social quedó restringida a un organismo estrictamente consultivo y por momentos accesorio.

El diagnóstico de déficit democrático y de participación se sumó a las dificultades en profundizar la integración como herramienta política de desarrollo de los países del bloque. En esta línea, Vázquez (2006)<sup>4</sup> destaca tres grandes ejes de dificultades:

- ▶ déficit en la rendición de cuentas: a los actores involucrados les es difícil identificar quiénes toman las decisiones;
- ▶ déficit en el modelo institucional: porque ninguna de sus instituciones refleja un proyecto colectivo sino la articulación de proyectos nacionales en cuya agenda no figura el proceso de integración como prioritario;
- ▶ ausencia de órganos orientados específicamente a la integración productiva, lo que genera un choque de estrategias productivas nacionales diferentes que muchas veces entran en contradicción o conflicto.

Las causas que explican estas carencias no solo se encuentran en el diseño adoptado sino además en las metas propuestas, que según Vázquez se basaban en la «integración negativa en el terreno comercial»<sup>5</sup>. Se trata de un formato en el que el pilar de integración productiva, el desarrollo en clave regional y la participación ciudadana no son entendidos como elementos consecuentes del acuerdo regional. El objetivo central se concentraba en el incremento del comercio, lo que se traduce en la ausen-

4 M. Vázquez, M.: «Representación política y participación social en el Mercosur», ponencia presentada en el 3er Congreso Latinoamericano de Ciencia Política *Democracia y Desigualdades*, Campinas, Brasil, 2006.

5 La autora recoge una diferenciación realizada por Fritz W. Scharpf entre integración negativa y positiva, en que por integración negativa se entiende aquella que impulsa de forma prioritaria la libertad de mercado y la competencia, y la integración positiva es una integración de medidas positivas que incluyen acuerdos gubernamentales nacionales que legitimen políticamente la conformación de esa comunidad integrada.



cia de un tratamiento real y serio de las asimetrías entre los estados partes y en la no incorporación de otras dimensiones político-institucionales de corte cultural, social o subjetivo propias de proyectos profundos de integración.

Esta integración negativa pero fuerte en el plano comercial estaba en la base de los discursos de las elites gobernantes que crearon el Mercosur a inicios de la década de los noventa. En este discurso predominante las metas estaban dirigidas a una impronta restrictivamente comercialista y de cuño reduccionista. La integración no se pensó, en un comienzo, en clave regional o supranacional, y menos aún como proyecto político.

Posteriormente, en muchos sectores de análisis se entendió que el ascenso de gobiernos progresistas en los países del Mercosur modificaría la coalición de fuerzas y promovería cambios profundos en la visión y razón de ser del bloque. La hipótesis que subyace le adjudica a la izquierda una visión de integración más profunda, con mayor participación social y cuidado por aquellos aspectos de injusticia en que la política podría jugar un papel más enfático en la toma de decisiones. Sin embargo, los hechos demostraron un escenario bastante diferente. La principal conclusión es que la coincidencia político-ideológica no es razón suficiente para profundizar en términos sociales, políticos y productivos el bloque, sino que puede incluso multiplicar los roces entre países. La lógica *mano a mano* siguió primando en el momento de resolver conflictos altamente desgastantes.

## Una opción por la política: la creación del PM

«La instalación plena del Parlasur constituye un primer paso fundamental, una condición sine qua non, para avanzar hacia la ampliación de la representación política, la democratización y la legitimación del proceso de integración regional.»<sup>6</sup>

### *De la CPC al PM*

La dimensión legislativa, con un enfoque muy restrictivo y administrativo, estuvo mencionada desde el inicio del Mercosur en el TA de 1991, básicamente como una posibilidad en el último artículo del tratado y con el cometido primario de facilitar la internalización de las normas aprobadas en los parlamentos nacionales. Allí se establece: «Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta de Mercosur. Los poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado».<sup>7</sup>

Posteriormente, como se mencionó, en el año 1995 el POP abrió una nueva etapa, creó nuevos organismos<sup>8</sup> e incorporó novedades institucionales. Una de estas novedades es la mayor especificación de las competencias de la CPC, que quedó instalada como un órgano más del proceso de integración, aunque sin poder de decisión. En el POP la CPC se crea como «el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur».<sup>9</sup> Según lo allí establecido, se le asignó a la CPC una integración de igual número de parlamentarios representantes de los países miembros, designados por los propios parlamentos. El cometido estipulado fue «acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur».<sup>10</sup>

Es decir, aunque la dimensión parlamentaria en el proceso de integración haya sido escasamente considerada, instaurada a través de un órgano consultivo, deliberativo

---

6 G. Caetano, M. Vázquez y D. Ventura: «Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto», en Gerardo Caetano (coord.): *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo: CEFIR y Trilce, 2009.

7 Mercosur: *Tratado de Asunción*, Asunción, 26 de marzo de 1991.

8 Los órganos creados por el POP en 1994 fueron: el CMC, el GMC y la CCM, órganos con «capacidad decisoria subordinada de naturaleza intergubernamental»; la CPC, el FCES y la Secretaría Técnica. El POP también dejó abierta la posibilidad de creación de órganos auxiliares que se entendieran necesarios para alcanzar los objetivos del proceso.

9 Mercosur: *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura del Mercosur (Protocolo de Ouro Preto)*, Ouro Preto 17 de diciembre de 1994.

10 O. cit. n.º 9.

y de formulación de propuestas, y el POP no le haya otorgado atribuciones de control ni atribuciones de creación legislativa ni de codecisión, sin embargo en todo sentido la CPC fue el embrión del Parlamento regional, y colocó la idea como propuesta antes incluso de que fuera presentada formalmente en una cumbre del Mercosur.

Como señaló Caetano,<sup>11</sup> la crisis 2001-2002 en la región, además de impactos fuertes en las estructuras económicas y sociales de los países, consolidó una voluntad integracionista que comenzó a producir impactos y resultados. Si bien la CPC en ese entonces ya venía trabajando por la concreción de un espacio parlamentario regional,<sup>12</sup> el camino se hizo explícito cuando en ocasión de una reunión en Brasil a principios de 2003 los presidentes de Argentina, Eduardo Duhalde, y de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, expresaron en un comunicado conjunto que «coincidieron en la importancia de fortalecer la CPC, en el sentido de avanzar, en consulta con los demás participantes, en la dirección de un Parlamento del Mercosur».<sup>13</sup> En la cumbre del Mercosur de ese mismo año Brasil presentó un documento titulado *Objetivo 2006* que incluía la propuesta de avanzar en el objetivo de creación de un parlamento regional. Sin embargo, las diferencias entre los gobiernos de los estados partes y las reticencias en cuanto a profundizar el Mercosur nuevamente venían ganando terreno e impidieron que se alcanzaran grandes resultados.

