

PARLAMENTOS  
E INSTITUCIONES  
EN EL MERCOSUR



**Gerardo Caetano y Rubén Perina**  
(coordinadores)

**PARLAMENTOS  
E INSTITUCIONES  
EN EL MERCOSUR**

LOS NUEVOS DESAFÍOS



CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ECONOMÍA HUMANA



ORGANIZACION DE LOS  
ESTADOS AMERICANOS  
O.E.A.

---

© 2000 CLAEH  
© 2000 UPD-OEA

Diseño de carátula: Productora Editorial

Impreso en Uruguay por Impresora Editorial  
Lima 1505, 11200 Montevideo  
Teléfono 924 3919

Depósito legal 320.690-00

**Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)**

Zelmar Michelini 1220, 11100 Montevideo  
Teléfono (598 2) 900 7194 – Fax 902 1127  
Correo electrónico: info@clae.org.uy  
Página web: <http://www.claeh.org.uy>

**Unidad para la Promoción de la Democracia (UPE)**

**Organización de los Estados Americanos (OEA)**  
1819 F Street NW 8th floor, 20006 Washington DC  
Teléfono (1202) 4586293 – Fax (1202) 4586250

# ÍNDICE

## Introducción:

La dimensión parlamentaria en la nueva institucionalidad del Mercosur <i>Gerardo Caetano y Rubén M. Perina</i> .....	7
I. LA VISIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LAS SECCIONES NACIONALES DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR .....	13
Mercosur: el desafío de rehabilitar la política <i>Diputado Carlos Raimundi,</i> <i>presidente de la Sección Argentina de la CPCM</i> .....	15
Os Parlamentos e o Mercosul <i>Diputado Júlio Redecker,</i> <i>presidente da Representação Brasileira na CPCM</i> .....	25
El Parlamento y las relaciones exteriores <i>Diputado Félix Fernández Estigarribia,</i> <i>presidente de la Sección Paraguay de la CPCM</i> .....	29
Pasado, presente y futuro de la CPCM <i>Diputado Washington Abdala,</i> <i>presidente de la Cámara de Representantes del Uruguay,</i> <i>presidente de la Sección Uruguay de la CPCM</i> .....	37
II. SECRETARÍA PERMANENTE DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR .....	49
La Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente y la Comisión Parlamentaria del Mercosur <i>Santiago Martín Gallo</i> .....	51

III. PROGRAMA DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL MERCOSUR	
Unidad para la Promoción de la Democracia (OEA), Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Di Tella, Universidad de Brasilia y Universidad Católica de Asunción .....	71
Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución	
<i>Rodolfo R. Geneyro y Ana M. Mustapic</i> .....	73
Fortalecimento da atuação parlamentar e institucional no processo de integração do Mercosul	
<i>Rosinethe Monteiro Soares e Maria Claudia Drummond</i> .....	95
Aspectos institucionales del Mercosur, los Parlamentos y la Comisión Parlamentaria Conjunta	
<i>Carlos Alberto González, Carlos Mateo Balmelli</i> y <i>Rosa María G. de Scavone</i> .....	137
Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución	
<i>Gerardo Caetano y Romeo Pérez Antón</i> .....	167
Los autores .....	195

# INTRODUCCIÓN

## LA DIMENSIÓN PARLAMENTARIA EN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEL MERCOSUR

*Gerardo Caetano y Rubén M. Perina*

### 1.

Parece obvio afirmar que los pasados dos años han constituido un período especialmente desafiante para el proceso de integración del Mercosur. A la crisis económica de enero de 1999 en el Brasil y a la crisis política de marzo del mismo año en el Paraguay, se les ha sumado en los meses siguientes un cúmulo de inestabilidades no superadas. Los nuevos gobiernos emergentes en tres de los cuatro países de la región han debido enfrentar prácticamente desde sus inicios situaciones económicas muy restrictivas, lo que los ha obligado a la adopción de medidas difíciles y al aceleramiento de los tiempos políticos.

En este contexto difícil, tampoco han faltado dificultades en el proceso mismo de integración regional. Las tensiones entre iniciativas y desempeños unilaterales o bilaterales frente a la lógica multilateral que cimienta el acuerdo integracionista originario, la multiplicación de contenciosos y controversias cuya gravedad se amplifica ante la ausencia de instancias de arbitraje plenamente establecidas, el propio desgaste de la imagen del proyecto mercosureño en su conjunto frente a los ojos cada vez más exigentes de opiniones públicas nacionales acuciadas por diversas problemáticas, entre otros aspectos, han afectado el normal desarrollo de un proceso de integración que, de todos modos, ha avanzado con celeridad, tal vez con excesiva impaciencia y vértigo.

Lejos de optimismos voluntaristas y de catastrofismos inconducentes, la encrucijada del Mercosur no parece desafiar su continuidad en tanto horizonte histórico supranacional y propuesta apta de regionalismo abierto para afrontar las exigencias de la inscripción en el mundo en los tiempos de la globalización. Sin embargo, si lo que no está en cuestión es la irreversibilidad del proceso, sí merece rediscutirse y sin concesiones el modelo integracionista desplegado hasta el momento. Una iniciativa que nació básicamente de un audaz proyecto políti-

co, fue ganada paulatinamente por enfoques excesivamente economicistas y sobre todo comerciales, los que, si bien indispensables para el éxito del emprendimiento, se evidencian como insuficientes para el sostenimiento eficaz del proceso. En ese marco, parece llegada la hora de recuperar la política —en su dimensión más profunda— para relanzar al Mercosur.

En los umbrales del primer decenio del fundacional Tratado de Asunción de marzo de 1991, en tiempo en consecuencia propicio para balances y prospectos, la necesidad de afirmar y repensar una nueva institucionalidad para el proceso integrador aparece cada vez más como una exigencia ineludible. En esa demanda convergen cada vez más los discursos de las máximas autoridades de los gobiernos nacionales y sus representantes más permanentes en los organismos del Mercosur. Empero, si hay una creciente coincidencia en el reclamo de una consolidación institucional del proceso integrador, las interrogantes surgen a la hora de precisar y especificar lo que ese reclamo compartido implica para todas las partes. Con mayor o menor entusiasmo se acepta lo impostergable de la creación de un Tribunal de Arbitraje, pero otros aspectos ineludibles de un auténtico proceso de profundización institucional —que hacen por ejemplo al nuevo rol de los Parlamentos o de las representaciones regionales de la sociedad civil— despiertan menos unanimidades y entusiasmos. Sin ignorar la complejidad de los debates y la legitimidad de los intereses encontrados tras esas discusiones embrionarias, lo que sí parece indiscutible es la necesidad de impulsar sin demoras una buena discusión pública de estos asuntos, con sus múltiples implicaciones y dilemas.

Es precisamente en esta última dirección que se inscribe la presente publicación. En el marco de un Programa de Estudios Legislativos que ya lleva varios años de trabajo ininterrumpido y que desde sus inicios ha contado con el respaldo de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD-OEA),<sup>1</sup> un conjunto de instituciones universitarias y de investigadores de la región quiere poner a discusión el papel de los Parlamentos nacionales y del afianzamiento del rol de la Comisión Parlama-

<sup>1</sup> En este programa de estudios, respaldado por la UPD-OEA y coordinado desde el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) del Uruguay, han participado también la Universidad Di Tella de Argentina, la Universidad de Brasilia de Brasil y las Universidades Católica y Americana de Paraguay. Dan cuenta de ese trabajo continuado, entre otras publicaciones: Gerardo Caetano-Romeo Pérez (coords.): *Parlamento y Presupuesto. La tramitación legislativa del Presupuesto de 1995*. Montevideo, CLAEH-UPD-OEA, 1998, 220 pp.; Gerardo Caetano-Rubén M. Perina (coord.): *Mercosur y Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la Integración*. Montevideo, CLAEH-UPD-OEA, 2000, 214 pp.; así como los números 73-74 y 81-82 de los *Cuadernos del CLAEH*, publicados respectivamente en 1995 y 1998, entre otras.

ria Conjunta en el proceso referido de consolidación institucional del Mercosur. En esta oportunidad, en la publicación se recogen también exposiciones de los presidentes de las secciones nacionales a la CPCM de los cuatro países signatarios del Tratado, así como un texto proveniente de su Secretaría Permanente. Esta combinación de autorías entre académicos y políticos refiere sin duda el cumplimiento de uno de los objetivos más sentidos de este programa de trabajo, como ha sido el de tender puentes efectivos y permanentes entre la academia y la dirigencia política de la región, a los efectos de una tramitación más fundada y sistemática de los asuntos involucrados en la dimensión política del proceso del Mercosur.

## 2.

Pasados los tiempos del debate dilemático entre presidencialismo y parlamentarismo, que hace más o menos una década nutrió los debates en los elencos políticos y académicos del continente (quizás más en los segundos que en los primeros), la coyuntura más actual parece propicia sin embargo para una revisita a fondo del tema de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo como núcleo central del funcionamiento de los sistemas políticos de la región. En ese marco y como han señalado Sartori y Nohlen, entre otros muchos autores, en varios países latinoamericanos han prevalecido presidencialismos *moderados* o *pluralistas*, sustentados en coaliciones de gobierno y en equilibrios institucionales refinados, bien distintos de las tipificaciones clásicas de los presidencialismos *mayoritaristas* o *decisionistas*. Junto a estas experiencias, cabe consignar también, tampoco han faltado experiencias de presidencialismos más autoritarios, claramente orientadas en el sentido de estas últimas caracterizaciones.

Sin embargo, aun desde sus mejores versiones de *presidencialismos de compromiso*, el replanteo contemporáneo de una perspectiva renovada del desarrollo y lo que ha dado en llamarse la implementación de una *segunda generación de reformas* en el continente, parecen exigir un fortalecimiento modernizador de la práctica de los Parlamentos, como garantía de un ejercicio gubernamental más democrático y eficiente. En trabajos anteriores<sup>2</sup> hemos abundado en la fundamentación de esta convicción, por lo que, a los efectos de evitar reiteraciones, nos remitimos básicamente a esos textos. De todos modos, nos interesa resaltar la centralidad de esta demanda en lo que hace al

<sup>2</sup> Cf., por ejemplo, Rubén M. Perina: «El papel de la OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo», en *Cuadernos del CLAEH*, n° 81-82, pp. 91 y ss; y Caetano y Perina: o. cit., pp. 7 y ss., entre otros.

acompañamiento y la tramitación de un proceso de integración regional como el caso del Mercosur.

No se trata solo de consolidar la dimensión parlamentaria de los procesos de integración como modo eficaz de superar su tan mentado y ya tradicional *déficit democrático*, lo que ya sería una razón poderosa. Se acumulan evidencias en el sentido de que, contra cierta *sabiduría convencional* al uso en ciertos ámbitos, la integración económica de Estados nacionales no puede avanzar bajo conducción puramente ejecutiva y que su confirmación y profundización requiere inexorablemente de funciones típicamente parlamentarias. Es decir que si quieren integrar democracias (y a ello apunta la insustituible *cláusula democrática*) pero si también se quiere avanzar con profundidad y solidez en todas las implicaciones de un proyecto efectivo de regionalismo abierto como el del Mercosur, resulta indispensable un papel acrecido de los Parlamentos nacionales y de su instancia representativa en el organigrama del Mercosur que es la CPC.

