

La dimensión parlamentaria de la integración regional: dificultades para la participación de los Poderes Legislativos en el MERCOSUR (1991-2006)

HUGO DANIEL RAMOS*

Fecha de recepción: 13/06/2013 Fecha de aceptación: 26/03/2014

En el presente trabajo analizamos los problemas a los que se enfrentan los Poderes Legislativos Nacionales a la hora de maximizar su influencia en los procesos de toma de decisiones a nivel regional para incidir así sobre la dirección y la marcha del proceso de integración. Abordando el caso del MERCOSUR, nos centramos en tres aspectos: lo que denominamos “insuficiencias estructurales”, derivadas en parte del rol subordinado asignado a los Poderes Legislativos por los Tratados fundantes del proceso de integración; las asimetrías relativas de poder y de capacidades entre Poderes Legislativos y Poderes Ejecutivos y, por último, los problemas derivados de la manera en que los Poderes Legislativos han enfrentado las limitaciones señaladas de manera de optimizar su participación.

Palabras clave: Dimensión Parlamentaria, Integración Regional, MERCOSUR, insuficiencias estructurales.

This work analyzes the problems faced by the National Legislative Powers when it comes to maximizing and/or empowering its influence on the decision making processes at a regional level to influence on the integration process management. We focus on three aspects we consider fundamental: what we call “structural insufficiency”, derived partly from the subordinated role assigned to the Legislative Powers by the main Treaties of the integration process; the relative asymmetries of power and capabilities among Legislative Powers and Executive Powers and, finally, the problems stemming from the way the Legislative Powers have faced the stated limitations so as to optimize its participation in the integration.

Key words: Parliamentary dimension, Regional integration, MERCOSUR, structural insufficiency.

* Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Becario Posdoctoral CONICET.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo abordamos las relaciones entre Poderes Legislativos (PL) e integración regional, centrándonos en el caso del MERCOSUR. En particular, nos interesa destacar los problemas a los que se enfrentan los Legislativos nacionales a la hora de maximizar y/o potenciar su influencia en los procesos de toma de decisiones a nivel regional e incidir así sobre la dirección y la marcha del proceso de integración. Cabe mencionar que, si bien el artículo sigue una lógica básicamente descriptiva, combina analíticamente aportes vinculados al diseño institucional y al estudio de los procesos legislativos.

En este marco, la literatura especializada aborda y señala en general dos tipos de problemas:¹ por un lado, lo que denominamos “insuficiencias estructurales”, derivadas en parte del rol subordinado asignado a los Poderes Legislativos por los Tratados fundacionales del proceso de integración (Caetano y Pérez Anton, 1998; Caetano y Perina, 2000; Grosso y Svetaz, 2000); por otro –y de forma complementaria–, los problemas derivados de la asimetría relativa de poder y capacidades entre Poderes Legislativos y Poderes Ejecutivos (Paikin, 2003; Caetano, Pérez Antón y Coronel, 2003; Drummond, 2005). Los enfoques que se centran en este segundo aspecto destacan los problemas intrínsecos derivados de la propia naturaleza del Poder Legislativo junto con las escasas competencias que le imposibilitan disputar con éxito algún grado de protagonismo en la política exterior de los Estados. Desarrollamos más extensamente estos temas en los dos primeros apartados del artículo.²

Un tercer aspecto que destacamos en este trabajo son *los problemas derivados de la manera en que los Poderes Legislativos han enfrentado las limitaciones señaladas de manera de optimizar su participación en la integración*. En otros términos, las propias insuficiencias de los Poderes Legislativos en el marco regional, dada una determinada constelación institucional a nivel regional y un núcleo ya establecido de competencias constitucionales a nivel interno. Nuestro supuesto principal, en este punto, es que los legisladores que forman parte de los Poderes Legislativos tienen interés en participar más activamente del proceso de integración, en particular de sus instancias decisorias.³

1 Seguimos aquí los lineamientos establecidos por la literatura de referencia, en particular a Caetano y Perina (2000). La categorización en “problemas estructurales” y en “problemas vinculados con la asimetría relativa de poder y capacidades”; sin embargo –si bien se inspira en aportes previos– es propia, así como la decisión de establecer un tercer “problema”, definido por la manera en que los propios Poderes Legislativos han procesado y enfrentado los desafíos de la integración.

2 En este artículo sólo abordamos algunos aspectos de la estructura institucional del MERCOSUR. Para un análisis detallado de la misma, se sugiere consultar a Martínez Puñal (2005).

3 Asumimos también que las motivaciones que sustentan ese interés son pluricausales: factores de prestigio y de motivación personal; factores partidarios, en particular si se pertenece a partidos pro-integración; político-gubernamentales, en especial si se es miembro de partidos en el gobierno, etc.

Para desarrollar este último aspecto, vamos a detenernos en el funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM), “representante de los Poderes Legislativos” a nivel regional entre los años 1991 y 2006, momento en que fue reemplazada por el Parlamento del MERCOSUR. Junto con este desarrollo, al que le dedicamos el tercer apartado, vamos a enfatizar las vinculaciones entre los distintos núcleos de problemas, de manera de establecer claramente las posibilidades y límites de la participación legislativa en el marco de la integración del MERCOSUR.

La decisión de finalizar nuestro análisis en el momento en que se constituye el Parlamento se fundamenta en dos factores. Por un lado, en el supuesto de que el Parlamento inauguraba una dinámica política diferente a la hasta entonces imperante a nivel regional. Se preveía, en este sentido, que en pocos años se elegirían representantes directos, lo que facilitaría, entre otros elementos, un mayor acercamiento entre los legisladores en base a sus afinidades política-ideológicas (cabe mencionar que hasta el momento sólo Paraguay elige por voto directo a sus representantes). Por otro lado, en la necesidad de sistematizar y profundizar nuestra comprensión de los problemas que enfrentaron los PL a la hora de vincularse con el proceso de integración hasta el año 2006, de manera de contribuir a identificar tanto las continuidades como los cambios en relación con el funcionamiento del propio Parlamento del MERCOSUR.

El estudio de la CPCM es relevante en la medida en que sus competencias y funciones son similares a las que actualmente posee el Parlamento mercosureño. En este sentido, la CPCM puede decirnos mucho sobre qué esperar del Parlamento, a la vez que indicar las opciones disponibles para que esta institución logre transformarse en un actor de relevancia.

La investigación que sustenta el trabajo se basó principalmente en el análisis de los Diarios de Sesiones de los Congresos Nacionales de los cuatro países del MERCOSUR al momento de aprobarse el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto; legislación interna y Constituciones Nacionales, la documentación completa de la CPCM elaborada a lo largo de su existencia junto con la información obtenida a través de veinte (20) entrevistas personales semiestructuradas realizadas a legisladores, asesores y funcionarios vinculados a lo largo de su carrera política con el MERCOSUR. También se consideraron trabajos de especialistas vinculados con nuestra temática.

“INSUFICIENCIAS ESTRUCTURALES” Y PARTICIPACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS A NIVEL REGIONAL

A diferencia de los tratados de integración entre Argentina y Brasil de finales de la década de los 80, el Tratado de Asunción que dio origen

al MERCOSUR en el año 1991 estableció claramente la subordinación de los Poderes Legislativos de los Estados Parte en relación con los Poderes Ejecutivos (PE).

Así, el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil” firmado por ambos países el 28 de noviembre de 1988, preveía la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración con funciones y poderes relevantes para el desarrollo del proceso bilateral de integración. El Tratado establecía que los acuerdos alcanzados en la “Comisión de Ejecución del Tratado de Integración” (integrada por funcionarios gubernamentales de nivel ministerial) serían enviados a la Comisión Parlamentaria, compuesta por doce legisladores de cada Estado. Esta Comisión, si bien tenía carácter consultivo, podía elevar recomendaciones a la Comisión de Ejecución luego de analizar los acuerdos. Lo destacable era que esa Comisión Parlamentaria iba a tener acceso a los acuerdos *antes* de que éstos fueran enviados a los Poderes Legislativos para su aprobación. De esta manera podía influir claramente a través de sus recomendaciones sobre los avances del proceso.