La voluntad política para la creación del Parlamento retomó fuerza a mediados de 2003, cuando los presidentes recién electos de Argentina, Kirchner, y de Brasil, Lula da Silva, hablaban de la necesidad de avanzar en la constitución del Parlamento por voto directo, y esta misma voluntad política fue ratificada por los cuatro presidentes de los estados parte del bloque en la cumbre de presidentes del Mercosur. En diciembre de 2003 se materializó el PM en el *Programa de trabajo del Mercosur 2004-2006* aprobado por el CMC, que en el capítulo denominado «Mercosur institucional» propone: «Considerar, en el año 2004, la propuesta que elabore la CPC relativa al establecimiento del Parlamento Mercosur, de acuerdo a la solicitud realizada por los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, tomando en cuenta, como una primera etapa, el Acuerdo Interinstitucional suscripto por el CMC y la CPC».<sup>14</sup>

Finalmente, aunque la Cumbre de Ouro Preto de 2004 —llamada por algunos «Ouro Preto II»— no logró una reforma institucional profunda como esperaban muchos actores, concretó algunos acuerdos importantes, entre ellos la autorización para que la CPC avanzara en las acciones para concretar un PM. Desde entonces, el Parlamento comenzó a ser una realidad.

11 G. Caetano: «Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración: ¿Una nueva oportunidad para "otro" Mercosur», *Serie Análisis y Propuestas*, Fundación Friedrich Ebert Uruguay (FESUR), diciembre de 2006.

12 Existe alrededor de una veintena de documentos elaborados por la CPC entre 1991 y 2004 relacionados con la creación de un Parlamento para el Mercosur. G. Caetano, 2006, o. cit. n.º 11.

13 Comunicado conjunto de prensa de los presidentes de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y de la República Argentina, Eduardo Duhalde, Brasília, 14 de enero de 2003, citado en G. Caetano, 2006, o. cit. n.º 11.

14 Mercosur-CMC, dec. n.º 26/03, 16 de diciembre de 2003.

La creación del PM

El trabajo de la CPC hacia la concreción de un PM, según Casal<sup>15</sup> puede dividirse en dos etapas. La primera de 1991 a 1999 y la segunda de 2000 a 2005, año en que se aprobó por decisión del CMC el PM. La primera de estas etapas, denominada «Conformación de la identidad», se caracterizó por iniciar un proceso de diálogo interno entre los parlamentarios de los estados miembros, la elaboración de un reglamento propio y la construcción de una agenda. El reglamento definido permitió el agrupamiento en secciones nacionales y la implementación del consenso como mecanismo para la toma de decisiones.

La segunda etapa, denominada «Profundización de la dimensión parlamentaria», consolidó el rol de la CPC con un objetivo claro hacia la constitución de un parlamento regional. En esos años tuvieron lugar debates internos y políticos profundos y se elaboró una agenda consistente y continuada. A su vez, los presidentes de los países miembros colocaron la creación de un parlamento como elemento necesario en el avance del proceso de integración. El Parlamento pasó a estar en la agenda política del bloque y de los estados miembros hasta que se concretó su creación.

Es relevante en esta segunda etapa la decisión del CMC 49/04 en la que se encomendó a la CPC elaborar un proyecto de protocolo de constitución del Parlamento en los siguientes términos: «Investir a la Comisión Parlamentaria Conjunta la calidad de comisión preparatoria, para realizar todas las acciones que sean necesarias para la instalación del Parlamento del Mercosur. Esta instalación se deberá efectivizar antes del 31 de diciembre de 2006. La Comisión Parlamentaria Conjunta elaborará un informe de actividades, así como el respectivo proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur para consideración del Consejo del Mercado Común».<sup>16</sup> La CPC se convierte, con este hecho, en el actor principal para la confección del Parlamento, donde los propios parlamentarios tienen mandato para intervenir de forma activa en la construcción trascendental que los convoca.

El CMC aprueba en diciembre de 2005 la firma del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur redactado por la CPC.<sup>17</sup> El protocolo pasó inmediatamente después a ser aprobado por los parlamentos nacionales de los estados miembros, proceso que tuvo lugar durante el año 2006.

El Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur estableció la sustitución de la CPC por el Parlamento «como órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, que integrará la estructura institucional del Mercosur».<sup>18</sup> Si bien establecía que la integración de sus miembros se daría a través del sufragio universal, directo y secreto, según la legislación nacional de cada país miembro, este

15 O. Casal: «El camino hacia el Parlamento del Mercosur», *Serie Análisis y Propuestas*, FESUR, diciembre de 2005.

16 Mercosur-CMC, dec. n.º 49/04, Belo Horizonte, diciembre de 2004.

17 La CPC designó un Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) de asistencia a la comisión para redactar el protocolo constitutivo que fue finalmente presentado. Este trabajo se desarrolló a lo largo de 2005, luego de que el CMC aprobara la decisión de crear el Parlamento y encomendara a la CPC como responsable.

18 Mercosur-CMC, dec. n.º 23/05: *Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur*.

procedimiento se prevé recién a partir de 2011. Se establecieron tres etapas<sup>19</sup> en la puesta en marcha del Parlamento, que de forma gradual irían conformando el «funcionamiento integral del organismo de acuerdo a ritmos secuenciales e históricos, que ofrecen garantías y preservan procesos complejos de arraigo de prácticas y nociones».<sup>20</sup> Lo que se intenta contener aquí es la gradual incorporación de la noción de parlamento regional, con todo lo que implica en la toma de decisiones del bloque, pero también en la construcción de una ciudadanía propia del Mercosur con un rol en la elección de autoridades y en el proceso de toma de decisiones.

El Parlamento tiene como propósitos: la representatividad de los pueblos mercosureños; la promoción y defensa de la democracia, la paz y la libertad; el impulso del desarrollo sustentable con justicia social y respeto de la diversidad cultural; garantizar la participación de actores de la sociedad civil; estimular la formación de conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios; contribuir al proceso de integración latinoamericano y a la ampliación del Mercosur, y promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional.

Sus principios se basan en: el pluralismo, la tolerancia de cualquier tipo de expresión; la transparencia de la información y las decisiones; el respeto a los derechos humanos; la cooperación con otros órganos del Mercosur y espacios de representación ciudadana; el repudio a cualquier forma de discriminación; la promoción del patrimonio cultural; el trato especial y diferenciado para los países con economías menores, y la equidad y justicia en asuntos regionales e internacionales.