¿Se encuentra esta última y los Parlamentos nacionales que ella representa en condiciones prácticas e institucionales para hacer frente a tamaño desafío histórico? En la presente publicación y desde distintos abordajes académicos y políticos se converge en una respuesta más bien negativa a esa pregunta. No se trata de un pesimismo agorero o paralizador sino de un diagnóstico crítico que busca ser cimiento de transformaciones impostergables, que requieren visiones no autocomplacientes y la presentación de ideas y sugerencias nuevas y viables. Tópicos tan relevantes y acuciantes como el de la internalización de normas, la superación institucional de los contenciosos, las nuevas modalidades de articulación de los sistemas políticos con las organizaciones de la sociedad civil, las exigencias de una supranacionalidad que ya existe —y de modo creciente— en el plano informal pero que debe profundizar sin demora su formalización efectiva, entre otros muchos temas y problemáticas, requieren sin duda de la implementación de reformas consistentes en las prácticas parlamentarias de la integración.

### 3.

En con este último cometido que se han recogido los trabajos compilados en el presente volumen. A la presentación más propiamente política de los textos de los presidentes de las secciones nacionales y de la Secretaría Permanente, sucederán luego los estudios que sobre el tema realizaron los cuatro equipos de investigadores participantes en nuestro programa durante el pasado año 1999.

Creemos que el resultado constituye una contribución oportuna para profundizar la reflexión en torno a lo que consideramos uno de los aspectos claves de la encrucijada actual del Mercosur: su consolidación constitucional y dentro de ella el rol de las prácticas parlamentarias. Como ha ocurrido y ocurre actualmente con otros procesos de integración regional en América, se sintetiza allí un tópico especialmente relevante para el avance y la profundización efectiva de estas experiencias, de cuyo éxito tanto depende la historia futura de nuestras sociedades.

GERARDO CAETANO – RUBÉN M. PERINA  
Diciembre del 2000



I.  
LA VISIÓN DE LOS PRESIDENTES  
DE LAS SECCIONES NACIONALES  
DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA  
CONJUNTA DEL MERCOSUR



# MERCOSUR: EL DESAFÍO DE REHABILITAR LA POLÍTICA

*Diputado Carlos Raimundi,  
presidente de la Sección Argentina de la CPCM*

## LA POLÍTICA Y EL MODELO DE ÉPOCA

Mi primera apreciación es la reafirmación del concepto *integración*, como sistema de distribución del poder en el mundo de este nuevo siglo. Estamos ante un modelo de época, la globalización, y al mismo tiempo en presencia de dos grandes fuerzas que aparentemente se contraponen (después volveré a esto). De la globalización es imposible volver atrás: si algo hemos aprendido en estos años de contacto con la política es que de los modelos de época no se vuelve atrás; sería un esfuerzo ocioso y además contraproducente.

Sucede que la globalización tiene, a mi modo de ver, dos aspectos. Una agenda técnica irreversible y que se repotencia segundo tras segundo desde el punto de vista tecnológico; esto es, la sociedad digital, las operaciones financieras que desplazan fondos de un mercado a otro de manera virtual, la información en tiempo real, los avances en la genética y su repercusión en la producción. Es decir, somos contemporáneos de un cambio civilizatorio que afecta desde los modos de producción a los modos de pensar, y todos los estadios intermedios, desde lo más público a lo más privado. De eso no se vuelve atrás.

Pero sí estoy convencido de que la política tiene un papel frente a esto que es tratar de construir y de fortalecer la agenda ética de la globalización. Para empezar, porque hay una contradicción entre lo que trasunta el concepto, que es justamente un sentido totalizador, y al mismo tiempo, cotejando con la realidad, nos damos cuenta de que la globalización no tiene un alcance totalizador. Aquellos adelantos que desde el punto de vista tecnológico son irreversibles, desde el punto de vista ético y social alcanzan a una mínima parte de la humanidad. Es así que la agenda ética tiene el desafío de *globalizar la globalización*,

lograr que el conjunto de la humanidad tenga no solo el derecho sino el acceso efectivo a sus adelantos técnicos.

En su momento, cuando se inició el nuevo esquema mundial —hace pocos días se cumplieron diez años de la reunificación alemana, a principios de 1991 se inicia el proceso de desmembramiento de la ex Unión Soviética, en 1989 la caída del Muro—, parecía que pasábamos del mundo de la bipolaridad, que había dominado el sistema internacional de poder de los últimos cincuenta años, a un mundo unipolar. La lucha de los opuestos y contradicciones entre el sistema capitalista y el sistema comunista arrojaba como síntesis un nuevo orden que no tenía contradicción, que no tenía opuesto. Por eso Fukuyama habla del *fin de la historia* en términos dialécticos, hegelianos: se terminó la contradicción central que dividía a los grandes sistemas mediante una síntesis que no encuentra antítesis, y que es la combinación de democracia política con economía de mercado. Y con esto se creyó resuelto el conflicto del poder en el mundo, pasando de un sistema bipolar a un sistema unipolar.

Los últimos diez años están demostrando que esa no fue una verdad absoluta. En realidad, ocurrió que la globalización, llamada a dominar hasta el último rincón de la Tierra, provocó el fortalecimiento de las resistencias nacionales y locales. Algo así como «si quieren apabullar mi identidad cultural, resisto». Y así aparece una fuerza que ya no es un corte vertical de dos grandes sistemas de alineamiento (que simplificaba mucho las cosas, porque ante cada conflicto regional en cualquier parte del mundo se conocían de antemano los alineamientos, según cuál fuera el sistema de pertenencia en el orden de la bipolaridad). Hoy la situación es mucho más compleja y, contrariamente a lo anunciado, no existe tal síntesis que no tenga contradicción en términos de la dialéctica hegeliana.

Más bien, entre las fuerzas pro-globalización y las fuerzas pro-resguardo de los localismos y nacionalismos, se abre camino la integración como espacio de intersección, como el lugar de encuentro de esas dos energías aparentemente contrapuestas.

Con tantos años en contacto con el *realismo político* se me ha escapado parte de los sueños, pero no todos los sueños. Y es así que sigo soñando que el mundo sería más democrático si el poder estuviera distribuido entre diversos polos o espacios de decisión. Ello resultaría más equilibrado que en caso de que una única potencia determine por sí misma todo el diseño del nuevo sistema de poder mundial.

## EL MERCOSUR COMO PROYECTO POLÍTICO

Aquí es donde comienzan a adquirir densidad los espacios regionales de integración, donde el Mercosur entra a jugar un papel importante, y donde la integración se transforma en un concepto de alcance general que trasciende lo estrictamente económico.

El Mercosur es un espacio de integración que cuando más creció fue por el incentivo del comercio. Pero su origen no es estrictamente económico, sino que se trata de un acuerdo de largo plazo iniciado en la década de los ochenta por los presidentes que encarnaron la transición democrática en Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney. Comienza con un acuerdo de cooperación nuclear, que es el primer paso, y pone en marcha los diversos protocolos temáticos de integración. ¿Qué valor tuvo eso? Entre otras razones, y salvando las distancias, que no se convirtiera nuestra región en escenario de un conflicto como el de India-Pakistán, gracias a que se firmaron el Tratado de No Proliferación Nuclear y el Tratado de Tlatelolco. Gracias a ello, además, pasamos al nivel de aliados estratégicos, aunque no mucho tiempo atrás nos calificábamos recíprocamente como principales hipótesis de conflicto. Argentina en la década de los ochenta tenía tres hipótesis centrales de conflicto: Atlántico Sur, Chile y Brasil, en este último caso expresada por los conflictos que generaba el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica, la construcción de las represas de Corpus e Itaipú y la altura de sus cotas. Esto despertaba el temor a la invasión de las fuerzas vivas del Brasil, o al alcance de sus emisoras, que superaba al de las radios argentinas. Todo esto nos planteó una visión miope de nuestras relaciones fronterizas, ya que especialmente del lado argentino no fueron equipadas con infraestructura, y no construíamos pavimento para no facilitar un probable despliegue territorial de tropas y fuerzas sociales de Brasil.

El hecho de que en pocos años los principales conflictos que tenemos con Brasil consistan en cómo medir el componente nacional de los autos o el derecho compensatorio que la Argentina pone al precio de los pollos subsidiados por ese país, así como su régimen azucarero, da cuenta de una marcada diferencia en términos cualitativos de la relación Argentina-Brasil, que para quienes somos contemporáneos tal vez pase inadvertida, pero que vista desde una perspectiva histórica constituye un avance fundamental en la cultura de la integración.

A esto se podría agregar otro hecho estratégico muy importante: el intercambio de energía entre Argentina y Chile (intercambio de energía gasífera y eléctrica, inversiones muy fuertes de empresas de energía de capital chileno en el país, importación chilena de gas que está provisto básicamente por gasoduc-

tos argentinos) y entre Argentina y Brasil. Esto implica un cambio muy profundo, un avance estratégico en la cultura de la integración.

Es mucho lo que se ha hecho, y mucho lo que falta por hacer. Pero quisiera hacer un paréntesis porque hay un ejemplo de integración, el más avanzado, que es la Unión Europea, que si bien se inicia con los acuerdos del carbón y el acero, nace fundamentalmente por el pensamiento estratégico de los líderes de Alemania y Francia en la Europa de posguerra, quienes no plantearon el tema del carbón y el acero en términos de cuotas de intercambio, sino del papel estratégico que estas fuentes de energía para la producción desempeñaban en el futuro de Europa. También es cierto que la *política agraria común* que surge en la Europa de posguerra tiene un costado económico, pero tiene un costado político muy profundo que es «no permitamos que Europa vuelva a depender de otros para alimentarse». ¿Cómo surge la supranacionalidad de la Unión Europea, si no es por una decisión política de carácter estratégico de cuál debía ser el papel de Europa en el mundo, pese a la presencia de nacionalidades como la francesa, la germana, la británica o la italiana, con miles de años de antigüedad? En estos términos, América Latina ofrece fundamentos mucho mayores para la supranacionalidad, debido a nuestra similitud lingüística y religiosa, a un proceso paralelo en la etapa de la conquista etcétera, con los que Europa no contaba. ¿Por qué, entonces, no marchar en esa dirección?

Si tuviera que arribar, en este punto de la exposición, a una primera conclusión, sería que el principal desafío de la agenda global del Mercosur, para no distinguir entre agenda interna y externa, es la *rehabilitación de la política en el mejor sentido de la palabra, como factor básico y constituyente del proceso de integración*.

## LA NUEVA AGENDA POLÍTICA

No está todo cumplido en ese sentido, y no solo porque falten instituciones supranacionales, que de hecho faltan. Carecemos todavía de un convencimiento más profundo entre los argentinos de que el interés nacional, la defensa de nuestro interés nacional, pasa por una complementación muy fuerte en el diseño de la política regional en el marco del Mercosur más Chile y Bolivia. Creo que esto no está del todo compartido por los diversos estamentos de la vida política nacional, y no lo formulo en términos de división entre partidos políticos. Planteo que no todos los formadores de opinión en los distintos ámbitos están convencidos de esto, como yo estoy convencido.

Si así fuera, tendríamos que avanzar mucho más rápido, de manera más categórica y contundente en la implantación de los núcleos más duros de integración. ¿Cuáles son estos núcleos duros? No me refiero solo al acuerdo automotor, pese a que desde el punto de vista económico es un acuerdo fundamental y estratégico. Me refiero, más bien, a profundizar la integración en obras de infraestructura productiva, profundizar el proceso de integración energética, abrir el mercado de compras gubernamentales de nuestros países —lo que implicaría una demostración de confianza política mutua muy fuerte—, la integración ambiental, la integración social y la lingüística, como base de lo cultural.