El Tratado de Asunción (TA), en cambio, consideró sólo en su último artículo la relación entre los PL y la integración regional. Dentro de las disposiciones generales, sin especificaciones concretas acerca de su naturaleza y de las relaciones con los órganos con poder de decisión, disponía que “con el objetivo de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Los Poderes Ejecutivos de los Estados Parte mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común” (Tratado de Asunción, Art. 24).

Este artículo muestra la predominancia de los PE en el proceso de integración regional: son éstos los que “informan” a la instancia parlamentaria de las decisiones ya tomadas para que “faciliten” su internalización en el marco de los Poderes Legislativos de cada Estado. En clara sintonía con estas disposiciones, el TA consagró como órganos decisorios al Consejo del Mercado Común (CMC)⁴ y al Grupo Mercado Común (GMC)⁵ integrado por funcionarios gubernamentales con estrecha relación –o dependientes de– los PE.

Hasta 1994, cuando se firmó el Protocolo de Ouro Preto,⁶ la “instancia parlamentaria” de la integración del MERCOSUR no tuvo un rol institucio-

4 El CMC está conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de cada Estado Parte. La coordinación está a cargo de los Ministros de Relaciones Exteriores.

5 El GMC está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerios de Economía y Bancos Centrales. Su coordinación también está en manos de los Ministros de Relaciones Exteriores.

6 De acuerdo al Art. 18 del TA, los Estados Parte debían convocar antes del 31 de diciembre de 1994 a una Reunión Extraordinaria con el objetivo de acordar la estructura institucional definitiva del MERCOSUR. El resultado de esa reunión fue el Protocolo de Ouro Preto que, si bien estableció una nueva institucionalidad, lo hizo sobre la base de su provisoriedad, aplazando para el futuro un acuerdo definitivo.

nal claramente definido. De hecho, su progresiva institucionalización dependió de la voluntad de un reducido grupo de legisladores que lograron darle cierta continuidad y presencia para lograr su reconocimiento como institución regional en el año mencionado. Su influencia sobre el proceso de integración fue, sin embargo, escasa.

El diseño institucional del MERCOSUR fue objeto de interesantes discusiones en el seno de los PL en el momento de la aprobación del Tratado de Asunción, en particular en lo que se refiere al escaso papel reservado a los Poderes Legislativos. En el caso argentino, por ejemplo, el Senador Ricardo Lafferriere (Unión Cívica Radical) retomó la problemática al afirmar “Lo cierto es que cuando discutimos Tratados (...) los Parlamentos sólo pueden decir sí o no. Y el Parlamento no está para eso” (Diario de Sesiones Cámara de Senadores de la República Argentina, 24 y 25 de julio de 1991, p. 1285). Adicionalmente, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, se insistió en la posibilidad de incorporar un proyecto de declaración de carácter interpretativo del artículo 24 a los fines de explicitar que la creación de la CPCM no implicaba negar la posibilidad de un futuro Parlamento regional.⁷

Con un tono mucho más crítico, el Parlamento de Uruguay se planteó claramente la necesidad de crear mecanismos que le permitieran al PL mantenerse al tanto de los avances en el proceso de integración, dados los múltiples y potenciales efectos que éste tendría sobre todos los planos de la vida nacional. En este sentido, fueron percibidas claramente las limitaciones que imponía el Tratado a la ingerencia del PL. En palabras del Senador Bruera (Frente Amplio):

Se insiste en que los Poderes Ejecutivos mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos (...) sin embargo considero que el poder Legislativo tiene la obligación, no solamente de escuchar al Poder Ejecutivo, sino de intervenir activamente (...) el Senado de la República debe encontrar la forma de tener una participación activa (Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la República de Uruguay, 9 de mayo de 1991, p. 23).

Estas advertencias, que se repitieron también en el momento de la discusión parlamentaria del Tratado en Paraguay y Brasil (De Castro Neves, 2003) no obstaron, sin embargo, para evitar su aprobación. De hecho, y ha excepción de un informe de minoría emitido por la Cámara de Diputados de Uruguay, que se tradujo en tres votos negativos, en el resto de los países, el Tratado resultó aprobado por unanimidad.⁸

⁷ Sin embargo, en ambos casos, se decidió desistir, precisamente por la imposibilidad del Congreso de introducir cualquier tipo de modificación a los Tratados Internacionales.

⁸ Los tres votos negativos pertenecían al sector del Movimiento de Participación Popular (MPP) del Frente Amplio.

El “Tratado Marco”, tal como fue conceptualizado en las discusiones parlamentarias de Uruguay, cristalizó así una estructura de poder fuertemente sesgada a favor del Poder Ejecutivo de los Estados signatarios. La rápida constitución de la CPCM,⁹ por su parte, no logró modificar la subordinación de los Poderes Legislativos al no contar con recursos concretos de poder que le permitieran incidir en las negociaciones. Diversas son las razones que explican la marginalidad de la CPCM en el período 1991-1994. De acuerdo a Hirst (1996, p. 8) “sus vínculos con los órganos técnicos del MERCOSUR [fueron] informales e inconstantes, lo cual ha llevado a que la movilización parlamentaria en torno a la agenda integracionista ha[ya] sido limitada y/o desarticulada”. En este sentido, las limitaciones de la estructura institucional del MERCOSUR y la ausencia de redes interpartidarias contribuyeron decisivamente a limitar los alcances de la acción parlamentaria desarrollada durante estos años en el ámbito de la CPCM.

Cuatro años más tarde, cuando en el seno de los Congresos Nacionales se discutió el Protocolo de Ouro Preto nuevamente se planteó el rol de los PL, vía el cuestionamiento de las atribuciones concedidas a la CPCM mediante este protocolo. Cabe destacar el caso del Congreso de Brasil, donde dos fueron los tópicos que generaron resistencias. En primer lugar, la aparente violación a la autonomía de poderes entre los PL y los PE ya que la CPCM debía elevar sus recomendaciones al CMC *por intermedio* del GMC. La presencia de este último órgano colocaba claramente a la CPCM en una situación de subordinación frente al “ejecutivo” de la integración, el CMC. El problema se salvó gracias a una apurada intervención del CMC que estableció que el GMC sólo *daría curso* a las Recomendaciones de la CPCM, siendo su interlocutor legítimo el propio Consejo.

El segundo problema derivaba de la redacción del Art. 25, que establecía que “la Comisión Parlamentaria Conjunta procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur” (Protocolo de Ouro Preto, Art.25). Este artículo era inconstitucional en todos los Estados miembros, dado que son los Congresos Nacionales, y no una institución intergubernamental regional, los encargados de dar curso y aprobar los tratados internacionales celebrados por los cuatro países. Sin embargo, la falta de competencias de la CPCM para cumplir efectivamente con lo dispuesto por este artículo transformó la discusión en un asunto básicamente teórico.¹⁰

9 Aun antes de la definitiva aprobación del Tratado de Asunción, y en el marco del proceso bilateral de integración ya comentado entre Argentina y Brasil, la CPCM se reunió por primera vez en mayo de 1991 bajo el formato de Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR. Antes de la finalización del año, los legisladores lograron reunirse dos veces más, acordando y sancionando el primer Reglamento Interno de funcionamiento de la Comisión.

10 Similares discusiones sobre estos tópicos se repitieron en los otros casos.

Adicionalmente, también se escucharon voces críticas respecto a la subordinación de los PL a los PE. En el caso paraguayo, por ejemplo, el Senador Carlos Alberto González (Partido Liberal Radical Auténtico) planteó que:

Corremos el riesgo, señor Presidente, de que muchas normas que requieren de una ley, sean directamente adoptadas por Decretos del Poder Ejecutivo. Ésta es una cuestión (...) que podría lesionar las atribuciones del Parlamento y que muchas veces pueden tomarse por la urgencia del caso (...) Ésta es una de las cuestiones que tenemos que tratar muy, pero muy, cuidadosamente (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República del Paraguay, 30 de marzo de 1995, p. 30).