Entre sus competencias se encuentran: organizar reuniones públicas y reuniones semestrales con el FCEs; recibir a las presidencias pro t mpore del Mercosur antes y después de su período; solicitar, elaborar y publicar informes; velar por el cumplimiento de la normativa en el bloque y por la preservación de la democracia; emitir declaraciones y recomendaciones a otros órganos; recibir y encauzar peticiones de los países miembros, y proponer proyectos de normas legislativas para el Mercosur y los estados miembros para la armonización de las legislaciones nacionales. También elaborará dictámenes de los proyectos de normas que requieren aprobación legislativa en los estados miembros y todo tipo de acciones y trabajos conjuntos con los parlamentos nacionales del Mercosur, con terceros parlamentos y otras instituciones legislativas, así como también celebrará convenios de cooperación y asistencia técnica con organismos públicos, privados y otras instituciones. El Parlamento también está facultado para elaborar y aprobar su propio presupuesto e informarlo al CMC en un plazo establecido. Deberá aprobar un reglamento interno y recibir un informe del presupuesto de la Secretaría del Mercosur.

De los propósitos, principios y competencias se desprende el papel relevante a jugar por el PM en la contribución a la legitimidad y la democratización del proceso de integración.

<sup>19</sup> Véanse G. Caetano, 2006, o. cit. n.  11; O. Casal, 2005, o. cit. n.  15, y Mercosur-CMC, dec. n.  23/05, o. cit. n.  18.

<sup>20</sup> G. Caetano, 2006, o. cit. n.  11.

## *Los primeros años del Parlamento regional del Mercosur*

Cumpliendo con el plazo estipulado en el protocolo constitutivo, que preveía su instalación antes del 31 de diciembre de 2006, el PM fue constituido el 6 de diciembre de 2006 con sede en la ciudad de Montevideo.

El protocolo estableció dos etapas de transición para el incipiente Parlamento. La primera etapa para los años 2007-2010, período en el que funcionaría con una integración paritaria de los estados partes de 18 parlamentarios cada uno, elegidos de manera indirecta por los parlamentos nacionales; debía elaborar y aprobar su reglamento interno y preparar un proyecto de parlamento a ser elevado al CMC en el que estuviera definida la composición basada en el criterio de representación ciudadana proporcional.

Para la segunda etapa, años 2011-2014, se estableció una integración proporcional atenuada (o decreciente, como se le llama en Europa), en que los parlamentarios deberían ser electos por sufragio directo, universal y secreto, según la agenda y las condiciones electorales de cada país miembro; esta etapa termina en 2014 con la primera elección conjunta de parlamentarios del Mercosur.

En los primeros años el PM trabajó para cumplir con sus objetivos. Elaboró y aprobó su Reglamento Interno en agosto de 2007, creó comisiones temáticas para abordar los temas legislativos, y afrontó el proceso de instalación y desarrollo de las competencias que le fueron dadas (ensayar el envío de recomendaciones, realizar declaraciones e interactuar con los demás órganos del Mercosur).

Asimismo, como le fuera encomendado, preparó un proyecto con los criterios de representación ciudadana proporcional para el PM a ser elevado por el CMC. La falta de consensos internos hizo que no se cumpliera con el plazo establecido en el protocolo constitutivo, que preveía en sus disposiciones transitorias que el CMC debía adoptar el criterio de representación ciudadana antes de diciembre de 2007.

El 28 abril de 2009 el PM aprobó el Acuerdo para la Consolidación del Mercosur y Propositiones Correspondientes, que en agosto elevó para la consideración del CMC, que no lo aprobó. Una interpretación posible es que las cancillerías no tienen al Parlamento entre sus asuntos prioritarios. Confeccionar el acuerdo implicó tiempo y esfuerzo para lograr consenso. Finalmente se aprobaron dos etapas de proporcionalidad, una primera caracterizada por una proporcionalidad más atenuada.

Mientras se espera la aprobación del CMC, las secciones nacionales del PM deben trabajar en la incorporación de la norma a los ordenamientos jurídicos nacionales y preparar las elecciones nacionales (que en esta instancia está previsto que no sean simultáneas).

Paraguay es el único país del Mercosur que ha elegido a los parlamentarios regionales junto con sus elecciones nacionales, si bien se le puede cuestionar el haberlas realizado sin estar definido el criterio de proporcionalidad y por lo tanto la cantidad de legisladores que debían ser electos. En el caso de Brasil, para incluir en sus próxi-



mas elecciones nacionales de 2010 la elección de legisladores del Mercosur, se debe incorporar a su legislación un año antes, por lo tanto antes de junio de 2009; actualmente se trabaja en la interpretación jurídica de la norma. Los argentinos tienen un complejo calendario electoral, con elecciones parlamentarias parciales en 2010, lo que podría postergar la elección de parlamentarios argentinos del Mercosur para las elecciones de 2011. En el caso uruguayo, se necesitan dos tercios de la Asamblea General para aprobar modificaciones a la ley electoral, por lo que se deberá trabajar un acuerdo con el Partido Nacional o recurrir a la reforma constitucional vía iniciativa parlamentaria.

### *El Parlamento como «caja de resonancia»*

La institución parlamentaria moderna como asamblea representativa e instrumento de control de los poderes ejecutivos con potestades para legislar e intervenir en el proceso de toma de decisiones data de antes de la Revolución Francesa. Sin embargo, se trataba de instituciones subnacionales que se circunscribían a estados federados o provincias y luego también nacionales que abarcaban al Estado nación. Los parlamentos supranacionales representantes de ciudadanías de más de un origen son relativamente nuevos. De hecho, el primer caso fue el Parlamento Europeo creado en 1957 por el Tratado de Roma. Lo que tienen en común estos modelos, no importa cuántos siglos separen sus construcciones, son la legitimidad y la representatividad que otorgan y el lugar que le adjudican a la ciudadanía como *institución* de la democracia.

Las formas de responder al déficit democrático o institucional en un bloque de integración están en el espacio político, o sea, en el espacio político regional. Este debate implica hablar de formas político-institucionales para profundizar y extender la democracia, porque generan valores, los institucionalizan en la sociedad y establecen mecanismos de respuesta a demandas. Como apunta Caetano: «Las instituciones, sobre todo en ingenierías políticas tan complejas como la de los procesos de integración, promueven la madurez y la modernización de las prácticas y de las nociones predominantes»<sup>21</sup>.