En caso de que se avanzara de manera fuerte en este nivel estratégico, los problemas comerciales empezarían a tomar una dimensión distinta. En primer lugar, el Mercosur no estaría al borde de la ruptura ante cada problema comercial de difícil resolución. En segundo lugar, cambiaría dramáticamente el rol de los presidentes, que en lugar de reunirse para reafirmar el acuerdo ante cada conflicto puntual, jerarquizarían su papel orientándolo hacia el diseño estratégico a partir de compartir una visión del mundo. Y en tercer lugar, nada pasaría en América Latina a partir de ese momento, a espaldas de este eje duro de integración. ¿Qué bloque o potencia extranjera podría darse una política con Perú, con Colombia o con Venezuela para contrarrestar el eje Mercosur y su potencial ampliación?

Esto no debe plantearse en términos de contradicción con ALCA ni con el liderazgo que objetivamente tiene Estados Unidos, irrefutable a corto plazo en los planos tecnológico, militar, cultural, político, económico. Por el contrario, el planteo es que para discutir la agenda del futuro hay que tener un esquema de integración muy fuerte, que vaya más allá de lo comercial, donde lo comercial esté incluido dentro de lo político, pero donde la base de la integración es estratégica, de largo plazo, a partir de una profunda convicción política.

Esto tendría una pronta y enorme repercusión económica. Por ejemplo, respecto del cuestionamiento formulado por los Estados Unidos a la Argentina y a Brasil por el tema de las patentes, aunque por razones diferentes, en el seno de la OMC, Argentina y Brasil debemos darnos una política concertada. Y lo mismo debe suceder en otros temas, como los subsidios a los productos de origen agropecuario, a la normativa *antidumping* y a todos los temas de la nueva economía, como la regulación tributaria del comercio electrónico etcétera. Si no afrontamos esta agenda económica, profundamente compleja, en clave de integración, no tenemos chance. Y en el mismo sentido la agenda política, con nuevas amenazas, con el Plan Colombia, sobre lo que no podemos asumir una posición de enfrentamiento con los Estados Unidos pero tampoco tener una

posición fisurada con la de Brasil. Tenemos que complementar con Brasil para poder dialogar con los Estados Unidos acerca de las posibles consecuencias del Plan Colombia sobre la región.

Y así, tantas otras situaciones archicomplejas, en un mundo con agenda inédita, en el que se puede contaminar el agua potable de una ciudad con una tecnología transportable en un maletín, o donde tenemos el caso de los delitos informáticos. ¿Cómo afrontarla desde la Argentina individualmente, teniendo una pésima relación deuda-producto, una relación exportaciones-producto igualmente mala, una situación de déficit fiscal crónico tanto en la administración nacional como en las administraciones provinciales? ¿Cómo afrontarla en soledad, cómo hacerlo desde otro lugar que no sea a partir de situarnos en un compromiso estratégico de nuestro bloque regional?

Concluyo con lo siguiente: soy muy crítico con el sistema político de la Argentina; pese a que provengo de la política, tengo una mirada muy crítica de ella. Pero en el tema Mercosur, la política acertó. Privilegió la visión de largo plazo y no los conflictos puntuales. En la época del «se termina el Mercosur, las empresas se van», la política no se ató en forma demagógica al discurso justificadamente inconformista de muchos sectores productivos locales severamente afectados por la devaluación del Brasil, sino que priorizó la mirada de largo plazo. No vaya a ser que ahora, cuando nos empieza a ir mejor en el comercio regional, que Brasil vuelve a crecer y absorbe las consecuencias negativas de la devaluación, porque nos compra más a consecuencia de ese crecimiento, y porque el real se está revaluando y licua los efectos negativos de la devaluación de enero de 1999 (hoy resulta mucho más negativo el efecto de la devaluación del euro que la del real), no vaya a ser —decía— que cuando empiezan a mejorar las cosas en lo comercial nos volvamos a olvidar de las asignaturas pendientes que tenemos en lo político y en lo institucional.

Tal cosa sería una cabal demostración de que hablamos de política en el Mercosur no por convicción sino cuando le va mal al comercio, es decir, por necesidad. Y no obstante le empieza a ir mejor al comercio, vuelven a aumentar los flujos a partir de la reactivación en nuestros países, no podemos olvidarnos de las deudas pendientes que tenemos para seguir construyendo el Mercosur político, el Mercosur institucional, el Mercosur cultural, ya que esa será la afirmación de que estamos convencidos de que el mundo del futuro es el mundo del diálogo, de los balances de poder, de los contrapesos entre los distintos bloques, en cuyo marco el Mercosur será un interlocutor de peso. Que no sea apéndice de otro bloque, que sea uno de los bloques más importantes, que se sentará a la mesa de la discusión mundial con realismo, sabiendo de nuestras limitaciones, reconociendo la realidad del poder, pero siempre en defensa de un

espacio regional propio. En este sentido, la rehabilitación de la visión política del Mercosur me parece uno de los puntos centrales.

## EL ROL DEL PARLAMENTO

La política tiene, además de lo expuesto, la misión de tender un puente entre dos maneras muy diversas en que el Mercosur es percibido por los ciudadanos de los países miembros. Existe una cultura promedio del sector político e intelectual —podríamos englobarlos en el concepto de *líderes de opinión*— que comprende su importancia estratégica, dado que la agenda de la posguerra fría es demasiado compleja como para abordarla sin el respaldo de un bloque regional poderoso.

Pero ella convive, a su vez, con una percepción sustancialmente distinta, encarnada en algunos sectores empresarios —con eco en determinados comunicadores que influyen sobre la opinión pública en general— que vienen padeciendo con la integración a partir del deterioro del comercio regional.

Comparto la visión estratégica, pero a su vez comprendo la situación que atraviesan muchos productores y economías regionales. Por lo tanto, la política en sentido amplio, y nuestros Parlamentos en particular, debemos desempeñar un rol activo en la compatibilización de ambos enfoques.

A partir de esta dicotomía, el Mercosur aparece en cada uno de nuestros países como enemigo de la producción nacional, cuando en verdad debería ser uno de sus principales incentivos. Parece obvio decir que un mercado regional de 200 millones de personas —con perspectivas de ensancharse— es preferible a mercados internos más limitados. No solo respecto de la colocación de productos, sino del acceso a terceros mercados y de la prohibición de aquellas importaciones originadas en dumping social, comercial, financiero o tecnológico.

¿Cómo llevar una verdad tan elemental al terreno de lo concreto, de modo que se haga carne en los actores productivos? Son ellos quienes, lejos de sentirse perjudicados por el Mercosur, deben resumir el protagonismo que les corresponde en el perfeccionamiento de la Unión Aduanera, en pos de un moderno Mercado Común de alcance subcontinental.

De esto se trata cuando hablamos de relanzamiento, el que a mi juicio debe contemplar los siguientes aspectos concatenados entre sí:

a. La recuperación de la confianza entre sus miembros, como requisito de lealtad en el cumplimiento de los acuerdos. Frente a esto hay dos miradas posibles. La inútil, la perniciosa, es buscar quién incumplió primero para justificar

la revancha del otro. La constructiva, la de los estadistas, indica que si somos capaces de diseñar un renovado eje de integración energética, en obras de infraestructura y transporte, cultural, ambiental y sociolaboral, esto será atractivo de inversiones, y nada podrá suceder en América Latina a espaldas de él.

b. La armonización de políticas macroeconómicas, que llevará a superar las actuales asimetrías.

c. El avance hacia un mecanismo más estable de solución de controversias.

Este marco brindará una perspectiva mucho más propicia para resolver los diferendos comerciales, con la presencia de negociadores gubernamentales y representantes de los sectores afectados. No ya desde la aplicación de cupos, sino de la búsqueda de nichos de competitividad intra e intersectorial, de compromisos de modernización en aquellas áreas menos competitivas de cada país, de formación de empresas de capital mixto etcétera.

Muchas leyes deben ser aprobadas para dotar a este proceso de la debida seguridad jurídica, por lo cual es vital la función legislativa de los Parlamentos. Pero además estamos obligados a desplegar una función política prominente: actuar como espacio de articulación de intereses que desde un Mercosur débil parecen incompatibles, pero desde un Mercosur fuerte pasarán a ser complementarios.

Compartir ámbitos despojados de la urgencia de la negociación contrarreloj entre funcionarios, factores productivos y formadores de opinión, ayudará a unificar aquellas dos percepciones señaladas supra, para que la integración sea vista por todos como el mejor camino para afrontar los complicados temas de la nueva agenda internacional.

## **LA POLÍTICA COMO SUPERACIÓN DE ANTIGUOS DILEMAS**

La política debe actuar, asimismo, como sintetizador de algunos dilemas que ya no tienen vigencia, como por ejemplo la anacrónica oposición entre mercado interno y exportaciones, en un momento en que resulta imperioso contar con una fuerza laboral altamente calificada para producir la calidad que exigen los nichos externos de demanda de la producción nacional, y al mismo tiempo esa calificación implica un poder adquisitivo repotenciador del mercado interno. En un país agroindustrial como el nuestro, el antagonismo entre agro e industria y entre esta y servicios aparece como absolutamente arcaico en momentos en que para la exportación agroindustrial es necesario establecer una cadena de servicios muy eficiente, para estar a la altura de la demanda de competitividad internacional.

Una vez que dejamos atrás una concepción del estado hipertrofiado, cuyo modelo se agota en los años setenta, y también dejamos atrás la etapa del neoliberalismo absoluto de la ausencia de Estado, debemos resituarnos en una concepción del Estado orientador de la producción y facilitador de la competencia como concepto absolutamente complementario al de un mercado activo y transparente. Hoy, las políticas sectoriales se cruzan con el concepto *cadena de valor*, que también da cuenta de una mayor complementación en lugar de la separación en compartimientos estancos de las políticas sectoriales.

La política debe avanzar en la coordinación macroeconómica, de tal modo que los fundamentos económicos de los países miembros sean lo suficientemente congruentes entre sí como para convertir al Mercosur en un atractivo fuerte de inversiones; para acordar las bases de un sistema financiero compatible, confiable y competitivo; determinar los roles de las bolsas de valores de las principales capitales financieras del Mercosur, como San Pablo, Montevideo o Buenos Aires, incorporando a las pequeñas y medianas empresas a la cotización en bolsa y a los fondos sociales de una manera mucho más pujante.

Todo esto conseguirá generar una imagen Mercosur muy fuerte como atractivo de inversiones en la región, la posibilidad de crear marcas Mercosur para salir a competir al mundo con productos confiables a partir de la estabilización política de la integración. Y genera además un fortalecimiento de las posturas de nuestros países a nivel regional, ya sea en su diálogo con otros bloques integrados o con organismos internacionales o con países-continente, como China y la ex URSS (la federación rusa), dando más autonomía y presencia en la negociación de la agenda internacional.

La política debe determinar también el nuevo papel del Estado moderno del Mercosur. En este sentido, todo proceso de reformulación de un modelo económico da lugar a la aparición de sectores más rápida y fácilmente adaptables al nuevo modelo, junto con otros cuyo proceso de adaptación se presenta mucho más rezagado.