Sin embargo, el Protocolo de Ouro Preto fue aprobado por unanimidad en la mayoría de los casos. Sólo en Uruguay se registraron votos negativos, nuevamente pertenecientes al sector del Frente Amplio que rechazaba al MERCOSUR.¹¹ Así, los PL volvieron a confirmar su aceptación de su propia marginación a nivel regional.

El rol estructural adjudicado a los PL por los Tratados fundacionales no es, sin embargo, el único problema. En este sentido, el “formato” elegido por los Estados para avanzar en la integración da cuenta de un segundo factor que también explica el desplazamiento de los PL del escenario regional. En efecto, el intergubernamentalismo del MERCOSUR se tradujo en la creación de instituciones no permanentes, constituidas por funcionarios ministeriales y por la burocracia técnico-profesional de las distintas dependencias estatales involucradas en las discusiones (reducción de aranceles, redacción de reglamentos comunes en las distintas áreas abordadas en las negociaciones, establecimiento de estándares comunes, etc.). En palabras del antropólogo Gabriel Álvarez (2000, p. 44), “Cuando observamos el proceso de institucionalización del MERCOSUR, vemos que en lugar de crearse instituciones se crearon agendas de reuniones intergubernamentales”.

Más allá de los consensos y desacuerdos explícitos que se observaron en estos niveles, lo cierto es que la decisión (política) de aprobar o rechazar los resultados de las negociaciones estuvo en manos del GMC y especialmente del CMC, claramente dependientes de la voluntad de los PE. Tanto los factores domésticos –ligados principal pero no exclusivamente al diseño presidencialista de los regímenes políticos de los Estados miembros del MERCOSUR– como el formato institucional adoptado a nivel regional, han contribuido a que “la intervención presidencial en la gestión del MERCOSUR se ha[ya] convertido en un elemento estructural del proceso

11 El MPP tenía dos representantes en la Cámara de Representantes (ambos votaron contra el Protocolo) y uno en la Cámara de Senadores (que también votó en contra).

de integración” (Malamud, 2010, p.133). En efecto, si se analiza su desarrollo se observa que “los presidentes de los países del MERCOSUR han contribuido a moldear el proceso de integración y a hacerlo funcionar haciendo uso de sus capacidades institucionales y políticas” (Malamud, 2010, p. 135). Esta activa presencia de los presidentes ha condicionado y establecido los plazos y el grado de avance de la integración regional a un nivel inédito en relación con otros procesos de integración.

En este marco, aun actualmente los PL sólo pueden incidir en la dirección del proceso de integración de forma *reactiva y a nivel interno* en el momento en que las decisiones tomadas a nivel regional tienen que ser internalizadas (Ventura y Perotti, 2004). Las decisiones que se toman a nivel regional por los órganos con poder de decisión (CMC, GMC y Comisión de Comercio del MERCOSUR o CCM) deben ser, en su amplia mayoría, incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país para la sanción de sus leyes. Esto implica que las “normas MERCOSUR” no poseen efecto directo ni aplicabilidad inmediata. Cabe destacar que no toda la normativa generada desde el plano regional ha sido “internalizada” mediante la vía parlamentaria. En algunos casos, los PE optaron por incorporar las normas a sus ordenamientos jurídicos nacionales mediante sanciones administrativas y/u otros tipos de actos, de acuerdo a las posibilidades que le brindan los mecanismos internos previstos para la sanción de normas.

Cabe mencionar un último problema de carácter estructural y sumamente significativo en el inicio del proceso de integración: la ausencia de contactos institucionalizados entre los partidos políticos de la región previos al inicio del MERCOSUR. En este sentido la apertura de una nueva “arena de negociación política” enfrentó a los partidos a la necesidad de *reconocer* a sus equivalentes de otros países. Sin embargo, y en palabras de Hirst (1996, p. 8):

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

En el ámbito parlamentario, este desconocimiento entre los partidos facilitó que los miembros de la CPCM se agruparan en función de su nacionalidad y no en función de sus ideas políticas, como analizamos en el último apartado. De hecho, la CPCM funcionó durante toda su existencia bajo el formato de “Secciones Nacionales” y las decisiones sólo se tomaban por consenso de las cuatro delegaciones. Mediante el Reglamento interno

sancionado en 1991, la CPCM fijó sus pautas organizativas: cantidad de miembros (64 legisladores, 16 por cada Estado parte); procedimientos de selección de sus integrantes (legisladores en ejercicio, elegidos por cada PL); periodicidad de las reuniones (al menos una vez cada seis meses); actos a través de los cuales podía manifestarse (Recomendaciones) y; mecanismos de toma de decisiones (por consenso). El hecho de que privilegiara una representación igualitaria para cada Estado y con idéntico poder de veto para todos, implicó reproducir el esquema vigente en las otras instituciones del MERCOSUR. Los representantes de los Poderes Legislativos de cada Estado conformaron las “Secciones Nacionales” de la CPCM, que se transformaron en delegaciones legislativas con base en la nacionalidad. Las Secciones Nacionales actuaban tanto a nivel interno (en el seno de cada Congreso) como regional (cuando se reunía el “Plenario” de la CPCM). En definitiva, el esquema intergubernamental se afianzó también en una instancia que debería haber facilitado la discusión política de la integración, más allá de la pertenencia nacional de sus miembros.¹²

ASIMETRÍA DE PODER Y CAPACIDADES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVOS Y LEGISLATIVOS

Es bastante claro, desde un enfoque constitucionalista, que los Poderes Legislativos poseen pocas competencias en materia de relaciones exteriores (Perotti, 2004). Los Poderes Legislativos cumplen funciones primordiales para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa: aglutinan a representantes de los más diversos intereses sociales; formulan, analizan y dan curso a la legislación que establece los parámetros jurídicos de una sociedad y, desde una perspectiva republicana, separan, comparten y aseguran la división de poderes. Ahora bien, no es fácil ni simple trasladar estas funciones a un proceso de integración, en particular si éste se articula en torno al poder de los PE, como es el caso del MERCOSUR. Aun así, el involucramiento de los PL en la integración es clave para paliar lo que se conoce como “déficit democrático” (Grandi, 1997) amén de funcionar como instancia de control de las instancias que cumplen funciones homólogas a los PE a nivel nacional.

Siendo los tratados de integración un área de política exterior, cabe, entonces, adelantar que los PL se encuentran en una situación desventajosa en relación con los PE. La “asimetría” constitucional no constituye, sin embargo, el único factor a destacar en el marco de las competencias de ambos poderes. En efecto, más allá de esas diferencias, la propia “naturaleza” del Poder Legislativo lo sitúa en una posición desventajosa. Abordaremos en

¹² Aunque se ha intentado romper con esta tendencia (en particular mediante la creación de “familias” o “grupos” de partidos políticos) el actual Parlamento del MERCOSUR adolece de los mismos problemas.

primer lugar las asimetrías de competencias que se derivan de cada una de las constituciones de los países del MERCOSUR para luego detenerlos en este punto.

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

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

Esta relativa debilidad del Poder Legislativo no ha impedido, por otra parte, que en ciertas coyunturas problemáticas, el Congreso se haya opuesto con éxito a las decisiones del Poder Ejecutivo. En lo referente al MERCOSUR, el caso paradigmático lo constituyen las negociaciones en torno al azúcar. Resumiendo brevemente los elementos principales de esta disputa, cabe recordar que hacia fines del año 1996 y principios de 1997, se entablaron negociaciones serias entre los socios del MERCOSUR (especialmente entre Argentina y Brasil) en torno a la futura integración del sector azucarero al Mercado Común, hasta entonces al margen del proceso de desgravación arancelaria. Desde la óptica argentina, el problema era el programa brasileño de incentivos a la producción de etanol, subproducto del azúcar. Este programa incidía decisivamente sobre la competitividad del sector en relación con su homólogo de Argentina, que quedaba en una posición desventajosa para competir. Desde esta perspectiva, el Programa había transformado a la producción de azúcar en subproducto del etanol. Desde la óptica de Brasil, por el contrario, ambas producciones debían negociarse por separado y no tenía sentido mantener al sector azucarero fuera del Mercado Común.