Voces disidentes con esta perspectiva de integración profunda confunden a menudo integración con pérdida de soberanía. Le adjudican a la política un sesgo partidario, un sesgo ideológico. Estas visiones no admiten cambios en el Mercosur porque tampoco admiten las nuevas formas en que deviene la democracia. Es por esto que la creación de un parlamento regional tiene importancia en la construcción de la democracia dentro del bloque. Si bien es cierto que los cambios necesarios en el Mercosur necesitan de la política, no podemos olvidar que la política y el sistema político en su conjunto son parte de la sociedad, la forman tanto como la deforman y la representan tanto como se separan —lamentablemente— de ella. En otras palabras, el mecanismo de representatividad que inviste a los sistemas democráticos, la forma en que los concebimos y la forma en que entendemos la política, sea a nivel nacional, regional o internacional, hablan de la sociedad misma.

21 G. Caetano, 2006, o. cit. n.º 11.

El parlamento es justamente la caja de resonancia de las demandas de las sociedades. Si el devenir de la historia modifica las dimensiones, integra países y genera canales de conexión más allá de las estrictas fronteras nacionales, las sociedades tienen no solo el derecho sino la obligación de estar representadas.

En este marco, la dimensión partidaria tiene más sentido y sustento. Podría verse incluso como la coordinación política regional que no solo impulsa transformaciones en la política regional, sino que además *destraba* situaciones complejas. Allí la izquierda política regional tiene un camino recorrido que la privilegia.

## La construcción de la BP en el Mercosur

El parlamento es el órgano por excelencia de representación de la ciudadanía y de los intereses de la sociedad. En el plano regional se repite el proceso natural de todo parlamento que es la formación de familias ideológicas, el acercamiento de los representantes por afinidades políticas, ideológicas y programáticas.

La conformación de bancadas por afinidad política, programática o ideológica no es un proceso original de esta región. En diferentes experiencias de procesos de integración regional en los que se adopta la figura parlamentaria se prevé su existencia. El Parlamento de la Unión Europea es un ejemplo exitoso de conformación de bancadas; y hay otros cuyos resultados no son tan conocidos, como el Parlamento Centroamericano o el Parlamento Andino.

### *La existencia de hecho de la BP*

La BP se constituyó inmediatamente después de la instalación del Parlamento, incluso antes ya había conversaciones entre los diferentes sectores de izquierda (y no solo de izquierda, también las derechas por su lado), porque hay ciertas afinidades y un relacionamiento histórico.

En lo que refiere a la BP en particular, existe una tradición muy vieja de relacionamiento entre las izquierdas latinoamericanas, las más revolucionarias o las más socialistas, por medio de la Internacional Comunista y la Internacional Socialista. En la región las diferentes izquierdas tienen vínculos históricos y se hicieron fuertes con el desembarco de las dictaduras, al buscar apoyos, coordinar resistencias, organizar ayudas y denuncias en la medida que iban cayendo las democracias; incluso en la vuelta a la democracia las izquierdas se vinculaban, no a nivel parlamentario pero tenían una historia común, lo que hizo que los parlamentarios que se reunían en la CPC primero y en el PM después tuvieran afinidad.

Entonces, si bien los parlamentarios progresistas no se acercaron con el objetivo de convertirse en un grupo político, indefectiblemente se camina hacia ahí; la afinidad ideológica y política se traduce en opiniones iguales o parecidas ante algunas normas, ante decisiones y declaraciones, en una visión de la integración y de los temas que deben priorizar en el Parlamento.

De forma casi natural se consolida la BP: coordina antes de las sesiones parlamentarias los temas a priorizar, define su agenda, planifica las prioridades para el semestre y para el año, los temas a impulsar, cómo avanzar en los acuerdos, qué estrategias desarrollar para que el Parlamento adopte los asuntos priorizados. La bancada comparte una mirada progresista de la integración, con el convencimiento de que hay que profundizar el Mercosur y mejorar y fortalecer el lugar del Parlamento entre las instituciones del Mercosur.

La BP convino algunos propósitos u objetivos generales, de los cuales cabe mencionar: el apoyo a los presidentes progresistas, el impulso y la profundización del proceso de integración y el establecimiento de una agenda común.

El primer objetivo en este momento es sustentar a los presidentes del Mercosur y asociados: Cristina Fernández, Evo Morales, Lula da Silva, Michelle Bachelet, Rafael Correa, Fernando Lugo, Tabaré Vázquez y Hugo Chávez. A pesar de ser un objetivo de características nacionales, es importante en cuanto a profundizar el proceso de integración y consolidar su perfil progresista.

El segundo objetivo apunta a su democratización político-institucional, a su difusión y legitimidad entre los ciudadanos de la región y a su capacidad de apoyar el desarrollo con justicia social de todos sus países, estados, provincias, departamentos, regiones, municipios, comunidades y entre todos sus ciudadanos.

El tercer punto básicamente tiene que ver con todo aquello que profundice el Mercosur, por ejemplo: en el ámbito económico la impostergable consolidación de la unión aduanera, cómo impulsar desde el Parlamento ese tema; desde el punto de vista laboral se ha trabajado en la Declaración Sociolaboral, cómo lograr que se consolide en un protocolo del Mercosur; con respecto a temas sociales, cómo pensar perspectivas de políticas sociales regionales, el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur, cómo impulsar políticas regionales respecto al tema social; la bancada tiene en la agenda los temas de infraestructura y de energía, hay un convencimiento de trabajar el tema de la interconexión eléctrica.

Es decir, la agenda que la bancada tiene asumida es la agenda de profundización del Mercosur, es una agenda progresista en la que la consolidación del Parlamento tiene un lugar destacado para el pleno desempeño de sus competencias.

### *Participantes en la BP*

El primer impulso a la BP nació de un acuerdo entre la delegación del Frente Amplio de Uruguay y la del Partido de los Trabajadores de Brasil (PT), que convocaron a los sectores progresistas de Paraguay y de Argentina. En una primera participaron: del Frente Amplio Juan José Bentancor, Roberto Conde, Juan José Domínguez, Doreen Ibarra, Eduardo Lorier, Rafael Michelini, Rubén Martínez Huelmo, Enrique Pintado, Eduardo Ríos y Jorge Saravia; Aloizio Mercadante y el doctor Rosinha del PT; más Ricardo Canese y Héctor Lacognata de Paraguay, y Carlos Raimundi de Argentina. Dado que Venezuela está en proceso de integración al bloque, pasando del estatus de Estado Asociado al de Estado Parte, una representación de legisladores integra el PM con voz pero sin voto; todos ellos participan en la BP.