Las posiciones extremas en que podría incurrir un Estado que piense con lógica de pasado podría ser, por un lado, darles respuesta a los nuevos problemas con viejas soluciones, como la restauración de ciertas medidas proteccionistas. Y en el otro extremo, hacer caso omiso a los problemas causados por la modernización económica y dejar que el mercado opere de manera autónoma, con sus consecuentes efectos no queridos en términos productivos y sociales. En el centro hay un ancho andarivel marcado por una nueva presencia de Estado asociada al concepto de negociación, de búsqueda de alternativas, de creatividad para convertir el círculo vicioso de la inadaptación en un círculo virtuoso de desarrollos alternativos. Esto es sinónimo de Estado con capacidad de mediación, lo que nos

conduce rápidamente al debate sobre su calidad institucional, su eficiencia, y la formación de agentes estatales jerarquizados que estén a la altura de una negociación muy profunda y estratégica con el poder económico.

En suma, se trata de diseñar un Estado con presencia y capacidad negociadora. En este sentido, lo que hace que en un mundo en que se presentan infinidad de opciones para la negociación, el hecho de escoger una de ellas está regido por la noción de confianza: erigirnos en Estados transparentes, eficientes y confiables. Señalamos, pues, a la confianza como un soporte conceptual o cultural muy fuerte del nuevo Mercosur.

Entre los núcleos duros se cuenta también la protección ambiental y de la biodiversidad, lo que podría traducirse en el diseño de un Mercosur sostenible, así como la enseñanza del portugués en los países de habla española y viceversa, deben constituir pilares de una nueva mirada cultural del Mercosur, sin perjuicio de que tiene también una ostensible trascendencia comercial.

En resumen, la política tiene aún grandes asignaturas pendientes en el proceso de construcción de un Mercosur que exprese al conjunto de nuestras sociedades civiles y de nuestros sistemas productivos, y no simplemente a las elites de poder.

# OS PARLAMENTOS E O MERCOSUL

*Deputado Júlio Redecker,  
presidente da Representação Brasileira na CPCM*

**P**ASSADO o momento mais delicado da recente crise do Mercosul, quando parte da imprensa dava como certo o fim do mais exitoso processo de integração econômica jamais tentado na América Latina, cabe uma reflexão sobre as conseqüências da tormenta pela qual passou o bloco.

No que diz respeito aos aspectos econômicos, como não poderia deixar de ser, prevaleceu a lógica da relação custo/benefício. Ou seja, os empresários negociaram para conciliar os seus interesses da melhor forma possível, adotando, até certo ponto, uma postura de flexibilidade, baseada em uma visão do conjunto da região e transcendendo as fronteiras nacionais. Tal visão da parte empresarial deverá ser a tônica do capitalismo contemporâneo e até mesmo uma condição necessária – mas não suficiente – à sua sobrevivência no mundo globalizado.

O Mercosul, contudo, não se limita aos seus aspectos comerciais. A sua vocação vai bem mais além, incluindo também temas políticos, institucionais e culturais. Embora a economia seja elemento de central relevância para o Mercosul, que, como o nome diz, visa constituir um Mercado Comum entre seus membros, a educação e a cultura também possuem essencial importância para a aproximação dos povos sul-americanos. Aliás, integração cultural é um princípio fundamental da Constituição de 1988, expresso no parágrafo único do artigo 4º da Carta Magna brasileira.

A crise econômica certamente realçou a importância política de que se reveste o Mercosul. Com efeito, quando as negociações oficiais atingiam um impasse, sendo subseqüentemente suspensas, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, em sua condição de órgão político da integração, decidiu assumir uma posição ativa no impasse. Gozando de uma posição privilegiada junta à sociedade civil e aos agentes econômicos, as Representações Nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta da Argentina e do Brasil facilitaram o encamin-

hamento de propostas entre os setores em conflito, particularmente o coureiro-calçadista, contribuindo, de forma decisiva, para dirimir uma controvérsia setorial que ameaçava a integridade do Mercosul. Tal atitude da instância parlamentar do Mercosul é prova cabal da vontade que anima nossos povos a permanecer no caminho da integração.

Em reunião realizada em Buenos Aires, quando as conversações oficiais já haviam sido paralisadas, a Comissão Parlamentar Conjunta ofereceu seu marco institucional à retomada das conversações setoriais, desempenhando, portanto, um papel articulador no momento de conflito. Na ocasião, em que estiveram representadas, além das Representações Argentina e Brasileira, as Comissões de Relações Exteriores das duas Casas do Congresso Argentino, os parlamentares reafirmaram a sua firme convicção de que o Mercosul é um caminho estratégico permanente para os seus respectivos países.

Existe, portanto, uma percepção bastante pragmática entre os setores políticos dos dois maiores países do Mercosul de que o processo integracionista não deve ser estancado por força de conflitos comerciais pontuais, mas, que ao contrário, as crises deveriam, dialeticamente, impulsioná-lo em direção a seu aprofundamento e consolidação.

À ameaça de estagnação do processo de integração, os Parlamentos responderam de forma vigorosa, contribuindo para a solução de controvérsias comerciais e tomando a decisão de iniciar estudos para a conformação do Parlamento do Mercosul com eleições diretas, nos moldes do Parlamento Europeu, até o ano de 2010, ressaltando-se que os Parlamentos são os fóruns ideais da democracia participativa em todo o mundo porque são diretamente responsáveis pela ampliação do direito de participação dos cidadãos, na busca de alternativas de solução para questões econômicas e sociais e de direitos humanos secularmente adiadas pelo natural conflito de interesses entre povos e governantes.

Nesse sentido, a globalização da economia transferiu ainda mais responsabilidade para os representantes dos povos, pois a mundialização dos negócios impõe o dever de fiscalização e de controle do poder econômico transnacionalizado.

Afinal, a telemática possibilita a movimentação dos capitais financeiros durante todo o dia, independentemente das diferenças impostas pelos fusos horários, o que afeta diretamente a vida dos cidadãos e o cotidiano dos negócios.

Aliás, o modelo de funcionamento globalizado da economia fez-se vitrine para os Parlamentos Nacionais que tendem a se integrar, como o fizeram os Parlamentos Europeus, para discutir questões de interesse regional.

Aqui vale ressaltar que o Mercosul, por sua vez, avançou bastante em matéria econômica nestes seus primeiros nove anos de vida, e alguns parlamentares sul-americanos alimentam o sonho de ver a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul transformar-se em um Parlamento do Mercosul que, a exemplo do Parlamento Europeu, seja democrático e legitimamente aceito pelos seus povos, instância última da validação dos atos públicos.

Nessa proposta está presente a concepção de que o Parlamento do Mercosul funcione como garante do trabalho parlamentar da região, e até como poder fiscalizador do respeito às Cartas Magnas, à estabilidade democrática e aos direitos humanos.



# EL PARLAMENTO Y LAS RELACIONES EXTERIORES

*Diputado Félix Fernández Estigarribia,  
presidente de la Sección Paraguay de la CPCM*

**D**EBO agradecer en primer lugar a la Universidad Americana y a la Organización de los Estados Americanos la invitación a participar de este importante curso.

El tema que nos ocupa, la labor de la comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, me atrevo a desarrollarlo, dado el largo tiempo que he pertenecido a ella, siguiendo su labor desde otras funciones en otros momentos.

Esta exposición esta inserta en el tema «El Parlamento y las relaciones exteriores».

¿Cuándo comenzó esto? Hace ya muchos años estudiaba Diplomacia y mis profesores me enseñaban que en la remota Sumeria, el rey de Erech, antes de emprender la guerra contra Kish, llamó a asambleas de ancianos y guerreros.

Y desde entonces, en las ciudades-estados de Grecia, en la república Romana y su continuidad imperial en el orden feudal, o en el sistema de Estadonación surgido de Westfalia, se puede notar como característica que el manejo de las relaciones exteriores cae en el ámbito del Poder Ejecutivo, o como se lo denomine.

Al título de rey se unía el concepto de *soberano*, y su principal característica era justamente el ejercicio de ese poder con relación a las otras naciones.

Sin embargo, no puede escapar a nosotros que en Roma el Senado aprobaba la declaración de guerra y a su consideración se sometían los tratados.

Correría mucho tiempo para que llegáramos a la exigencia holandesa de que el Tratado de Utrech fuese registrado por el Parlamento de París. A criterio de los hombres de las Tierras Bajas, eso era más de fiar que la palabra y la firma del rey.

Por tanto, una constante a través de la historia, acentuada desde la Revolución Francesa, ha sido el esfuerzo de los pueblos, a través de sus asambleas, por controlar el poder soberano en materia de relaciones exteriores.

Hoy, en todas las Constituciones democráticas encontramos claras disposiciones por las cuales el Legislativo, desde el manejo del presupuesto hasta la autorización para declarar la guerra y firmar la paz, pasando por la sacrosanta aprobación de los tratados, ha establecido sinnúmero de controles al accionar del Ejecutivo.

Es posiblemente el ejemplo de los Estados Unidos de América el más prolífico en materia de estudios de casos en que el Ejecutivo se enfrenta al Congreso en términos de política exterior.

Solo para recordar los últimos años, todo lo que ha sucedido en el recíproco relacionamiento, desde la autorización congresional tras el incidente del golfo de Tomkin en el conflicto de Vietnam, hasta la última votación de hace un tiempo, cuando fracasa la moción en el Senado norteamericano por la cual el presidente Clinton vería limitados sus poderes en el accionar en Yugoslavia.

En estos tiempos de predominio de la OTAN sobre las Naciones Unidas, donde la velocidad de los acontecimientos supera en mucho a nuestros reglamentos de Congresos, nos encontramos ante la paradoja de cómo reunir a un cuerpo legislativo para declarar siquiera el estado de emergencia, cuando se convive con la posibilidad cierta de un ataque misilístico.

Serán estos muchos de los temas del futuro de la democracia en el siglo XXI.

Y como nuestra fe es inextinguible en cuanto a que seguiremos sosteniendo el legado aristotélico de comprender la política al servicio de los seres humanos, lo que en estas latitudes sigue siendo mantener la democracia, es que tenemos que aproximarnos a nuestro tema.

## **LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR**

La mayoría de los textos de política internacional de hoy nos muestran como el mundo actual se debate entre la crisis del Estado-nación y los procesos de integración.

Los historiadores de la segunda parte del siglo XXI dedicarán muchas páginas a explicar cómo los habitantes de estos años convivieron, casi sin darse cuenta, con esta contradicción.

Pero, como no aceptamos que el fin de la historia sea la manera de explicar nuestros días, en este sur de América Latina se comenzó a pensar que el modo de superar nuestras asimetrías y las horrorosas desigualdades sociales que las estadísticas nos señalan era reemplazar las hipótesis de conflicto que nos envolvían por un proceso de integración.

A diferencia de Europa, no teníamos teóricos de la idea con el prestigio de Monet, De Gasperi o Adenauer. Mas sí una generación de políticos que, surgidos tras los años del despotismo en la región, entendían que el modo de sostener nuestras frágiles democracias pasaba también por la disminución de las Fuerzas Armadas.

Y por ello, al concebir el Mercado Común del Sur, todos tenían la convicción que de algún modo había que encontrar un nexo con el Parlamento.

El Mercosur nació con la necesidad de inspirarse en el proceso de la Comunidad Europea. Era el modelo a imitar y de cuyos errores aprender para no repetirlos.

Este tema de copiar las instituciones trae como consecuencia inmediata heredar sus síndromes. Por ellos se procuraba no adquirir las «desmesurada» burocracia de Bruselas. Todos tenían verdadero horror a crear un funcionariado independiente de los Estados.

La ventaja de este tipo de eventos es que podemos decir las cosas sin que nadie se ofenda demasiado. Casi pidiendo disculpas señalo que, inadvertidamente, nos hemos ido deslizando desde nosotros mismos a posiciones similares a las de Estados Unidos de América.