Este conflicto se transformó rápidamente en una disputa política en torno a la legitimidad de implementar medidas para proteger y/o

favorecer a determinados sectores productivos. Mientras se estaban llevando a cabo las negociaciones, y frente a la amenaza que suponía para el sector doméstico argentino la liberalización del comercio azucarero, los productores y demás actores involucrados en las cadenas de producción y comercialización presionaron sobre los legisladores en defensa de sus intereses. El resultado fue la aprobación de una ley que condicionaba la disminución de las alícuotas a la importación de azúcar a la suspensión de los incentivos a la producción de etanol de Brasil.

La Ley 24.822 reflejó claramente que las discusiones sectoriales en torno al azúcar lograron aglutinar una poderosa constelación de intereses internos traducida en el desdibujamiento de las diferencias partidarias en el seno del Congreso, que votó masivamente para proteger al sector frente a la competencia “desleal” de Brasil. El PL respondió a los intereses inmediatos y concretos de una porción significativa del electorado, en particular de las provincias del norte argentino, donde se desarrolla la mayor parte de la producción azucarera. Frente a esta norma, que en definitiva le marcaba “el campo de juego” al Poder Ejecutivo en materia de integración del sector, el Presidente optó por el veto. Sin embargo, el Congreso logró reunir los votos para rechazar el veto presidencial, de acuerdo a los mecanismos dispuestos por la Constitución Nacional, por lo cual la ley entró en vigencia.

Este episodio, aunque excepcional, indica precisamente que, más allá de las disparidades en términos de competencias, el Congreso está en condiciones de incidir claramente en la dirección y la profundidad del proceso de integración. En general, sin embargo, el PL argentino ha optado por evitar los enfrentamientos directos con el PE. Frente a decisiones de carácter polémico a nivel del MERCOSUR ha privilegiado el no tratamiento de los proyectos, obligando así al PE a renegociar a nivel regional el contenido de la norma en cuestión sin incrementar el nivel de tensión política.

El caso de Brasil es similar al argentino. También de carácter presidencialista, su Constitución Nacional establece que es potestad del Poder Ejecutivo “mantener relaciones con los Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos [y] celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a referendo del Congreso Nacional” (Art. 84, incisos VII y VIII, Constitución Nacional de Brasil, Traducción propia). De forma similar y en lo referente al Congreso, dictamina que “es de competencia exclusiva del Congreso Nacional: (...) resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen encargos o compromisos gravosos para el patrimonio nacional (...)” (Artículo 49, inciso I, Constitución Nacional de Brasil, Traducción propia). Adicionalmente, la Constitución también establece que la iniciativa legislativa sobre un amplio campo de políticas públicas es potestad del Poder Ejecutivo (Monteiro Soares y Fleischer, 2000), lo que limita severamente el margen de acción del PL.

En este segundo caso, también verificamos entonces un Poder Legislativo sólo con capacidades *reactivas*. Sin embargo, y si bien Brasil cuenta también con un Poder Ejecutivo fortalecido, a diferencia de Argentina, las características de su régimen político imponen la necesidad de negociaciones constantes entre ambos poderes. En particular, la presencia de un sistema de partidos con un alto número de integrantes, que se traduce en una representación parlamentaria fraccionada en, al menos, ocho grandes partidos políticos,¹³ sumados a un federalismo más favorable a los poderes locales que su homólogo argentino. Ambos obstaculizan la conformación de sólidas mayorías que aseguren al PE el número suficiente de escaños para aprobar sus iniciativas. Así, el Ejecutivo brasileño se ve obligado a conformar coaliciones de gobierno, en general de carácter inestable, que limitan su capacidad de hacer pleno uso de las competencias constitucionales que posee (Monteiro Soares y Fleischer, 2000).

En relación con el MERCOSUR, el PL mantiene una actitud similar a la del Congreso argentino y si bien se han evitado los enfrentamientos directos con el PE, tampoco han estado ausentes las prácticas de “archivar” o retardar las iniciativas enviadas por el Presidente. El caso más reciente ha sido el tratamiento de la solicitud de ingreso de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR.¹⁴

Los casos de Paraguay y Uruguay no difieren en lo sustancial de lo mencionado hasta el momento. En relación con Paraguay, y si bien la Constitución sancionada en 1992 le otorga un rol central al Parlamento (Mateo y Vial, 2000), lo cierto es que la iniciativa política se encuentra en manos del Poder Ejecutivo. En efecto, y de acuerdo al artículo 238 inciso 7, corresponde al Ejecutivo “el manejo de las relaciones exteriores de la República (...) declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz [con previa autorización del Congreso]; [y] negociar y firmar tratados internacionales”. En contraposición, el Congreso debe “aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo” (Art. 202, inciso 9).

En el caso uruguayo, y de acuerdo a su Constitución de 1967, reformada en 1997, corresponde a la Asamblea Legislativa “aprobar o reprobar por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados (...) de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras” (Art. 85, inciso 7) mientras que es potestad del Ejecutivo “la representación del Estado en el interior y en el exterior” (art.

13 En el período bajo estudio, al menos cabe mencionar a: PMDB (Partido del Movimento Democrático de Brasil), PFL (Partido del Frente Liberal), PT (Partido de los Trabajadores), PSDB (Partido de la Social Democracia de Brasil), PP (Partido Popular), PSB (Partido Socialista de Brasil), PDT (Partido Democrático del Trabajo) y PTB (Partido Trabalhista de Brasil). Este conjunto de grandes partidos ha conseguido mantener un número fluctuante pero significativo de representación parlamentaria.

14 Si bien Venezuela firmó su solicitud de ingreso al MERCOSUR en el año 2006, el Congreso de Brasil recién dio su aprobación en diciembre del año 2009.

159) y “concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo” (Art. 168, inciso 20).

Nuevamente, en estos dos casos, el funcionamiento de los respectivos regímenes políticos da cuenta de cómo se articulan las relaciones entre PL y PE junto con el rol de los Congresos Nacionales en materia de política exterior. Así, mientras en Uruguay el PL es el ámbito central de los procesos de negociación política interpartidaria que sostienen la dinámica política de la democracia uruguaya (Pareja, Pérez y Cossi, 2000), en Paraguay el Congreso ocupa un lugar subordinado, resultado, a su vez, de la presencia de importantes actores extra parlamentarios con capacidad de influir directamente sobre el PE (Mateo y Vial, 2000).

En síntesis, en los cuatro casos observamos competencias principalmente *reactivas* por parte de los PL en términos constitucionales, que se traducen de diferente manera de acuerdo al funcionamiento preciso de los regímenes políticos de cada Estado (ya sea reforzando el poder intrínseco del Ejecutivo o a favor de un sistema de negociaciones y consensos interpartidarios). En todos los casos, sin embargo, es claro que los PL se encuentran en principio en una posición desventajosa en relación con los Ejecutivos para incidir en la integración regional y que sólo excepcionalmente han logrado romper con la predominancia de los PE.

Y es aquí cuando cobran relevancia otros factores, uno de los cuales refiere a la misma conformación de los PL *vis a vis* los PE. En efecto, el Poder Ejecutivo, si bien no es estrictamente unipersonal,¹⁵ sí posee un líder claro, el presidente, que establece las políticas y los medios para llevarlas a cabo. En contraposición, cada Congreso, en tanto representa la diversidad de las respectivas sociedades nacionales, es un cuerpo heterogéneo y fragmentado entre diversas lealtades partidarias y territoriales. La multiplicidad de intereses que se encuentran presentes, hace muy difícil lograr acuerdos que establezcan políticas claras y comunes que involucren a todos sus miembros.