En los últimos meses de 2008, al trabajo de la BP, y luego de una serie de encuentros en actividades políticas promocionadas por la Fundación Ebert que propició el diálogo de integrantes de la bancada con legisladores argentinos, se incorporó Mariano West, del bloque oficialista del gobierno de Argentina, como también debió haberlo hecho Ruperto Godoy, quien no pudo concretarlo por actividades en su provincia. Estas incorporaciones acercan al bloque progresista a los legisladores de Argentina, impres-

cindible para la constitución de mayorías. En el caso de Brasil se está trabajando en la incorporación de legisladores de los partidos de la base aliada del gobierno de Lula.

A su vez, la bancada se plantea la conveniencia de integrar a sus reuniones a legisladores de los demás países asociados al proceso de integración regional, especialmente de Chile y de Bolivia.

La búsqueda de mayorías parlamentarias se convierte en un tema importante, lo que fomenta el relacionamiento con parlamentarios por fuera del círculo duro; se trabaja tanto por la confirmación de nuevas incorporaciones como por el logro de apoyos puntuales de otros legisladores cercanos a la bancada. Para la conformación de la bancada, que es un proceso en movimiento, se acordó ir definiendo el bloque de a poco, realizar actividades de tipo formal e informal (reuniones bilaterales, seminarios) para discutir una agenda y una estrategia comunes, y así ir definiendo sus integrantes, sus objetivos y sus estrategias.

El objetivo de incorporar nuevos legisladores a la bancada o de lograr el apoyo de otros para sus propuestas se combina con el objetivo de difundir su trabajo y consolidar su funcionamiento, al tiempo que se vincula con la legitimación del PM, cuestión fundamental para justificar su existencia y la adopción de la elección directa de sus integrantes en los ordenamientos jurídicos nacionales. Por lo tanto es muy importante el trabajo que la BP realice en el Parlamento, en el Mercosur en general y particularmente en cada uno de los países, para construir una lógica política regional, difundir y profundizar la integración, mostrar el rol central del Parlamento en esa construcción y profundización, y generar una conciencia política en torno a la integración, el Parlamento, su composición y la elección por voto ciudadano de sus integrantes.

### *Consolidación de la BP como grupo político, el paso ineludible*

El Parlamento del bloque debe asumir la forma institucional que le permita la mejor representación de los pueblos; para ello está prevista en el Reglamento Interno<sup>22</sup> la creación de grupos políticos. De esta manera se busca trascender en este ámbito la lógica nacional que domina y asumir una representación de carácter político, ideológico y programático.

Actualmente, por ejemplo, la Mesa Directiva que coordina el funcionamiento del Parlamento está integrada por un presidente y tres vicepresidentes, uno de cada país, porque la lógica sigue siendo nacional, y coinciden las presidencias del Parlamento con las presidencias pro t  pore del bloque. Se aspira a que las directivas y las presidencias del Parlamento tengan una lógica de grupo político en vez de ser una por país; tal vez se pueda mantener también el criterio de representación nacional, pero la diversidad importante en el Parlamento tiene que estar dada por la representación de los grupos políticos.

-----  
<sup>22</sup> Parlamento Mercosur, disp. 06/2007, «Reglamento interno del Parlamento del Mercosur», 6 de agosto de 2007.

La BP trabaja desde hace tiempo para explicitar su situación y presentarse oficialmente como grupo político. Ha confeccionado una declaración fundacional sobre la que tiene acuerdo político, en la que plantea qué busca en las distintas áreas de la integración y cuáles son las ideas fuerza que guiarán su actuación.

En ese documento fundacional de seis páginas se recorren los siguientes temas: Mercosur no solo como bloque económico y comercial, sino fundamentalmente como proyecto político, social y cultural; compromiso con la democracia y el Estado de derecho (derechos políticos, económicos, sociales y culturales); reducción de asimetrías y cooperación para el desarrollo de los estados partes; logro de la progresiva igualdad entre los ciudadanos; desarrollo e integración de infraestructuras físicas de transporte, comunicaciones y energía como condición para el éxito del proceso de integración; corrección de las asimetrías del comercio internacional y fundación de un orden mundial más justo; solución de problemas ambientales mundiales, cambio climático y calentamiento global; coordinación de políticas macroeconómicas; centralidad de la educación y el desarrollo científico y tecnológico en el proceso de integración, y el Parlamento del Mercosur como la voz de la ciudadanía del bloque, instrumento de construcción de identidad y expresión democrática del proceso de integración.

La declaración fundacional es una forma de mostrarles a los cercanos a la bancada que la plataforma es amplia y que su objetivo es profundizar la integración; es una forma también de exponer a todos los parlamentarios del Mercosur la propuesta y la visión de integración que se tiene, y, por supuesto, difundir esas propuestas a la ciudadanía para lograr su adhesión. Entonces tiene múltiples cometidos, definiendo una imagen hacia la gente, hacia los demás legisladores y hacia el mundo político de la región y del mundo.

En este año 2009 la BP ha venido sopesando los tiempos del bloque, buscando el momento más propicio para solicitar su constitución. Si bien el trámite no presenta dificultades (básicamente consiste en presentar una nota en la que se comunique la decisión de constituirse como grupo, definir un coordinador y presentar los objetivos y los nombres y firmas de quienes la integrarán), el Parlamento estuvo abocado a trabajar los temas no resueltos de cara al cierre de la primera etapa de transición, que implica, como se mencionó, acordar la proporcionalidad imprescindible para avanzar en las elecciones nacionales de los parlamentarios regionales.

Se evaluó que era conveniente esperar a preparar el Acuerdo Político para la Consolidación del Mercosur, elevarlo al CMC y esperar su aprobación; luego vinieron la campaña electoral y las elecciones nacionales en Uruguay, pero en la actualidad hay consenso en que ya es tiempo de fortalecer el Parlamento vía avances. El conformar grupos políticos dentro del Parlamento desde la perspectiva progresista es un avance, y se espera que los demás sectores políticos hagan sus propios grupos, porque la intención de la bancada no es primar sobre los demás sino impulsar la organización política del Parlamento.

Los criterios de conformación de los grupos están definidos en el Reglamento Interno del Parlamento del Mercosur, que establece que «los Parlamentarios y Parlamentarias podrán constituirse en grupos de acuerdo a sus afinidades políticas». Un grupo

político puede integrarse con un mínimo de 10% de la integración del Parlamento si corresponde a un solo Estado, o con cinco parlamentarios si son de por lo menos dos estados; la pertenencia de los parlamentarios será única.

En la actualidad existen dos grupos políticos: el Partido Nacional y el Frente Amplio. Los 10 parlamentarios que componen el grupo Frente Amplio e integran la BP deberán renunciar a este para pasar a ser parte del grupo político progresista.