Esa sociedad arrastra una larga enfermedad que la lleva a la aversión a asumir cualquier compromiso internacional que limite su poder soberano.

Hay que reducir todas las otras soberanías menos la norteamericana, que se sintetiza en la reciente expresión de Jesse Helms, refiriéndose a la Corte Penal Internacional: «EE.UU. no aceptará jamás una institución internacional en la que no tengamos poder de veto».

Aquí, el no aceptar burocracia internacional de la región, y la no creación del Tribunal del Mercosur, son defectos que tenemos que asumir.

Llama la atención entonces que, aun con sus poderes limitados, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur ha ido forjando su personalidad.

Creada con el Tratado de Asunción, el texto del artículo 24 era por demás significativo: «Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del 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».

Corría el 26 de marzo de 1991. Puedo imaginar la sorpresa de los redactores del Tratado y de los diplomáticos cuando en mayo de ese año, a iniciativa de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay y antes de la vigencia del Tratado, los parlamentarios de los cuatro Congresos se reunieron en Asunción. Y mucho más, desde entonces surgió, sin proponérselo, una visión común, con

altibajos y matices, desde los cuatro Parlamentos, de que el proceso de integración de la región necesitaría siempre consultar la visión de los políticos.

Y esto ha sido bueno, si bien las cancillerías se cuidaron mucho, y se seguirán cuidando, de que no avancemos demasiado; será desde el Parlamento que se decidirá el proceso de la región.

¿Por qué me atrevo a tan categórica afirmación? Porque en setiembre de 1991, en Buenos Aires, se establecía la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur de conformidad al artículo 24 citado. No creo que exista en ningún momento de la historia del proceso de integración mayor capacidad de respuesta de los Parlamentos. Estaban presentes y nadie parecía con fuerza suficiente para sacarlos.

Desde entonces se han realizado 16 reuniones plenarias, con una regularidad ajena a nuestros permanentes desórdenes, todas ellas con sus correspondientes reuniones preparatorias.

Al mismo tiempo que se aprestaba a jugar su papel político y económico-social, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur consolidaba su institucionalidad al aprobar su propio reglamento interno.

Ha quedado reforzada a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto. En el artículo 1º, al establecer la estructura institucional del Mercosur; en el apartado IV, otorga a la Comisión Parlamentaria Conjunta la categoría de órgano; y en la sección IV la regula a través de seis artículos.

#### Capítulo iv

#### De la Comisión Parlamentaria Conjunta

[...]

#### Artículo 22

La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados partes en el ámbito del Mercosur.

#### Artículo 23

La Comisión Parlamentaria Conjunta estará integrada por igual número de parlamentarios representantes de los Estados partes.

#### Artículo 24

Los integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta serán designados por los respectivos Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos.

#### Artículo 25

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 previstos en el Artículo 2 de este Protocolo. De la misma manera, coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiera el avance del proceso de integración. Cuando fuere necesario, el Consejo solicitará a la Comisión Parlamentaria Conjunta el examen de temas prioritarios.

#### Artículo 26

La Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común.

#### Artículo 27

La Comisión Parlamentaria Conjunta adoptará su reglamento interno.

Es relevante señalar que para la aprobación del Protocolo en el Parlamento brasileño se produjo previamente una interesante discusión. Su artículo 26 dice así: «La Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común».

Para algunos, la fría lectura de esa cláusula podía significar «que tal dispositivo representaría una violación al principio de la independencia de los Poderes y una agresión a la autonomía del Legislativo» (María Claudia Drummond: «Las competencias de la CPC y sus vínculos con otros órganos», CEFIR, p. 3).

Remitido el texto a la Comisión de Constitución y Justicia, el punto fue salvado por el parecer de la Comisión Asesora, que entendía que del texto en cuestión no surgía ninguna atribución del Grupo Mercado Común para aceptar o rechazar las recomendaciones.

La cita es interesante para resaltar el celo de los Parlamentos en cuidar sus facultades en el proceso de integración.

Mas donde surge nítidamente un avance en el proceso de consolidación de un perfil propio de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, es en el tema del tratamiento político.

El Mercosur ha definido aspectos claros en que abandona su concepción de Mercado para avanzar hacia la definición de su personalidad internacional. Señalemos algunos puntos:

1) En la III Reunión Ministerial del ALCA, en Belo Horizonte, en 1997, los países del Mercosur establecieron una estrategia común con relación a la posición de Estados Unidos, priorizando el Mercosur.

2) La Declaración Presidencial de San Luis sobre diálogo político, en que los presidentes de los cuatro países establecen un mecanismo de consulta y concertación política con el objetivo de «ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados Partes» y «examinar las cuestiones internacionales de especial interés para los Estados Partes», buscando «concertar posiciones en relación a las mismas».

3) La declaración de apoyo a la soberanía de la Argentina en las Malvinas, traducida en posiciones comunes en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas y, en el ámbito parlamentario, en la acción de los congresistas argentinos ante sus pares de Uruguay y Chile, con objeto de evitar vuelos a las

islas desde sus territorios sin necesariamente hacer escala en la República Argentina.

4) El Protocolo de Ushuaia, por el cual se establece que el derecho a participar en el Mercosur trae como obligación el compromiso de regirse por los principios de la democracia representativa, y las consecuencias punitivas en caso de apartarse de él.

Este último protocolo, así como las declaraciones presidenciales que lo precedieron, tienen un clarísimo origen en la Comisión Parlamentaria Conjunta, que desde su primera reunión hizo notar que en el tratado constitutivo no figuraba expresamente el postulado de la democracia.

Además de los textos, la Comisión Parlamentaria Conjunta ha sido el vínculo de unión entre los Parlamentos y el centro de preocupación de estos ante la crisis última del Paraguay.

Con la Presidencia en manos del Paraguay, sus miembros utilizaron esta herramienta en su esfuerzo por sostener las instituciones paraguayas. Los presidentes de las respectivas secciones nacionales fueron consultados antes y durante la crisis.

En la última Reunión de Asunción, del 20 de mayo de 1999, se aprobó, por unanimidad y a moción de la delegación uruguaya, el siguiente texto:

La Mesa Ejecutiva de la CPCM, reunida el 19 y 20 de mayo de 1999 en Asunción, ante los lamentables hechos de notoriedad acaecidos en el mes de marzo pasado, en la República hermana del Paraguay,

Declara:

1) Su consternación ante el trágico saldo de pérdida de vidas, la del Vicepresidente de Paraguay don Luis María Argaña y ocho jóvenes patriotas, que en defensa de la democracia e instituciones paraguayas fueron sacrificados mediante crímenes políticos que repudiamos.

2) Su solidaridad con el pueblo y gobierno paraguayo en su esfuerzo por consolidar la estabilidad de las instituciones, destacando el importante papel asumido por el Parlamento de Paraguay

3) Nuestra confianza plena en el proceso político que desarrolla Paraguay, encuadrado en el Protocolo de Ushuaia, que reafirma inequívocamente lo actuado por los cuatro países, en defensa de las instituciones democráticas.

Su contenido da un paso adelante en las atribuciones de la CPCM. De ahora en adelante, será también la Comisión Parlamentaria la que, en cumplimiento de la atribución de su artículo 21, emitirá declaraciones, que siempre son juicios, sobre las condiciones de la democracia en los Estados parte.

## **LA COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN**

Dice el artículo 24 del Protocolo de Ouro Preto: «Los integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta serán designados por sus respectivos Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos».

Como se ve, no se ha llegado al estadio en el cual sus miembros sean elegidos en forma directa. Mas parece prudente esta decisión, que refleja acabadamente la situación actual de sus sociedades en cuanto al desarrollo político del proceso común.

Son otras las prioridades, como señalábamos atrás. Sin definir aún la creación del Tribunal, y con textos constitucionales en dos de los países, que no contemplan acabadamente las posibilidades de cesión de soberanías, por el momento no es prioritaria la transformación de la CPC.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

La Comisión Parlamentaria Conjunta ha sido en este corto lapso un rotundo desmentido a los que descreen de la labor parlamentaria. Ha contribuido a solucionar crisis políticas y ha sido un factor de impulso para aprobar tratados que consoliden el difícil proceso.

Sin mayores facultades, ha comprendido algo que es difícil encontrar en política: decir muchas veces sí, aun no siendo el principal actor. Eso es la construcción cierta para el siglo nuevo que transitamos.



## PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA CPCM

*Diputado Washington Abdala,  
presidente de la Cámara de Representantes del Uruguay,  
presidente de la Sección Uruguay de la CPCM*

**P**ARA los uruguayos el proceso mercosureño es una línea de acción irrenunciable, irreversible y necesaria para afirmar nuestro destino en la región. Es cierto, en algunos momentos pudimos tener dudas de nuestra inserción, dado el volumen de nuestros socios y considerando los riesgos, sin reparar demasiado en las oportunidades. Desde el Tratado de Asunción, en Uruguay ya no hay titubeos y el camino emprendido hay que seguirlo abonando día a día.

Esto no quiere decir que perdamos nuestra singularidad. Por el contrario, hay que rescatar los ángulos de cada socio de la mejor forma posible. En ese sentido no resulta pedante seguir insistiendo en que Uruguay sea la capital de las instituciones del Mercosur. Tenemos todo para ser visualizados así y nos gustaría ir convalidando, cada día un poquito más, esta vocación que debe cimentarse por detrás de una política de Estado consistente y bien planificada.

Qué duda cabe de que el Mercosur no es solo lo comercial, pero conviene recordarlo porque a veces el plano político —excepto el que manejan los Poderes Ejecutivos— queda lateralizado y con un peso menor. Como acertadamente sostiene el contador Danilo Astori, miembro activo de esta Comisión: «El Mercosur no puede ser concebido como una estación terminal. Más bien debe constituir un espacio de acumulación de fuerzas entre los socios desde el cual proyectarse colectivamente hacia el resto del mundo».

Es absolutamente reiterativo, pero a la vez es cierto: un mercado de 200 millones de personas es siempre preferible a los mercados de cada uno de nuestros países, no solo con relación a la colocación de productos, sino también por el acceso a terceros mercados. Desde esta plataforma parece más eficaz la zambullida. El presidente de la Sección Argentina, Carlos Raimundi, ha sostenido con precisión que el relanzamiento del Mercosur debe cumplir algunos pasos que deberían estar concatenados para tener efecto: «La recuperación de la confianza de sus miembros; la continuidad en la armonización de políticas ma-

croeconómicas y el avance hacia mecanismos de solución de controversias son pasos imprescindibles a dar».

Ante estos desafíos los Parlamentos tenemos que estar, tanto en la vía legislativa como en la vía de la articulación de intereses. Por algo tenemos un doble papel: el de representar y el de legislar. Se trata de entender que los tenemos que cumplir de la mejor manera: en nuestros tiempos, buscando eficacia y generando las repuestas de la hora.

## FUNDAMENTO DE LA CPC

La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados miembros en el ámbito del Mercosur. Está integrada por el mismo número de parlamentarios representantes de cada Estado parte en ejercicio de su mandato. Eso determina que es un órgano equilibrado, en el que se hace necesario buscar los consensos para operar con legitimidad.

La Presidencia Pro Témpore de la Comisión es ejercida en forma rotativa por cada uno de los Estados parte en orden alfabético y por un período de seis meses. Actualmente, es ejercida por la Sección Brasil de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. La Comisión tiene carácter consultivo, deliberativo y de formulación de declaraciones, disposiciones y recomendaciones.