A nivel individual, en tanto, los legisladores se encuentran inmersos en una vorágine de intereses y presiones muchas veces contrapuestas. Deben atender múltiples cuestiones ligadas a sus vínculos partidarios, a las relaciones del partido con el poder gobernante, a viabilizar proyectos de políticas públicas ligadas con su base electoral-territorial, sin descuidar aquellos problemas que puedan poner en peligro el caudal de votos necesarios para extender su permanencia en el cargo en una próxima elección o promocionar su carrera política. Así, *entre el nivel regional y el nivel local se acumulan un conjunto de presiones que hacen difícil, sino imposible, una atención pormenorizada a los problemas de la integración*, aparentemente tan lejana a los intereses de los votantes.

15 Por la figura del Vicepresidente, aunque es claro que las prerrogativas y competencias del PE están en manos del Presidente.

Vigevani et al (2001, p. 14) plantea en este sentido que:

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

En efecto, la poca visibilidad del MERCOSUR y su distancia en relación con las disputas políticas internas ha facilitado la escasa atención y preocupación de los PL por la integración, en particular porque esa atención no se traduce en votos. Esta afirmación puede ser discutida para algunos casos concretos, aunque no para la generalidad de los legisladores. Drummond (2005) plantea que el trabajo y acercamiento de la CPCM Sección Nacional de Brasil a diferentes actores sociales del sur del país, precisamente donde el MERCOSUR generó mayor interés, pudo haber facilitado buenos resultados electorales, en particular para aquellos políticos que presidieron la CPCM, al otorgarles mayor visibilidad ante sus votantes. En nuestras entrevistas, por el contrario, los informantes confirmaron la dificultad de conciliar las obligaciones político-partidarias internas con el nivel regional y el trabajo parlamentario en pos de la integración.

Si en términos de composición consideramos, además, los tiempos electorales, observamos que el problema se agudiza. En el cuadro 1 se resumen las diferentes elecciones a nivel nacional que involucraron a los Estados del MERCOSUR en el período bajo análisis:

CUADRO 1. ELECCIONES EN EL PERÍODO 1989 - 2006

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	PyL		L		L	C	PyL		L		PyL		L - D/R		PyL		L	
Brasil	P	L		D/R	PI	PyL				PyL				PyL				PyL
Paraguay	GE/PyL		C		PyL					PyL	D/R	VP			PyL			
Uruguay	PI/PyL					PyL		C			PyL					PyL		

Fuente: Elaboración propia en función de los datos disponibles de los respectivos Tribunales o Cámaras Electorales Nacionales.

Nomenclatura: PyL (elecciones presidenciales y legislativas nacionales); L (elecciones legislativas nacionales), P (elecciones presidenciales), C (elecciones para Convenciones Constituyentes de reformas de las respectivas Constituciones), D/R (Destitución-Remoción del titular del Poder Ejecutivo), GE (Golpe de Estado), PI (Plebiscitos Nacionales), VP (elecciones directas para el cargo de vicepresidente). Los años 1989 y 1990 se destacan con otro color porque en ese período todavía no se había iniciado el proceso de integración del MERCOSUR.

¹⁶ En español: "La preocupación por la agenda interna dio lugar a una falta de atención de las sociedades y de sus representantes sobre la cuestión de la organización institucional del proceso de integración, otorgando relativa autonomía a los negociadores (...) para direccionar las negociaciones del proceso de acuerdo con sus propias concepciones" (Traducción propia).

De acuerdo con estos datos, los únicos años donde no hubo elecciones legislativas, de renovación total o parcial de las Cámaras fueron 1992, 1996 y 2000.¹⁷ En el resto del período y de forma conjunta o disociada con las elecciones presidenciales, los PL se vieron involucrados en procesos electorarios que necesariamente afectaron la continuidad de su trabajo, ya sea en el plano interno o regional. En este sentido, la rotación de cargos que se produce luego de cada elección legislativa se traslada luego a la composición de las respectivas comisiones parlamentarias destinadas a vincular a los PL con la integración. En lo que refiere a la CPCM, esto implicó que cada año se sumasen nuevos integrantes, en general, sin experiencia.¹⁸ En contraposición, los legisladores más experimentados se retiraron ya sea por la pérdida de su banca o porque ocuparon otras Comisiones, de acuerdo con las necesidades partidarias internas. El trabajo de la CPCM se vio, así, necesariamente resentido por la falta de continuidad de sus miembros y la superposición de tareas.

Un tercer aspecto a considerar, ahora bajo la óptica de las capacidades, es la escasez de recursos materiales. El MERCOSUR, con la parcial excepción del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)¹⁹, no cuenta con un presupuesto regional. A nivel parlamentario, esta ausencia se tradujo en que fueron los Congresos Nacionales quienes debieron financiar las reuniones y los gastos de los legisladores en el ámbito de la CPCM.

En el período bajo estudio, la consecuencia más evidente fue la poca cantidad de legisladores que concurren a sus reuniones. Así, durante los años 1991-2006 se llevaron a cabo veintiocho (28) reuniones plenarios, con un promedio de asistencias de sólo 22 legisladores²⁰ cuando el organismo estaba compuesto, como se recordará, por 64 miembros. Para el momento en que se decidió crear una estructura permanente que otorgue continuidad a los trabajos de la Comisión,²¹ el principal problema fue, precisamente, la

17 Sin embargo, los dos últimos también fueron años electorales, en un caso para la elección de Convencionales Constituyentes (Uruguay) y en el otro para la elección del cargo de Vicepresidente (Paraguay). En 1992, en tanto, se inició el proceso de juicio político contra el Presidente de Brasil, Collor de Melo, lo que también afectó profundamente el funcionamiento del Congreso de ese país.

18 Lo que no implica afirmar que las Comisiones se renuevan con cada elección. En este sentido los tiempos varían entre Paraguay, que renueva los miembros de las Comisiones todos los años y Uruguay, que los renueva cada cinco años.

19 Creado a fines del año 2004 como un mecanismo para atender las asimetrías entre las economías de los países del bloque no está pensado como un presupuesto comunitario ya que sus fondos tienen destinos específicos, ligados principalmente al desarrollo de infraestructura física y tecnológica de los miembros con menor desarrollo relativo.

20 De las 28 Reuniones Plenarias, se obtuvieron datos de asistencia de 22. De las 6 restantes, los datos son incompletos, por lo cual se decidió no incluirlas en el cálculo.

21 La estructura que se crea es la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (SAPP) en el marco de un proyecto de cooperación con la Unión Europea (Resolución CPCM 19/96). Cabe destacar que esta Organización Internacional fue una de las principales instituciones que financiaron la estructura y el funcionamiento de la propia CPCM.

asignación presupuestal de los cuatro Congresos Nacionales, cuyo retraso en la acreditación de recursos fue una constante.²²

En definitiva, y sintetizando lo expuesto en este apartado: las competencias constitucionales reconocidas a ambos poderes; la naturaleza del Poder Legislativo, que dificulta la acción mancomunada de sus miembros; la “distancia” entre el MERCOSUR y las disputas político-electorales internas; la rotación constante de legisladores y la sucesión de elecciones; la ausencia de recursos para garantizar la participación de los parlamentarios en las instancias de discusión a nivel regional, son todos factores que contribuyen a desbalancear a favor de los Poderes Ejecutivos las capacidades y el poder para incidir directamente en la marcha del proceso de integración.

LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y LAS ELECCIONES DE LOS PARLAMENTOS EN RELACIÓN CON LA INTEGRACIÓN REGIONAL: EL CASO DE LA CPCPM

Junto con los factores ya mencionados, en este apartado queremos destacar un conjunto de elementos no suficientemente considerados en relación con las propias elecciones de los Parlamentos a la hora de decidir los mecanismos de su participación en la integración regional. Esas decisiones, de acuerdo a nuestro criterio, obstaculizaron una participación más efectiva y, en definitiva, dispersaron considerablemente los esfuerzos desplegados.

Al momento de aprobarse el TA, cada una de las Cámaras de los Congresos Nacionales del MERCOSUR contaba con sus respectivas Comisiones permanentes dedicadas al análisis de los proyectos de ley vinculados a la política exterior y los asuntos internacionales.²³ El TA, a su vez, creó una Comisión Parlamentaria de carácter regional, la ya mencionada CPCPM, aunque, como explicamos, no dispuso su conformación ni sus vínculos con los Parlamentos nacionales.