### *Características del funcionamiento del Grupo Progresista*

El Grupo Progresista asumirá las características de funcionamiento que hasta ese momento tenga la BP. En ese sentido las reuniones plenarias se realizarán el día previo a la sesiones ordinarias y extraordinarias del Parlamento del Mercosur, pudiéndose convocar excepcionalmente, en caso de acordarlo. Dado que no hay sesiones en enero, hay previstas por lo menos 11 reuniones plenarias al año en las que participan todos los legisladores que integran la bancada, los coordinadores —uno por país y un coordinador general— y los asesores permanentes, y, en caso de ser necesario, se podrá invitar a otros legisladores, dirigentes, autoridades o técnicos.

Se nombrará una mesa compuesta por cinco legisladores, uno por cada Estado parte del Mercosur y uno por Venezuela que está en proceso de adhesión, los cuales deben coordinar las actividades. Participarán el coordinador de la BP, los coordinadores nacionales y, en caso de ser necesario, los asesores permanentes. La figura del coordinador nacional debe existir en tanto el conjunto de legisladores progresistas de un país lo considere necesario, pero se apuntará a pasar a los coordinadores regionales por tema.

La mesa estará presidida por el integrante del país que tenga la presidencia pro t  pore en ese momento, con una presidencia rotatoria cada seis meses o una presidencia anual pero también con sistema de rotación; se promover   que los integrantes de la mesa no sean integrantes de la Mesa Directiva del Parlamento ni cabezas de delegación de ningún país ante la bancada ni el Parlamento.

Se conformarán grupos de trabajo (GT) con los parlamentarios progresistas que integren la misma comisión en el Parlamento; esos GT deberán definir objetivos para el trabajo en la comisión, ponerlos a consideración de la bancada y establecer una estrategia conjunta para llevarlos adelante; a estos GT se les incorporarán un coordinador técnico-administrativo y algún asesor que profundice y asesore en la temática. Los parlamentarios también podrán recurrir a grupos de asesoramiento existentes en los parlamentos nacionales, en las bancadas nacionales, en centros de estudios, en universidades, en fundaciones o a otros que puedan realizar la tarea.

La secretaría o secretariado estará compuesta por un coordinador general, los coordinadores nacionales, los asesores generales y los de asuntos específicos, los futuros coordinadores de área (de finanzas, administrativa, de comunicación, de asesores, de coordinadores de GT, etc.) y los secretarios y administrativos que se contraten. El coordinador general junto con los coordinadores nacionales (los de áreas cuando el secretariado se consolide) y los asesores generales definirán y llevarán adelante,



con el apoyo de los demás integrantes, las principales tareas del secretariado: asistir política, técnica, logística y administrativamente a la BP para que cumpla con todos sus objetivos.

Se continuará con la coordinación de la participación de los parlamentarios progresistas en las comisiones de trabajo del Parlamento. La BP definió las comisiones en las que consideraba debía tener presencia, y aquellas en las que consideraba clave tener la presidencia.

Al primar aún un criterio nacional para la asignación de las presidencias y vicepresidencias de las comisiones, y sabiendo que a cada país le corresponden tres o cuatro comisiones, la bancada tuvo que articular su presencia con ese criterio. Por un lado identificó y categorizó a los legisladores como aquellos que componen la bancada, aquellos que acompañan en ciertas ocasiones y los que claramente no están. Con esa categorización se trató de ver quiénes estaban en qué comisiones, qué cambios había que hacer para tener presencia en todas las comisiones, y, traspasando la lógica nacional, qué presidencias eran accesibles. Hubo que conjugar lo deseable con lo posible entre querer tener la presidencia o vicepresidencia en algunas comisiones donde se quería impulsar temas, y a la vez tener claro dónde había legisladores que pudieran acceder a esa presidencia por su trabajo o su permanencia; es difícil inventar un presidente o mover un legislador para que sea presidente.

## *Temas en borrador*

Existe una multiplicidad de temas que la bancada deberá abordar, definir y resolver, algunos de carácter organizacional e institucional, otros de carácter político e ideológico y otros programáticos. Interesa en este apartado mencionar tres, entendiendo su importancia en las posibles connotaciones en el corto, mediano y largo plazo. El primero refiere a la composición proporcional del Parlamento y las características de las elecciones directas. Un segundo tema es el partido político y los espacios de reflexión, con el que relacionamos los vínculos e intercambios hacia fuera del bloque. Y un tercer tema es la consolidación orgánica y el papel de los equipos de asesoramiento como aporte a la consolidación y continuidad del grupo.

Como ya fuera planteado, dos de los temas más relevantes que aún están pendientes de resolución y que afectan de manera directa a la BP son el cierre de la primera etapa de transición del PM previsto para diciembre de 2010 y la consolidación de las bases para la puesta en marcha de la segunda etapa de transición que, como se dijo, transcurrirá entre 2011 y 2014.

Para el cierre de la primera etapa de transición falta aprobar la proporcionalidad en la composición del Parlamento, cuestión imprescindible para incorporar a los ordenamientos jurídicos nacionales y convocar a las primeras elecciones directas por voto ciudadano de los parlamentarios de Argentina, Brasil y Uruguay, ya que en Paraguay ya fueron electos. Este aspecto tiene dos elementos: el número de parlamentarios que le corresponde a cada país —luego de la oposición paraguaya al salto cuantitativo que implicaba la adopción de la proporcionalidad en Argentina y Brasil, se contempló el reclamo y se acordó una proporcionalidad más atenuada al inicio para

pasar después a la proporcionalidad definitiva—, y, una vez aprobada la proporcionalidad atenuada, el tiempo que se requiere para incorporarla a los países, y la instrumentación de las elecciones directas.

La BP se ocupa también de otros aspectos que refieren a las elecciones, por ejemplo la armonización de los tiempos electorales de Uruguay, de cinco años, con los del resto de los países del bloque, de cuatro años, mientras no se resuelva la votación simultánea; también se ocupa de los desafíos vinculados a las elecciones simultáneas. ¿En este sentido se coordinará y difundirá una imagen del Grupo Progresista? ¿Se hará una campaña regional?

Un segundo tema que importa señalar refiere al papel en el plano regional de los partidos políticos y las fundaciones, y a los vínculos que se establecen fuera del bloque. A nivel nacional los parlamentarios y las bancadas que se constituyen en los parlamentos tienen un partido político detrás y un espacio de reflexión académica (está de moda denominarlo *fundación*); es decir, existen las tres patas: el partido político que define la línea ideológica y política, la fundación donde los intelectuales y académicos reflexionan, y el brazo de acción del partido que son los parlamentarios.