El Tratado de Asunción hace una referencia básicamente formal de la representación parlamentaria; sin embargo, su cita expresa la voluntad de los Poderes Ejecutivos de que en este proyecto de integración, como en todo aquel que involucra a la ciudadanía, es imperativa la voluntad del órgano que los representa. El artículo 24 expresa lo siguiente:

Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del 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.

Como prolijamente lo han analizado los *Cuadernos del CLAEH* (Centro Latinoamericano de Economía Humana), la I Reunión Parlamentaria del Mercosur se realizó en Asunción los días 7 y 8 de mayo de 1991. La agenda temática estuvo relacionada con todo lo concerniente a la implementación del artículo 24 del Tratado de Asunción. Fue una reunión de diputados de los cuatro países, en la cual se acordó la formación de un grupo de trabajo con el cometido de estudiar las funciones y atribuciones de la Comisión. La II Reunión de Parla-

mentarios del Mercosur se llevó a cabo en Buenos Aires los días 19, 20 y 21 de setiembre de 1991. Allá se resolvió constituir la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, previéndose su primera forma de integración (ocho diputados y ocho senadores por cada Parlamento nacional), su presentación inicial de atribuciones y sus autoridades provisorias.

El primer Reglamento Interno se aprobó en la III Reunión de Parlamentarios del Mercosur (6 y 7 de diciembre de 1991 en Montevideo). En esa oportunidad se fijaron, a título expreso, las funciones y atribuciones de la Comisión, luego de establecer que ella tendrá carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas. Este fue modificado luego de adaptarlo al funcionamiento de la CPC. El Reglamento vigente data de la Reunión Plenaria del 15 de diciembre de 1997 realizada en Montevideo (resolución 2/97).

Como se previó, el proceso de institucionalización de la Comisión Parlamentaria Conjunta fue completado con el Protocolo de Ouro Preto —protocolo adicional al Tratado de Asunción—. Este otorga al Mercosur la personalidad jurídica de derecho internacional. Asimismo, lo organiza en términos estructurales al establecer sus derechos y obligaciones y atribuirle las funciones que habrá de cumplir para llevar a cabo el proceso de integración.

Cabe anotar que, como sabiamente lo visualizaron los analistas del CLAEH y del CEFIR:

La Comisión Parlamentaria Conjunta se convierte entonces en órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur. Sus funciones y atribuciones se establecen en la Sección IV del mencionado Protocolo. Se reconfirma la integración y la forma de designación de los integrantes del Cuerpo, como también se destaca entre sus funciones las de acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, coadyuvar en la armonización de legislaciones y remitir Recomendaciones al Consejo del Mercado Común (CMC), órgano ejecutivo, por intermedio del Grupo Mercado Común (GMC). Debe considerarse la importancia que en materia orgánica representa la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta en el ámbito de órganos del Mercosur. Esto es así, porque la integración no es un proceso que abarque únicamente aspectos económicos y comerciales, sino que compromete las políticas nacionales. En este contexto, se percibe una evolución en la participación de los Parlamentos de los Estados Parte a los que cautelosamente se les va dando una mayor participación en el proceso de integración. El escenario se va abriendo gradualmente, por ello la Comisión Parlamentaria Conjunta no puede errar en los pasos que emprende.

Corresponde manifestar que dentro de la Comisión Parlamentaria del Mercosur opera una mesa que en los hechos concentra buena parte del proceso de liderazgo del Mercosur parlamentario. Esta mesa incide notablemente, puesto

que, al estar integrada por pocos miembros, es un espacio funcional, operativo y rápido de accionar político. Asimismo, considero imprescindible que los distintos países uniformicen, mantengan y perpetúen a una delegación por un tiempo prudencial. Es imposible adquirir el *know how* de la CPC en una reunión esporádica. Quienes participan deben hacerlo con regularidad y no mutando las delegaciones reunión tras reunión.

## **DIPLOMACIA PARLAMENTARIA MERCOSUREÑA**

El proceso de integración subregional tiene momentos complejos desde el punto de vista político, y el papel que gradualmente empiezan a cumplir los parlamentarios, en un ejercicio de diplomacia parlamentaria novedoso, puede ir arrojando frutos que inicialmente no estaban agendados.

La diplomacia parlamentaria, entendida simplemente como la actividad que los parlamentos y los parlamentarios desarrollamos en el ámbito de las relaciones internacionales y de la política internacional, puede cumplir un papel trascendente si es asumida con seriedad y sentido político de fondo. Esto es fácil plantearlo y difícil hacerlo operativo.

Es evidente que la tipología de la moderna diplomacia parlamentaria está precisándose cada día más. Siguiendo a Federico Trillo Figueroa, observamos cuáles son los ítemes de protagonismo que están presentes hoy en día:

a) Encuentros de delegaciones parlamentarias ocasionales. Este es el caso de reuniones de parlamentarios que se desplazan a otro país y estrechan contactos en ámbitos gubernamentales y parlamentarios.

b) Acción de delegaciones parlamentarias permanentes en asambleas de organizaciones internacionales. Es cada vez más común encontrar delegaciones de los países hacia encuentros regulares (asamblea de Naciones Unidas) o encuentros coyunturales (OMC Seattle) en las que participan activamente los legisladores. Como bien recordaba Philippe Seguin, «el Parlamento y su capacidad de control debe seguir al Ejecutivo allá donde este actúe».

c) Grupos de amistad. Se componen con parlamentarios de los dos países implicados en representación de todos los grupos con representación parlamentaria, manteniendo contactos regulares sobre temáticas diversas. No tengo una opinión muy favorable al respecto —por lo menos desde el ángulo uruguayo— dado que es poco lo que se obtiene cuando no hay una planificación consistente de estos encuentros. El riesgo del turismo parlamentario es elevado y las concreciones pueden ser pocas. Seguramente no corresponde generalizar, pero así parecen estar planteadas las cosas.

d) La actividad de los presidentes de las Cámaras. Este es un eje fuerte dentro de la diplomacia parlamentaria. Inevitablemente, la representatividad que posee el titular de estos cuerpos le abre puertas que en otras circunstancias serían más difíciles de atravesar. Asimismo, los encuentros multilaterales de los presidentes de Cámara pueden ir colaborando en el perfil de la diplomacia parlamentaria. Al participar en agosto del 2000 en el encuentro de presidentes de Parlamentos en Nueva York, al amparo de la UIP, se percibe que las regiones pesan en esas reuniones y el formato mercosureño es funcional para adquirir incidencia en ellas. No es lo mismo hablar solo, por el país de destino, que hacerlo integrando una región consistente, con *afectio societatis* y una visión en común.

e) Las misiones presidenciales integradas por parlamentarios. Esta modalidad es frecuente en Uruguay, lo que le permite al titular del Poder Ejecutivo demostrar el pluralismo del país, por cuanto integra en su delegación un mosaico representativo de todo el sistema político nacional. Los parlamentarios a su vez interactúan con el Poder Ejecutivo, al que ven actuar *in situ* en su faz negociadora absoluta. En definitiva, ambos poderes se enriquecen.

Estas consideraciones generales vienen a cuento porque es notorio que el papel de la CPC del Mercosur está teñido de diplomacia parlamentaria. Desde Uruguay, siento que se hace cada vez más necesaria la proximidad y el relacionamiento con el equipo negociador del país en el Mercosur. Solo con información de primera mano es posible luego replicar en la instancia parlamentaria del Mercosur con un nivel de sintonía adecuado. Si no se aumentan estos puentes se corre el riesgo de hablar en dos idiomas distintos y sin resultados para los países. Los parlamentarios tenemos tendencia a hiperuniversalizar nuestras visiones: hablamos de todo y nos cuesta establecer prelación y órdenes jerárquicos. Si a esto agregamos la complejidad de la integración de cuatro países, con delegaciones no siempre coincidentes internamente, y todos con igual derecho a hacer sentir su voz, los planteamientos temáticos corren el riesgo de ser exagerados porque no hay mecanismos de contención de ninguna clase. Además de triste e innecesario, esto puede ir comprometiendo el futuro del Parlamento del Mercosur. Se trata de apuntar hacia objetivos, con planes específicos, acotando las metas pero recorriendo el camino paso a paso. En esto del gradualismo los parlamentarios somos expertos, porque nuestra vida opera bajo el formato de la negociación casi constante. Esta experiencia nos hace natural el ambiente de la CPC y por ello no requerimos de un aprendizaje demasiado especial.

## **FUNCIONES DE LA CPC**

Son funciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC):

- a) acompañar la marcha del proceso de integración regional expresado en la formación del mercado Común del Sur, e informar a los Congresos nacionales a ese respecto;
- b) desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur;
- c) solicitar a los órganos institucionales informaciones respecto a la evolución del proceso de integración;
- d) constituir subcomisiones para el análisis de los temas relacionados con el actual proceso de integración;
- e) emitir recomendaciones respecto a la conducción del proceso de integración y de la formación del Mercado Común, las cuales serán encaminadas a los órganos institucionales pertinentes del Mercosur;
- f) elaborar políticas legislativas de integración y realizar los estudios necesarios tendientes a la armonización de las legislaciones de los Estados parte.
- g) acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur;
- h) concertar relaciones de cooperación con los Parlamentos de terceros países y con otras entidades constituidas en el ámbito de los demás esquemas de integración regional;
- i) establecer relaciones y suscribir acuerdos sobre cooperación y asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional, regional, supranacional e internacional.

Sin perjuicio de dicha enumeración, la Comisión podrá establecer otras atribuciones dentro del marco del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto. Aclaro que algunas de las funciones se han desarrollado de manera ejemplar; muchas otras apenas están insinuadas.

## **FUNCIONAMIENTO Y AGENDA**

En los últimos tiempos, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur —Sección Uruguay— a través de su Secretaría ha venido publicando la recopilación de documentación que se refiere a todo lo actuado por el organismo, no solo en el ámbito de sus Reuniones Plenarias sino también a partir de las actividades de

su Mesa Ejecutiva, de la labor de sus Subcomisiones o de declaraciones o eventos conjuntos con otros organismos internacionales similares.

Así lo ha testimoniado el CLAEH, lo que nos enorgullece y nos llena de responsabilidad.

Los parlamentarios en nuestro accionar venimos ganando terreno dentro de la estructura orgánica del Mercosur, ya sea creando mecanismos que habiliten un trabajo parlamentario más fluido y regular, como también agendando problemáticas no consideradas y abriendo nuevos horizontes de relacionamiento externo para el Mercosur. En este sentido somos, dentro de los órganos del Mercosur, junto con el Foro Consultivo, los ámbitos más próximos al sentir ciudadano, básicamente por la naturaleza representativa en que actuamos y por la relación directa con los ciudadanos que establecemos en nuestro accionar.

Es cierto que se advierte una relación especial entre la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social. Esta vinculación particular parece sugerir una articulación entre las dimensiones social y parlamentaria del proceso integracionista. Como se sostiene desde la academia, esto está sustentado por modalidades de representación y de negociación a las que los ejecutivismos no responden adecuadamente.

Corresponde efectuar una reflexión aparte sobre los vínculos establecidos por la Comisión con el Parlamento Europeo, verificados por ejemplo en la Declaración Conjunta sobre la Cooperación, firmada en Bruselas el 12 de junio de 1996 por representantes de ambos organismos; el Acuerdo de Madrid entre la UE y el Mercosur, del 16 de diciembre de 1995; o la Propuesta de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur al Parlamento Europeo sobre Cooperación, emanada de la reunión de la Mesa Ejecutiva celebrada en Florianópolis el 31 de octubre y 1 de noviembre de 1996.