Los distintos PL ensayaron diversas respuestas para enfrentar este vacío legal. En el *caso argentino*, se creó una nueva comisión de carácter bicameral. Ésta, que fue denominada “Comisión Bicameral del MERCOSUR” tenía por objetivo “dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 del Tratado

22 Mediante la Disposición CPC N° 3/97, la Comisión estableció la obligatoriedad de una contribución anual de 20.000 dólares por Congreso Nacional para atender los gastos de la SAPP y de la Presidencia Pro Tempore de la Comisión. En el año 2002, la SAPP adeudaba a sus propios funcionarios 31.300 dólares por el incumplimiento en los pagos de los PL, condicionando seriamente su actividad (Disposición CPC N° 16/02).

23 En Argentina se denomina “Comisión de Relaciones Exteriores y Culto” tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. En Uruguay “Comisión de Asuntos Internacionales”, también en ambas Cámaras. En Paraguay, la Cámara de Senadores cuenta con una “Comisión de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales” y una “Comisión de Economía, Cooperativismo, Desarrollo e Integración Latinoamericana”, mientras que la Cámara de Diputados posee una “Comisión de Relaciones Exteriores”. En Brasil, en ambas Cámaras se denomina Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

de Asunción, a cuyo fin, [debía] informar periódicamente a sus respectivos cuerpos legislativos sobre la marcha del proceso de integración” (Ley 24.105, Art.2). La normativa también previó su conformación (8 diputados y 8 senadores) disponiendo que “los miembros de esta comisión constituirán la delegación del Congreso Argentino a la comisión prevista en el artículo 24 del Tratado de Asunción” (Ley 24.105, Art.4).

Sin embargo, y más allá de la “letra de la ley”, la Comisión Bicameral nunca funcionó,²⁴ lo que se tradujo en que la Sección Nacional de la CPCPM no tuviera un espacio institucional reconocido al interior del Congreso argentino. Las Cámaras nombraban a los representantes nacionales según un criterio proporcional vinculado con la cantidad de miembros de cada partido en el seno de cada Cámara, y éstos, a su vez, comunicaban en algunas ocasiones las Recomendaciones emanadas de la CPCPM, pero no podían actuar como miembros de una Comisión interna.²⁵

Luego del Protocolo de Ouro Preto en la Cámara de Diputados, se creó la “Comisión del MERCOSUR” en el año 1996, mientras que, en la Cámara de Senadores, se dio origen a la “Comisión de Asesoramiento del MERCOSUR”,²⁶ también en el mismo año. Sin embargo, ambas Comisiones *funcionaron de forma independiente de la Sección Nacional de la CPCPM*, lo que se tradujo en una doble institucionalidad de escasa operatividad.²⁷ Aun así, la CPCPM logró mayor visibilidad a nivel nacional al amparo de la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados de la cual empezó a depender como una suerte de subcomisión. Este fue el ámbito a partir del cual se logró, por el empuje de sus sucesivos Presidentes, que la Sección Nacional realmente funcionara como Comisión Parlamentaria regional hacia finales de los años 90.²⁸

La Comisión del MERCOSUR siguió funcionando de forma paralela a la Sección Nacional de la CPCPM desde 1997 hasta el año 2006, lo que

24 Se han realizado entrevistas a legisladores que confirman esta afirmación. Así, el entrevistado OC, ante la pregunta de cómo se vinculaba la Sección Nacional de la CPCPM con la Comisión Bicameral contestó: “La de la Ley 24109 nunca funcionó” (Entrevista personal, realizada el 5 de mayo de 2010); de igual manera, el entrevistado MC manifestó “fue creada por ley, pero no tuvo digamos... por lo menos no le conocemos vestigios documentales” (Entrevista personal, realizada el 10 de marzo de 2009). Por último, el entrevistado SR nos brindó algunos detalles adicionales “nunca se terminó de conformar la Comisión Bicameral del MERCOSUR porque el Senador Vaca falleció (...) los *off the record* dicen que fue creada para que (...) tuviera su propia Comisión y su propia Presidencia, con lo que eso implica” (Entrevista personal, realizada el 4 de abril de 2009).

25 Los legisladores nombrados eran los que conformaban la Sección Nacional de la CPCPM, es decir, la delegación argentina que participaba de la Comisión regional.

26 Esta Comisión tuvo corta existencia ya que fue suprimida en el proceso de racionalización de la estructura del Senado llevado a cabo en el año 2002.

27 Por ejemplo, los miembros de estas comisiones no eran, por lo general, los mismos que conformaban la Sección Nacional de la CPCPM.

28 Los entrevistados argentinos coinciden en sostener que recién a finales de los años 90, bajo la Presidencia de Carlos Raimundi (FREPASO) la Sección Nacional de la CPCPM logró ser operativa y participar activamente en el ámbito interno. Los legisladores que formaron parte tanto de la Sección Nacional como de la Comisión del MERCOSUR fueron la vía para un reforzamiento de los vínculos entre la CPCPM y el Congreso Nacional.

derivó en momentos de colaboración pero también de competencia entre ambas. En este sentido, *la Sección Nacional no tenía habilitado ningún circuito para su participación en el proceso legislativo interno*, lo que obligaba a que su presencia se efectivizara vía la iniciativa individual de los legisladores o vía la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados. A su vez, esto implicaba que *la Sección Nacional no tenía acceso a los proyectos normativos que involucraban al MERCOSUR si no era por intermedio de esta última Comisión*; ésta, por su parte, tampoco recepcionó la totalidad de los proyectos vinculados al proceso de integración (Ramos, 2012).

En el *caso uruguayo* se siguió un criterio distinto al argentino. La creación de la CPCM a nivel regional no dio origen a nuevas Comisiones al interior del Congreso Nacional, ni siquiera luego del Protocolo de Ouro Preto, cuando la CPCM alentó seguir ese camino para optimizar la vinculación con los Parlamentos nacionales. Se optó por mantener la primacía de las Comisiones de Asuntos Internacionales en el seno de cada Cámara y nombrar a los representantes uruguayos de la respectiva Sección Nacional de la CPCM mediante el mismo patrón proporcional explicitado para el caso anterior, en función de la cantidad de representantes de cada partido en cada Cámara. Los nombres concretos de quienes formarían parte de la delegación uruguaya se resolvieron al interior de cada partido. Esos legisladores, por otra parte, no coincidían necesariamente con los miembros de las respectivas Comisiones de Asuntos Internacionales. Sin embargo, y a diferencia del Congreso argentino, el importante grado de organicidad de los partidos políticos uruguayos y la mayor institucionalización de los procedimientos parlamentarios facilitaron una mejor comunicación entre los legisladores de la Sección Nacional y de las Comisiones vinculadas a los asuntos internacionales.

Por otro lado, las discusiones al interior del Congreso uruguayo al momento de la aprobación del Protocolo de Ouro Preto traducen también un problema común a todos los casos. En este sentido, el Senador Walter Santoro, del Partido Nacional, planteaba:

el aludido Protocolo (...) establece la forma de integración de la Comisión Parlamentaria Conjunta (...) en ese sentido *hay que tener presente cuáles deben ser esos procedimientos y si los hay en el caso del Parlamento uruguayo o si es necesario proceder a instrumentarlo* (las cursivas son nuestras).

Y continuaba:

en el mes de abril solicitamos información al señor Presidente de la Cámara de Senadores sobre la integración de esos organismos internacionales [La Comisión Parlamentaria Conjunta y el PARLATINO], con representantes de Uruguay. En la respuesta correspondiente (...) *se nos dijo que en el caso del Parlatino y de la*

Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, las delegaciones se componen con los parlamentarios integrantes de dichos organismos (...). Indudablemente, esta respuesta no tiene la virtud de ser muy clara (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 22 de agosto de 1995, p. 133, las cursivas son nuestras).