La pregunta que cabe entonces es: si ya hay una BP regional, ¿habrá un partido progresista del Mercosur, habrá fundación? En el caso europeo por ejemplo existen el Grupo Socialista Europeo, el Partido Socialista Europeo y la Fundación Progresista Europea.

Este tema es pertinente para el mediano plazo, porque no se le puede pedir a una bancada que se aparte de legislar y preocuparse por la integración, el Parlamento y el Mercosur, del trabajo en las comisiones, etcétera, y al mismo tiempo desarrolle las funciones de un partido político o de una estructura política (por ejemplo en un tema que está planteado: cómo llevar a cabo una campaña electoral para la elección de los legisladores). De la misma forma, no se le puede pedir que se detenga a hacer reflexiones académicas, insumo necesario para la toma de decisiones.

Hay pasos dados en este sentido, que si bien no logran conformar una plataforma política desde la cual trabajar, son experiencias regionales: existen la Internacional Socialista, la Internacional Comunista; en América Latina existe el Foro de San Pablo, que es más bien un foro de debate y reflexión política; y existe, impulsado por la FES, que a la vez apoya a la BP, el Foro de Partidos Progresistas del Cono Sur, en el que han participado todos los que integran la bancada. Este último es un foro de partidos, un foro de debate, pero con el impulso de grupos políticos progresistas; en el ámbito de ese foro se puede empezar a dar la discusión para conformar un frente progresista del Cono Sur. Respecto a la fundación, existe una red de fundaciones progresistas impulsada por la FES que incluso tiene vínculos con la Fundación de Estudios Progresistas de Europa, vinculada al Partido Socialista Europeo y al Grupo Socialista Europeo, que en este momento se denomina Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (GS&D).

Relacionados con esto están los vínculos que la BP —y si los hubiera, el partido y la fundación de la región también— pueda establecer con organismos similares de fuera del bloque. En la actualidad la BP tiene vínculo, cooperación e intercambio con

el Grupo Socialista Europeo-GS&D, tema no menor ahora que se retoman las negociaciones entre la UE y América Latina, en particular con el Mercosur.

Por último se reconoce la necesidad de priorizar y sistematizar el vínculo con la reflexión político-académica y el asesoramiento técnico. El asesoramiento es un tema importante, que no está claro cómo se va a estructurar en el PM.

En el PT de Brasil, por ejemplo, hay un cuerpo de asesores institucional, contratado por el Parlamento, que da asesoramiento a los parlamentarios en todas las materias; eso permite una memoria institucional importante de la bancada. En Uruguay cada legislador del Frente Amplio tiene sus asesores, y puede haber diálogo entre los asesores de los distintos sectores. El caso de la UE y los grupos de la UE es similar al caso de Brasil, tienen su cuerpo de asesores permanentes que permite dar una respuesta como grupo a las necesidades de conocimiento técnico.

Estos son solo algunos ejemplos de temas que se abren para la BP a partir de su consolidación.

En el apartado siguiente veremos las opiniones de varios legisladores integrantes de la BP sobre los temas de la bancada, el Parlamento y el Mercosur en general.

## Una mirada desde los propios actores

Como fuimos observando, la conformación del Parlamento regional del Mercosur, su proceso de construcción y el surgimiento de grupos políticos, en particular de la BP, forman parte de un proceso que ha planteado cuestiones políticas de vital importancia para la integración del Mercosur.

Algunas de estas cuestiones forman parte de desafíos particulares de la BP como grupo político que aglutina a las fuerzas progresistas de los países que integran el Mercosur. Otras están más relacionadas con las potencialidades que traerá la puesta en pleno funcionamiento del Parlamento regional y, dentro de este con el rol que cumplirá la BP y la relación entre los grupos políticos que vayan surgiendo y se vayan incorporando al proceso.

Por medio de entrevistas y consultas a actores calificados<sup>23</sup> involucrados en el proceso, y del análisis de la información disponible sobre el tema, identificamos diferentes ejes de estudio que recogen tanto desafíos planteados para la presente etapa de puesta en funcionamiento del Parlamento regional como potencialidades que seguramente se irán concretando o descartando en la marcha, y, sobre todo, elementos a destacar en la conformación de grupos políticos, en particular de la BP.

### *Eje institucional*

Este eje abarca tanto elementos propios de la conformación del Parlamento regional como aspectos relacionados con la *institucionalización* de la BP como grupo político del Parlamento. Los principales aspectos se concentran en la concreción de los instrumentos electorales de conformación del Parlamento. Es decir, sobresale la necesidad de otorgarles dedicación total a los parlamentarios, que sean electos de forma directa y acordar la proporcionalidad entre los países miembros del bloque. Este último aspecto, que aún no está resuelto se considera como un potencial obstáculo para la puesta en pleno funcionamiento del Parlamento regional. Respecto a la elección directa por la ciudadanía, se rescató como argumento de peso que fortalecerá la legitimidad de los parlamentarios y la relación que comenzará a surgir entre la ciudadanía y los legisladores electos.

Al mismo tiempo se destaca la importancia institucional del Parlamento «para otorgar una definitiva legitimidad de representación ciudadana y consolidación político-democrática de la institucionalidad del Mercosur».<sup>24</sup> En este sentido, se insiste en

---

<sup>23</sup> Para la elaboración de este documento se realizaron consultas a parlamentarios de los cuatro países miembros del Mercosur, y entrevistas a actores calificados en el proceso de construcción de la bancada progresista.

<sup>24</sup> Consultas a actores calificados: parlamentario perteneciente a la bancada progresista del Mercosur, octubre-noviembre de 2009.

la necesidad de establecer canales de relacionamiento institucionales entre el Parlamento y el CMC, así como también mecanismos que aseguren el cumplimiento de las funciones del Parlamento.

De alguna forma, se ve en el Parlamento «un órgano donde todos los partidos políticos de la región puedan volcar sus propuestas [...] para aportar a la construcción comunitaria con una vocación supranacional».<sup>25</sup> Se insistió en la falsedad de la afirmación de que el Parlamento funciona en detrimento de las soberanías nacionales. También se apela a que la constitución y el funcionamiento del Parlamento generen conciencia social en las sociedades del Mercosur respecto de los beneficios de contar con un órgano donde estén representados todos los partidos políticos de la región. Es más, se entiende que el agrupamiento por afinidades políticas y la conformación de bancadas por grupos políticos conforman un aspecto potencial para otorgarle mayor dinamismo al proceso, además de conferirle un carácter de natural.