También corresponde citar la visita oficial de una delegación de la Comisión a Washington entre el 24 y 26 de marzo de 1998, con el fin de mantener reuniones de trabajo con legisladores estadounidenses. Esta ocasión demostró no solo aptitudes para llamar la atención de los legisladores americanos sobre temas relativos a economía, política y sociedad del Mercosur y su vínculo con los Estados Unidos. Todos sabemos que captar la atención de los legisladores norteamericanos no es una tarea sencilla; sin embargo, el diálogo fue interesante y alentador.

## PARLAMENTO Y TRIBUNAL DE JUSTICIA

Uno de los desafíos de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur es lograr la concreción de un Parlamento del Mercosur. Cuando se produjo la firma del Protocolo de Ouro Preto, muchos pensaron que no estaban dadas las condiciones internas que permitieran el funcionamiento de este tipo de organismo. A pesar de ello, como señalan algunos especialistas, se varios acontecimientos han acelerado la adecuación de las condiciones para la creación del Parlamento del Mercosur.

El ritmo del cronograma de acuerdos establecido y la firme voluntad política integradora de los Estados miembros nos ha llevado a superar inconvenientes en pro de la marcha de la integración. El camino está delineado y parece irreversible su recorrido. Cuando alguno marca distancia, ello es mucho más un posicionamiento para negociar que una voluntad real de separarse del Mercosur.

La firmeza del proceso a partir de Ouro Preto quedó demostrada con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Unión Europea-Mercosur, de diciembre de 1995, la incorporación de Chile y Bolivia, aunque sea en forma parcial, y el pedido de incorporación de otros países latinoamericanos, como Venezuela, Colombia y otros. Esto demuestra que lo que se viene consolidando, con más de diez años, es un espacio interesante, operativo y necesario que es visto en toda la región como «el espacio» a estar para actuar en bloque con fuerza operativa y representativa comercial importante.

Es la oportunidad para ir avanzando en la idea, antes que el crecimiento del Mercosur se haga más complejo, para proceder al establecimiento de las instituciones que consoliden la integración planteada. Por ello se hace necesario iniciar acciones para la creación de un Parlamento del Mercosur. Algunos podrán dudar de la mecánica para hacerlo nacer, pero parece evidente que es un objetivo a empujar cada vez con más fuerza. El ejemplo europeo nos ilumina de manera constante.

El otro desafío es lograr la creación de un Tribunal de Justicia, que como instrumento de solución de controversias fortalecerá la institucionalidad del Mercosur. En esto la CPC tiene un papel que cumplir y debe continuar bregando por el nacimiento de este órgano.

Como bien se ha señalado desde CEFIR, la capacidad de creación, sugerencia y propuesta de la Comisión debe acentuarse en la medida en que el Parlamento se constituye en el enganche entre las demandas y problemas de la sociedad política y la estrategia que impulsa un proceso comunitario. Pragmatismo y credibilidad son la base para una inserción flexible de un país en un esquema de integración, y de este esquema en el resto de la comunidad internacional.

Eso se ve aún más claro cuando la globalización, los bloques comerciales y la interdependencia plantean niveles de competitividad cada día más fuertes.

## DEFENSA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Merece destaque la relevancia que ha tenido la CPC en materia de defensa de las instituciones democráticas. No han sido pocas las ocasiones en que la Comisión fue convocada por su eventual quebrantamiento o por la erosión focalizada del sistema democrático.

Al respecto, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur ha dicho que la «condición de miembro del Mercosur está sujeta a la vigencia de las instituciones democráticas» (1ª Sesión Plenaria, Córdoba, 22 de mayo de 1992) y que la integración tiene como requisito esencial la vigencia y la práctica de la democracia como estilo de vida y como forma de Gobierno (recomendación 4/1993, Brasilia).

Según distinguidos análisis, esa no fue una excepción. Los mismos conceptos se reiteraron en sucesivas sesiones plenarias de la Comisión, entre ellas las celebradas en Asunción en agosto de 1995 y en Buenos Aires en mayo de 1996. En esta última, con relación a los hechos que habían ocurrido en Paraguay, se declaró que «en congruencia con reiterados pronunciamientos anteriores y de hecho con la unánime decisión adoptada por los Jefes de Estado [...] en la reunión de Las Leñas, ratifica que la pertenencia al Mercosur implica, de manera irrenunciable, la vigencia plena de las instituciones democráticas nacionales».

Cabe destacar que la Comisión Parlamentaria Conjunta, reunida el 25 de junio de 1996 en San Luis, República Argentina, recomendó al Consejo Mercado Común la negociación y firma de un protocolo adicional, como fuente jurídica del Mercosur, en el que se prevea la inclusión de la «Cláusula Democrática del Mercosur» (recomendación n° 6).

El 24 de julio de 1998 se firmaba el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, que pasó así a formar parte del Tratado de Asunción y de los acuerdos entre el Mercosur con Bolivia y Chile, y será de aplicación automática para los países que en futuro ingresaren al sistema.

Se ha mencionado que hasta ese momento el llamado *compromiso democrático* no tenía un instrumento jurídico vinculante, que ante la ruptura del orden democrático en uno de los Estados parte sancionara el incumplimiento de la condición esencial de la plena vigencia de las instituciones democráticas.

El caso de Paraguay es el más notorio y el que más inquietud generó en los países integrados. Fue en este sentido que se aprobó la Declaración y Resolución Respecto a la Vigencia de las Instituciones Democráticas, en Paraguay, el 3 de marzo de 1998. En esta oportunidad se reunió primero la Comisión Parlamentaria Conjunta Paraguaya y todas las demás Secciones Nacionales convocaron a sus pares de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.

Como se sabe, la declaración brinda su incondicional apoyo al pueblo y al gobierno legítimamente elegido en el Paraguay y, siguiendo la línea de reiterados pronunciamientos de todos los órganos del Mercosur, ratifica que la pertenencia al Mercado Común implica la admisión irrenunciable de la plena vigencia de las instituciones democráticas nacionales y el reconocimiento irrestricto de los derechos humanos. El funcionamiento basado en normas democráticas es entonces una *conditio sine qua non* para seguir perteneciendo al grupo.

Fue más tarde, cuando la Mesa Ejecutiva de la Comisión Parlamentaria Conjunta se reunió en mayo de 1999 en Asunción ante la muerte del vicepresidente de Paraguay, don Luis María Argaña, y ocho jóvenes, que se emitió la Declaración de Asunción solidarizándose con el pueblo y gobierno paraguayo en su esfuerzo por consolidar la estabilidad de las instituciones, encuadrado en el Protocolo de Ushuaia que reafirma lo actuado por los cuatro países en defensa de las instituciones democráticas.

En definitiva, la inmediata movilización y posterior aprobación de esta declaración y de todas las demás instancias mencionadas, pautan la importancia que la Comisión Parlamentaria Conjunta brinda a las instituciones democráticas en el marco de la integración. En consecuencia, sin intervenir en los asuntos internos de un Estado, pero colaborando con su accionar democrático, se realizan acciones que tienden a preservar este sistema político y filosófico de vivir.

## CONCLUSIÓN

Para concluir, afirmamos, siguiendo al actual ministro de Industrias del Uruguay:

La integración compromete al Estado en forma integral, por lo que en un Estado de Derecho la vigencia y la fuerza de la norma jurídica que relaciona el ámbito nacional con el espacio regional pasa indefectiblemente por el Poder Parlamentario. El impacto político del Mercosur y el avance del programa de liberación comercial en el marco de un esquema de regionalismo abierto, determinaron la inquietud por darle institucionalidad a la acción parlamentaria a través de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Los sesenta y cuatro legisladores de

los cuatro países miembros del Mercosur, se fueron incorporando a una acción, tanto de monitoreo del proceso, como de coordinación entre los distintos parlamentos, en un esfuerzo por administrar adecuadamente los aspectos institucionales con el contenido y avance de las etapas establecidas como consecuencia a cumplir en un proceso de integración evolutivo.

Finalmente, acotamos también con el doctor Abreu:

A nuestro juicio hay tres elementos fundamentales que están en la base de la acción de la Comisión Parlamentaria Conjunta: A) en cuanto a su integración, se requiere que la representación parlamentaria por Estado Parte sea igual y designada por sus respectivos Parlamentos. B) En cuanto a la eficacia legislativa, las resoluciones de Ouro Preto se dirigen directamente a los Parlamentos Nacionales, instándolos a acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur. Se plantea aquí un claro relacionamiento entre la Comisión Parlamentaria Conjunta y los Parlamentos de cada Estado en el proceso de internalización de las normas aprobadas por los órganos decisorios. Si bien la Comisión Parlamentaria Conjunta no tiene competencia atribuida en esta materia, su labor resulta indispensable también como órgano de asesoramiento hacia el interior de los Parlamentos Nacionales. C) En cuanto a sus competencias, y sin perjuicio del estatuto vigente, se resalta la necesidad de que la Comisión Parlamentaria Conjunta coadyuve a la armonización de legislaciones tal como lo requiere el avance del proceso de integración. Dicha referencia a la palabra «avance» advierte la progresiva importancia de la labor legislativa en la profundización y consolidación del proceso, ya que al ingresarse en la etapa de la Unión Aduanera la Comisión Parlamentaria Conjunta debe apoyar y asesorar en la definición de políticas comerciales comunes, muchas de ellas de necesaria aprobación por cada Parlamento de los Estados Partes.

– La CPC es un Foro de discusión política, donde las estrategias de los países se explicitan y donde las políticas se aterrizan de manera clara. La Comisión Parlamentaria del Mercosur tiene por delante, en consecuencia, una importantísima labor en materia estratégica. Tiene que ser de alguna forma el acercamiento político partidario o pluripartidario a la metodología de la integración, pero bajo parámetros de políticas de Estado. Esto no siempre es sencillo de obtener porque puede haber tensión entre la visión partidaria y la visión de país que se debe recorrer; de cualquier forma, ese es el escollo por superar.

En el caso uruguayo es justo reconocer que las misiones de la sección han tenido una presentación consensuada y uniforme en el ámbito de la CPC. No podemos darnos el lujo de fracturar posturas en un escenario en el que se nos impone la necesidad de actuar con responsabilidad y sentido de país por delante de cualquier decisión menor. (Si nos ganara la visión particular perderíamos de vista que lo primero es la potenciación de cada país y de allí la fuerza del bloque.)

– Insisto nuevamente: es necesario que nuestros legisladores puedan acceder a la información necesaria para que, cuando vayamos a discutir a la mesa de negociaciones con nuestros socios, nuestra propuesta esté afinada y cuente con consistencia técnica. En este sentido, se impone una conexión más profunda con el Poder Ejecutivo en el área comercial.

– Podemos afirmar entonces que la actividad parlamentaria del Mercosur está caminando. Las acciones del quehacer parlamentario son múltiples y significativas: aprobación de tratados, internalización en los sistemas normativos nacionales, legislación para mercados ampliados y más abiertos. Asimismo, los desafíos no son menores si se piensa en la información, el asesoramiento, la comunicación entre los Parlamentos, el grado de madurez con que se asume el proceso.

– El camino hacia el Parlamento del Mercosur está apenas insinuado y recorrerlo nos obliga a no equivocarnos, porque una vez delineadas algunas rutas es muy difícil dar marcha atrás.