Así, queda claro que no sólo el Senador Santoro desconocía cómo se integraba la delegación uruguaya de la CPCM, en funcionamiento desde hacía ya cuatro años, sino que el propio Presidente de la Cámara no podía dar cuenta de los arreglos político-institucionales que permitían la conformación de la Comisión. Por su parte, los proyectos normativos vinculados al MERCOSUR se tramitaron en Uruguay como cualquier otro proyecto, sin intervención de la Sección Nacional, lo que implicó en la práctica que ésta se encontrase al margen del circuito legislativo interno (Hontebeyrie, 2003).

Para el *caso paraguayo*, se observan tanto similitudes como diferencias con respecto a los dos casos anteriores. En relación con los aspectos comunes con Uruguay, tampoco aquí se crearon Comisiones especiales. De igual manera, la composición de la Sección Nacional se estableció también en función de criterios de proporcionalidad. Por su parte, las principales diferencias discurrieron por dos vías: por un lado, en el hecho de que la conformación de la Sección Nacional de la CPCM variaba al inicio de cada año legislativo en vez de durar la totalidad de la legislatura como en los casos anteriores. De acuerdo a Mateo y Vial (2000, p. 162): “Ésta es una costumbre poco feliz ya que impide la especialización y acumulación intelectual”. Por otro lado, los miembros de las Comisiones de Relaciones Exteriores o equivalentes eran los mismos que los miembros de la Sección Nacional, lo que evitaba gran parte de los problemas observados en los otros países. De todas formas, en lo que refiere a los proyectos normativos que involucraban al MERCOSUR, sólo participaban en aquellos girados a las Comisiones de Relaciones Exteriores, que no eran la totalidad de los proyectos de normas vinculados al proceso de integración: “no existe un trabajo conjunto entre el tratamiento de las leyes sectoriales en el Congreso Paraguayo y la legislación regional en la materia vía comisión conjunta” (Mateo y Vial, 2000, p. 163).

En el mismo sentido que Mateo y Vial (2000), Sol Samaniego, Secretaria Administrativa de la Sección Paraguaya de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, expresaba en 1998:

se debería de otorgar mayor participación a la CPC en todo aquello que se vincule al MERCOSUR, pues hasta hoy, a pesar de estar reconocida en el Art. 3 del Reglamento Interno la calidad de Comisión Asesora, sólo extraordinariamente y cuando algún legislador lo solicita, los temas del Mercado Común son girados a la Comisión Parlamentaria (Samaniego, 1998 en CEFIR, 1998, p. 61).

De los cuatro países del MERCOSUR, Brasil fue el único donde se estableció, institucionalizó y fortaleció una Comisión Permanente que vinculó al Congreso Nacional con la CPCM de forma sistemática. En este sentido, y mediante la Resolución 01/96 del Congreso Nacional, los legisladores de Brasil que participaban de la CPCM lograron que toda normativa relacionada con el proceso de integración ingresara primero para su discusión al seno de la “Comisión Permanente Bicameral del MERCOSUR”, que era idéntica en su conformación a la Sección Nacional de la CPCM. La Comisión tenía competencias para emitir un dictamen no obligatorio –pero vinculante– sobre esas normas; dictamen que era necesariamente considerado por el Plenario al momento de la aprobación de la normativa vinculada al proceso de integración. Así, el Congreso Brasileño logró algo excepcional en el escenario regional: un grupo de legisladores que participaban del nivel regional (las reuniones de la CPCM) y de la dinámica interna de cada Cámara del Congreso (mediante su participación en la Comisión Permanente), que conocían lo que se estaba discutiendo en ambos niveles y que podían emitir una opinión fundada al respecto.

Por otro lado, y en lo que respecta al nivel regional es importante recordar que la CPCM funcionó en función de criterios organizativos definidos por los propios legisladores. Cabe destacar en este apartado que las decisiones que la Comisión tomaba debían adoptarse por consenso, verificándose en la práctica una primera discusión a nivel interno, dentro de cada Sección Nacional, y una más amplia entre las cuatro delegaciones. La utilización del término “delegación” no es fortuita: en la práctica la CPCM fue otro foro de discusión intergubernamental, donde los legisladores, más que representar ideas políticas o perspectivas ideológicas en relación con la integración, representaron los intereses de sus respectivos Estados. Este es un aspecto crucial que pudo corroborarse en las entrevistas realizadas. Al respecto, el Informante CR²⁹ afirmaba que “Los países iban con posiciones ya tomadas como país, como delegaciones nacionales” (las cursivas son nuestras). En la misma línea, el Informante SM³⁰ recuerda que “nunca en las Secciones Nacionales se han notado diferencias partidarias. Se notó al principio en la Paraguayana con los colorados (...) Después no se trataban por igual con radicales, judicialistas, socialistas o lo que haya en la CPC” (las cursivas son nuestras). Por último, también el Informante SR³¹ sostenía que “no había diferencias político-partidarias... no, esta fue una Comisión más vocacional” (las cursivas son nuestras).

Los testimonios citados nos permiten afirmar que, en general, la

29 Entrevista personal, realizada el 4 de julio de 2010.

30 Entrevista personal, realizada el 3 de marzo de 2009.

31 Entrevista personal, realizada el 4 de abril de 2009.

pertenencia político-partidaria de los legisladores no incidía en el accionar de la CPCM ya que las Secciones Nacionales, al momento de participar de las Sesiones Plenarias, actuaban como delegaciones nacionales, dejando de lado sus diferencias partidarias.³² El formato de funcionamiento elegido favoreció esta situación, dejando de lado la constitución de familias políticas que trascendieran las fronteras nacionales.

Por otro lado, al carácter intergubernamental de la integración parlamentaria se sumó la excesiva dispersión temática desplegada por los miembros de la CPCM. Los legisladores, amén de establecer agendas temáticas “centrales” en reiteradas oportunidades, emitieron un conjunto de actos normativos de increíble diversidad.³³ Esta dispersión quitó eficacia a su accionar, además de desperdiciar sus propias especializaciones. En efecto, una selección de temas ligados con una visión política consensuada de la integración y atenta a las fortalezas en términos de formación de los legisladores hubiera facilitado una acción más concentrada y positiva, aumentando sus posibilidades de presión en relación con las iniciativas del Poder Ejecutivo.

La dispersión temática se vio acompañada de un excesivo voluntarismo, reflejado en las Recomendaciones en torno a los avances del proceso de integración, en general desligadas de una lectura realista de los momentos concretos por los que atravesaba el proceso. Esto no implica negar la rápida y positiva actuación de la CPCM en situaciones críticas, donde estuvieron en peligro principios democráticos fundamentales, como en los intentos de golpe de Estado en Paraguay o en la crisis argentina de finales del año 2001. Sin embargo, la coherencia y cohesión que demostró la CPCM en estas oportunidades se repitió en contadas ocasiones.

En general, los actos normativos emanados de la CPCM expresaron un conjunto de deseos en torno “al deber ser” de la integración; afirmación que no busca desmerecer los esfuerzos desplegados en torno a renovar la agenda integracionista o, mejor aún, dotarla de otros contenidos. Por el contrario, rescatando esos aportes, se intenta remarcar las limitaciones intrínsecas a un esquema parlamentario basado en las filiaciones nacionales de los legisladores, en el nulo poder con que se contaba estructuralmente, y en la escasa voluntad política expresada para revertir la situación.

No es un dato menor que, en la amplia mayoría de las recopilaciones

32 La única excepción corroborada por varios testimonios fue la discusión al interior de la CPC al momento de aprobarse el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, en particular en la delegación uruguaya. Al respecto, el Informante OC recuerda: “en Uruguay, sobre el final de la CPCM, (...) había dos posiciones muy claras en cuanto a acompañar la ida hacia el Parlamento, el Frente Amplio estaba decidido en avanzar hacia el Parlamento y el Partido Colorado y el Nacional no. Entonces, en eso podemos decir que hubo una diferencia, la única diferencia política importante”. Entrevista personal, realizada el 5 de mayo de 2010.