Pero no todos los elementos destacados en las consultas apuntan a aspectos positivos. También surgieron elementos a mejorar y aspectos que deberán ser tratados con mayor profundidad. Uno de ellos es la necesidad de imbuir al proceso de conformación del Parlamento de agilidad para su concreción y de retomar las etapas marcadas en los documentos constitutivos. Para esto está claro que no alcanza con la voluntad de los parlamentarios, ni siquiera con el acuerdo de la BP. Se necesita un consenso regional y entre los gobiernos sobre el rol y el lugar que debe ocupar el Parlamento y su importancia para la democracia del proceso de integración. Este elemento plantea un claro desafío para los próximos años.

## *Eje político*

Al comienzo de este documento se planteaba la variable política en la construcción del Parlamento regional, y se insistió en que este proceso significa además una clara opción por la política en una trayectoria de conformación del Mercosur que por mucho tiempo careció de este aspecto.

En las consultas realizadas, este elemento volvió a surgir con fuerza. Al Parlamento se lo ve como «un instrumento de debate y consenso político de relevancia».<sup>26</sup> De este proceso dependen la trayectoria y el trabajo que tendrán los grupos políticos y en particular la BP. Con relación a esto se subrayó que: «la Bancada Progresista tendrá mejores posibilidades de incluir en el rumbo del proceso de integración, los derechos políticos, económicos y socioambiental y la reducción de las asimetrías».<sup>27</sup>

En términos de estrategia político-partidaria, queda claro en la información recabada en las consultas que el principal desafío planteado para la BP es afianzar la actividad del grupo político y consolidar en los plenarios los acuerdos alcanzados en la Plenaria. Además, se advierte que superar este desafío depende de «superar las diferen-

25 O. cit. n.º 24.

26 O. cit. n.º 24.

27 O. cit. n.º 24.

cias que puedan surgir en relación a los intereses nacionales».<sup>28</sup> Si se piensa desde un nivel supranacional, la frase anterior tiene particular relevancia, ya que ese tema ha sido parte de la gran crítica y autocrítica realizada al proceso de integración: la dificultad de superar el espacio sociopolítico de fronteras propio de un Estado nación y alcanzar una mirada regional pensando en un proyecto no conformado por cuatro partes sino como un todo.

En este mismo sentido, se apuntó en más de una oportunidad a la confrontación identidad nacional-identidad regional como parte de la dificultad, y a la política como característica de esta identidad. Es decir, se insistió con fuerza en la hipótesis de que la constitución de grupos políticos en el Parlamento colaboraría a la construcción de una identidad política, por oposición a la prevalencia de las identidades —e intereses— nacionales tanto en el Parlamento como en el bloque como un todo.

### *Eje ideológico*

De los ejes aquí planteados, este es el que deja entrever las inquietudes y preocupaciones propias de una BP. Es decir, los elementos aglutinadores de las fuerzas progresistas en los cuatro países miembros.

Algunos de los objetivos que se plantearon como propios de la BP y parte de los desafíos futuros responden a grandes estandartes de la izquierda en la región. Por ejemplo, se planteó como objetivo la construcción de una «verdadera integración de los pueblos en el marco de un proceso de desarrollo económico social sostenido y sustentable».<sup>29</sup>

También, pero del lado de los desafíos o las tareas a futuro de la BP, se afirmó que es necesario «dar cohesión a las visiones estratégicas, más o menos comunes que tenemos en el campo progresista, sobre el proceso de integración mercosuriano y sudamericano».<sup>30</sup> En este mismo sentido incluso se fue más allá al plantear la posibilidad para la BP de «interactuar con otros actores a escala regional o global, contribuyendo a un “regionalismo progresista”, o a un “internacionalismo progresista”, y asumiendo posición en cuanto a promover y lograr objetivos comunitarios, internacionales y multilaterales comunes».<sup>31</sup>

### *Eje contenidos*

En cuanto a los contenidos planteados, es importante señalar nuevamente el nivel de importancia que se les adjudica al Parlamento regional y a la conformación de grupos políticos.

Por ejemplo, se insistió mucho en la necesidad de que el Parlamento interactúe con otras instituciones del Mercosur. Si bien esto está estipulado en el Tratado Constitu-

28 O. cit. n.º 24.

29 O. cit. n.º 24.

30 O. cit. n.º 24.

31 O. cit. n.º 24.

tivo del Parlamento, no deja de ser notorio que en las consultas realizadas surja con particular interés. Asimismo, se sugirió la constitución de «nuevas formas de correspondencia entre la BP y actores de la sociedad civil que se identificarán y coincidirán con los ideales y los valores que defendemos».<sup>32</sup>

Por último, se retomó a modo de desafío la necesidad de «avanzar y concretar el acuerdo político al que se arribó en Asunción que gira alrededor de tres ejes fundamentales: la proporcionalidad atenuada, la creación de una Corte de Justicia del Mercosur y la profundización de las facultades del Parlamento». Estos tres ejes estarían presentes en los contenidos de la agenda de trabajo de la BP.

-----  
<sup>32</sup> O. cit. n.º 24.



## Bibliografía

- Caetano, G.: «Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración: ¿Una nueva oportunidad para “otro” Mercosur?», *Serie Análisis y Propuestas*, FESUR, diciembre de 2006.
- Caetano, G.; M. Vázquez y D. Ventura: «Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto», en Gerardo Caetano (coord.): *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo: CEFIR y Trilce, 2009.
- Casal, O.: «El camino hacia el Parlamento del Mercosur», *Serie Análisis y Propuestas*, FESUR, diciembre de 2005.
- Drummond, M.: «Parlamento do Mercosul: Consolidacao e desenvolvimento de suas competencias», en Gerardo Caetano (coord.): *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo: CEFIR y Trilce, 2009.
- Vázquez, M.: «Representación política y participación social en el Mercosur», ponencia presentada en el 3<sup>er</sup> Congreso Latinoamericano de Ciencia Política *Democracia y Desigualdades*, Campinas, 2006.
- Mercosur: *Tratado de Asunción*, Asunción, 26 de marzo de 1991.
- Mercosur: *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura del Mercosur (Protocolo de Ouro Preto)*, Ouro Preto, 17 de diciembre de 1994.
- MERCOSUR-CMC-DEC. n.º 49/04, Belo Horizonte, diciembre de 2004.
- Mercosur-CMC dec. n.º 23/05: Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.
- Parlamento del Mercosur, disp. 06/2007, Reglamento Interno del Parlamento del Mercosur, 6 de agosto de 2007.
- Secretaría del Mercosur, primer informe semestral, *Un foco para el proceso de integración regional*, elaborado por el Sector de Asesoría Técnica, Montevideo, 2004.

## ■ Insumos

Consultas a actores calificados: parlamentario perteneciente a la bancada progresista del Mercosur, octubre-noviembre de 2009.