33 Desde preocupaciones ligadas a la falta de avance en la concreción de la Unión Aduanera (Recomendación CPC 02/93, entre otras) hasta la declaración de la ballena franca austral como “ballena del MERCOSUR” (Recomendación CPC 10/00), pasando por las Recomendaciones en torno a la utilización del programa ICQ para optimizar las comunicaciones (Disposición CPC 19/00).

sobre el MERCOSUR, la acción de la CPCM pase completamente desapercibida. En cierto sentido, la CPCM se asemejó a una institución “invisible”. Tal como ha podido comprobar el autor de este trabajo, ni siquiera en la Secretaría del MERCOSUR se guardó copia de sus actos normativos.³⁴ La escasa visibilidad fue, de acuerdo a nuestro criterio, un resultado contundente del escaso poder efectivo de la CPCM, traducción, a su vez, de las insuficiencias de las decisiones que los propios PL tomaron a la hora de afrontar las exigencias del proceso integracionista.

CONCLUSIONES

A lo largo del artículo, señalamos una serie de factores que obstaculizaron una participación más activa por parte de los PL en la integración regional. En función de lo expuesto, es claro que existieron problemas importantes derivados tanto del esquema institucional adoptado por el MERCOSUR, como de la asimetría relativa de poder y capacidades entre PL y PE en lo que respecta a la política exterior. Sin embargo, esperamos haber demostrado también que es evidente que los propios PL fueron (y son) responsables de su marginación a nivel regional.

En esta línea, si bien el funcionamiento del MERCOSUR se basa en una dinámica intergubernamental centrada en los Ejecutivos, existen pocos indicios que señalen el interés de los legisladores por ocupar un rol más relevante a nivel regional. En este sentido, no sólo aprobaron los Tratados que sancionaban su exclusión del circuito decisorio del MERCOSUR, sino que, también, a la hora de articular una dimensión parlamentaria regional, optaron por implementar esquemas que minaron su propia capacidad de influencia. Así, en el plano doméstico, no lograron establecer parámetros estables y eficaces de relacionamiento con el proceso de integración, con la única excepción de Brasil.³⁵ En el plano regional, en tanto, mantuvieron criterios de intergubernamentalidad y mecanismos de toma de decisiones basados en el consenso que impidieron no sólo un accionar más decidido y eficaz por parte de la CPCM, sino también el establecimiento de un espacio parlamentario articulado en torno a las visiones políticas sobre el MERCOSUR de las diversas fuerzas partidarias que participaron de la experiencia

³⁴ En este sentido, se experimentó personalmente las dificultades en la localización de la documentación emanada de la CPCM, fragmentada y dispersa en distintas instituciones gubernamentales de los cuatro países del MERCOSUR. Para facilitar el trabajo de futuras investigaciones, la documentación localizada fue publicada en coautoría, disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/10873.pdf>

³⁵ El caso de Brasil merece un mayor análisis que lamentablemente no podemos realizar en el espacio disponible. Sin embargo, cabe mencionar que la raíz de esta “excepcionalidad” descansa tanto en factores internos, derivados de los mecanismos ya establecidos de negociación y consenso entre el PL y el PE de este país, como en las expectativas que despertó inicialmente el MERCOSUR en los estados del Sur del país, que proveyeron la amplia mayoría de legisladores que integraron la Sección Nacional de Brasil.

En este marco, la sustitución de la CPCM por el Parlamento del MERCOSUR en el año 2006 no basta para dar respuesta a la totalidad de los problemas mencionados en este artículo. En particular, la estructura de poder cristalizada en el Tratado de Asunción sigue incólume. Por otro lado, si bien algunas de las dificultades detectadas han sido atemperadas por el propio avance del proceso integracionista –como el desconocimiento previo entre partidos políticos y legisladores–, es claro que la posibilidad de que el Parlamento se transforme en una institución con poder autónomo y capacidad de influir en el devenir de la integración regional depende del rol que asuman, en este sentido, los propios PL nacionales.

REFERENCIAS

- Álvarez, G. (2000). *Mercosur Ritual. Políticos y diplomáticos en la política de integración del Cono Sur*. Brasilia: UNB-ICS-DAN.
- Caetano, Gerardo y Pérez Antón, Romeo (1998). *Los Parlamentos del MERCOSUR: Desafíos y Modernización*. Montevideo: CLAEH.
- Caetano, G.; Pérez Antón, R. y Coronel, A. (2003). "La dimensión parlamentaria en la nueva institucionalidad del MERCOSUR: enfoques normativo y decisional". En Caetano, G. y Perina, R. (eds.). *La encrucijada política del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH.
- Caetano, G. y Perina, R. (eds.) (2000). *Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR*, Montevideo: CLAEH UPD-OEA.
- Caetano, G. y Perina, R. (eds.) (2003). *La encrucijada política del MERCOSUR*. Montevideo: CLAEH UPD-OEA.
- CEFIR (1998). *Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*. DT N° 28. Montevideo: CEFIR.
- De Castro Neves, J. (2003). "O papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA". En *Contexto Internacional*. Río de Janeiro, Vol. 25, No. 1, janeiro/junho 2003 (pp. 103-138).
- Drummond, M. (2005). *A democracia deconstruída. O déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamentos da integração*. Tesis Doctoral inédita. Brasilia: Universidade de Brasília.
- Grandi, Jorge (1997). "Déficit democrático y social en los procesos de integración". En *Estudios Internacionales*, Vol. 30, No. 119-120, Chile: Universidad de Chile (pp.423-460).
- Grosso, Beatriz y Svetaz, María (2000). *El Poder Legislativo en la democracia y la integración*. Buenos Aires: OEA.
- Hirst, M. (1996). "La dimensión política del MERCOSUR: actores, politización e ideología". En *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, No. 146, noviembre-diciembre 1996, (pp. 29-47).
- Hontebeyrie, P. (2003). *Apoyo a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR*. Informe Final (memo).
- Malamud, A. (2010). "La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: un examen empírico". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Madrid, No. 5, (pp.113-138).
- Martínez Puñal, A. (2005). *El Sistema Institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
- Mateo, C. y Vial, A. (2000). "Los Parlamentos en la democracia y la integración: consideraciones sobre el caso paraguayo". En Caetano, G. y Perina, R. (eds.), *MERCOSUR y Parlamentos. Los congresos en la*

- democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH UPD-OEA.
- Monteiro Soares, R. y Fleischer, D. (2000). "Parlamentos do Mercosul-Brasil. A integração e a democratização do Orçamento". En Caetano, G. y Perina, R. (eds.). *MERCOSUR y Parlamentos. Los congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH UPD-OEA.
- Mustapic, A. y Llanos, M. (2000). "El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del Presupuesto y el Mercosur". En Caetano, G. y Perina, R. (eds.). *MERCOSUR y Parlamentos. Los congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH UPD-OEA.
- Paikin, D. (2003). *El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR: perspectivas y funciones de una institución relegada*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Pareja, C.; Pérez, R. y Cossi, C. (2002). "Un Parlamento por debajo de sus posibilidades". En Caetano, G. y Perina, R. (eds.). *MERCOSUR y Parlamentos. Los congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH UPD-OEA.
- Perotti, A. (2004). *Habilitación Constitucional para la integración comunitaria. Estudio sobre los Estados del MERCOSUR*, tomos I y II. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung E.V.
- Ramos, H. (2012). "La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006)". Tesis de Maestría en Integración y Cooperación Internacional, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, inédita.
- Ramos, H. y Rivas, E. (2012). *Actas y Documentos emanados de la Comisión Parlamentaria Conjunta de MERCOSUR (1991-2006)*. Disponible en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/10873.pdf>
- Ventura, D. y Perotti, A. (2004). *El proceso legislativo del MERCOSUR*. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung E. V.
- Vigevani, T., Pasquariello, K. y Fernandes de Oliveira, M. (2001). "Democracia e actores políticos no MERCOSUL". En De Sierra, G. (Comp.). *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO, (pp. 183-228).