– Hay que ir alejando entonces nuestras patologías parlamentarias (exceso de dialéctica, tiempos excesivos, bloqueos) para potenciar nuestros atributos (capacidad de entendimiento, visiones geopolíticas similares, habilidad en la negociación). No deberíamos perder la oportunidad de lograr que el parlamentarismo mercosureño sea un espacio de respeto e inteligencia en el mundo.

II.  
SECRETARÍA PERMANENTE  
Y LA COMISIÓN PARLAMENTARIA  
CONJUNTA DEL MERCOSUR



# LA SECRETARÍA ADMINISTRATIVA PARLAMENTARIA PERMANENTE Y LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR

*Santiago Martín Gallo\**

## 1. ORIGEN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DEL PRIMER ÓRGANO PARLAMENTARIO REGIONAL

La piedra fundacional de este órgano de apoyo parlamentario, la Comisión Parlamentaria del Mercosur (CPCM), fue redactada por los parlamentarios del Mercosur en la histórica VII Reunión Plenaria de la CPCM, realizada en la provincia de San Luis, República Argentina, en el mes de junio de 1996. Es la resolución CPCM 04/96,<sup>1</sup> que determinó la instalación de la *Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (SAPP)*, como órgano de apoyo operativo a la Comisión Parlamentaria Conjunta, con sede en Montevideo, República Oriental del Uruguay.

La decisión para la elección de la sede no fue pacífica, por cuanto otras ciudades se postulaban a ser sede de la SAPP, pero las consideraciones del entonces presidente de la Sección Brasileña, Paulo Roberto Bornhausen, ex diputado federal del Brasil por el partido Frente Liberal del estado de Santa Catarina, fueron determinantes al señalar los beneficios de instalarla en el Uruguay, junto a los órganos regionales ya existentes.

Esta norma emanada tiene como consideración más importante que, en el mes de mayo del mismo año, el presidente de la CPC argentina, el ex diputado por la provincia de Corrientes, José Fernando Lahoz, del Partido Justicialista, en el ejercicio de la Presidente Pro-Témpore, firmaría la *Declaración Conjunta*

\* Las opiniones del autor no representan necesariamente la posición de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.

<sup>1</sup> Resolución 04/96. *Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Recopilación documental*, años 1995 y 1996, tomo II, Secretaría Administrativa Permanente, setiembre de 1996, p. 289.

*Cooperación entre el Parlamento Europeo y la Comisión Parlamentaria Conjunta*,<sup>2</sup> de fecha 12/06/1996, primer instrumento de cooperación entre los parlamentarios del Mercosur y los del Parlamento Europeo.

A efectos de instrumentalizar proyectos de cooperación internacional, y debido a la necesidad de contar con un órgano de apoyo operativo, se determina la creación de la Secretaría Administrativa Permanente de la Comisión Parlamentaria Conjunta para organizar el trabajo de la Comisión y facilitar la implementación del Acuerdo de Cooperación mencionado.

El mencionado texto legal determina:

Artículo 1º. Instálese una Secretaría Administrativa Permanente de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, con sede en Montevideo, República Oriental del Uruguay.

Asimismo, se manifiesta en términos de propuesta que el emplazamiento físico comparta la actual estructura edilicia de la Secretaría Administrativa.

Artículo 2º. Comuníquese a todos los organismos la decisión adoptada.

La norma encontró unanimidad en todas las delegaciones parlamentarias participantes en la reunión realizada en la localidad de Potrero de los Funes, provincia de San Luis, República Argentina, en junio de 1996, que entendieron de esta forma la necesidad de fortalecer el trabajo de las secciones nacionales y de la propia CPCM.

Dando continuidad al proceso de instalación de la SAPP, en la IX Reunión Plenaria, realizada en 16, 17 y 18 de junio de 1997 en Asunción, República del Paraguay, el Plenario de la CPCM aprobó la disposición 1/97,<sup>3</sup> después de un amplio debate realizado en la Subcomisión de Asuntos Institucionales. Esta norma dispone:

Artículo 1. Tener presente el informe sobre la situación del local e infraestructura de la Secretaría Administrativa Permanente de la CPC producido por ésta y por la delegación uruguaya.

El Plenario de la Comisión destaca de esta forma la importancia del informe de la Sección Uruguay sobre la situación del local e infraestructura para la

<sup>2</sup> Declaración Conjunta sobre la Cooperación entre el Parlamento Europeo y la Comisión Parlamentaria Conjunta. *Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Recopilación documental*, años 1995 y 1996, tomo II, Secretaría Administrativa Permanente, setiembre de 1996, pp. 277 y ss.

<sup>3</sup> Disposición 01/97. *Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Recopilación documental*, años 1996 y 1997, tomo III, Secretaría Administrativa Permanente, octubre de 1997, p. 423.

Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente que sería instalada en la misma sede de la Secretaría Administrativa del Mercosur. Desde el principio los negociadores del Mercosur entendieron la importancia de institucionalizar el proceso de integración regional en el ámbito parlamentario.

En esta misma reunión el Plenario, a través de la disposición 3/97,<sup>4</sup> y considerando la inminente firma del Acuerdo de Cooperación Parlamentaria entre la Unión Europea y el Mercosur y los compromisos que en virtud de él asume la CPCM, proporciona a la SAPP los recursos financieros necesarios para el inicio de las actividades y aprueba el presupuesto del órgano.

En las consideraciones de la citada norma se deja constancia de:

... la necesidad de dotar a la Secretaría Administrativa Permanente de la CPC de los recursos financieros propios y la práctica adoptada por los Congresos Nacionales de los Estados miembros por la que aportan económicamente al mantenimiento del Parlamento Latinoamericano.

La norma dispone en forma expresa que los presidentes de las secciones nacionales gestionen ante los respectivos Congresos para que dispongan los fondos presupuestarios para la administración y gestión de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente.

Artículo 1. Encomendar a los Presidentes de las Secciones Nacionales de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur a instar en forma personal a los Presidentes de los respectivos Congresos Nacionales de los Estados Miembros que dispongan para la Secretaría Administrativa Permanente de la CPC una contribución económica similar a la que se otorga al Parlamento Latinoamericano.

Artículo 2. Instar a las Secciones Nacionales de la CPC a la designación de un Delegado ante la Secretaría Administrativa Permanente.

En la X Reunión Plenaria de la CPCM, realizada en Montevideo el 13 de diciembre de 1997, fue modificado el Reglamento Interno de la CPC, fundamentalmente para atender la necesidad de proporcionar el marco jurídico dentro de la CPC a la actuación de la SAPP (resolución 2/1997).<sup>5</sup>

El artículo 30, modificado, tras amplios debates, en las respectivas subcomisiones, determina las características más importantes de la Secretaría Perma-

<sup>2</sup> Declaración Conjunta sobre la Cooperación entre el Parlamento Europeo y la Comisión Parlamentaria Conjunta. *Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Recopilación documental*, años 1995 y 1996, tomo II, Secretaría Administrativa Permanente, setiembre de 1996, pp. 277 y ss.

<sup>3</sup> Disposición 01/97. *Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Recopilación documental*, años 1996 y 1997, tomo III, Secretaría Administrativa Permanente, octubre de 1997, p. 423.

nente, al establecer en forma clara y precisa, conforme el texto legal, las atribuciones y responsabilidades del órgano:

La SAAP, será un órgano de apoyo operativo, siendo responsable de la prestación de servicios a la CPC, y desempeñará las siguientes funciones:

- a) Llevará el archivo de la documentación de la CPC.
- b) Realizará la publicación y difusión de las normas adoptadas por la CPC.
- c) Realizará, en coordinación con los Estados Parte, las traducciones oficiales en los idiomas español y portugués de todos los documentos emanados de la CPC y editará un Boletín Oficial con una periodicidad mínima de seis meses.
- d) Mantendrá informadas a las Secciones Nacionales de las normas de integración que cada uno de los Estados incorpore a sus respectivas legislaciones.
- e) Implementará la coordinación necesaria, para el análisis que la CPC hará de los temas prioritarios que le solicite el Consejo Mercado Común y otros Órganos e Instituciones.
- f) Organizará los aspectos logísticos de las reuniones del Plenario, de la Mesa Ejecutiva y de las organizadas por la Presidencia Pro-Témpore.
- g) Desempeñará las tareas que le sean encomendadas por la CPC, por la Mesa Ejecutiva y por la Presidencia Pro-Témpore.
- h) Elaborará su proyecto de presupuesto, el que someterá a aprobación de la Mesa Ejecutiva.
- i) Presentará semestralmente a la Mesa Ejecutiva su rendición de cuentas, así como un informe de sus actividades, que serán elevadas al Plenario por el Presidente Pro-Témpore para su consideración.

En las Disposiciones Transitorias del Reglamento Interno también existen dispositivos legales que determinan con mayor detalle algunas consideraciones sobre la SAPP. En su artículo 34 se establece en forma expresa el local para la instalación de la sede:

La Sede Provisoria de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente será en la ciudad de Montevideo.

Este dispositivo fue arduamente negociado por las delegaciones parlamentarias. Paraguay reivindicaba la sede y aceptó postergar la definición de la sede definitiva a cambio de designar al primer secretario de la SAPP.

El artículo 35 del Reglamento Interno enuncia algunas de las atribuciones de la Secretaría y la forma del ejercicio del cargo, como así también algunas consideraciones en relación con la capacitación del funcionario que lo ejercerá.

La Mesa Ejecutiva y el Plenario de la CPC, serán asistidos por una Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (SAAP).

La Secretaría Administrativa Permanente se ejercerá rotativamente por un funcionario que designará cada país por el término de dos años, quien deberá reunir notorias aptitudes de administración y de gerencia, dominio perfecto de los

idiomas español, portugués e inglés y adecuado entrenamiento en las técnicas informáticas.

Dicho funcionario recibirá una retribución que se fijará en el presupuesto de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y deberá desarrollar su actividad en la Sede de la Secretaría Permanente de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, radicada en Montevideo.

El Secretario Administrativo será propuesto en forma rotativa por las Secciones Nacionales comenzando por Paraguay y siguiendo por orden alfabético. Esta propuesta será elevada a la Mesa Ejecutiva para su aprobación.

El Secretario asumirá funciones una vez que los cuatro países hayan hecho efectiva la contribución al presupuesto de la CPC que se resuelve en otra Resolución de esta misma Reunión Plenaria.

Para poder iniciar los trabajos administrativos de la SAPP se determina, en la disposición 12/97,<sup>6</sup> la creación de un presupuesto común para el funcionamiento de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente, considerando la disposición del artículo 27 del Protocolo de Ouro Preto, los artículos 1, 6 y 7 del Reglamento Interno de la Comisión Parlamentaria Conjunta y la disposición 3/97 de la Comisión Parlamentaria, adoptada en Asunción.

Los legisladores estaban convencidos de que los Estados miembros podrían instar a sus respectivos Congresos nacionales a que dispusieran, para la creación del fondo común de la Comisión Parlamentaria Conjunta, de una contribución económica que debería ser financiada por partes iguales.

Los delegados parlamentarios de los Estados discutieron la necesidad de contar con un presupuesto común para atender los gastos ordinarios en que incurre el Parlamento del Estado parte que ejerce la Presidencia Pro-Témpore, para la realización de las reuniones previstas. Lo que pesó en la decisión fue fundamentalmente la falta de una disposición al respecto.

Por esta razón, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur dispuso:

Artículo 1. Crear un presupuesto común a fin de atender los gastos que originan la actividad de la Presidencia Pro-Témpore y de la Secretaría Administrativa Permanente de la CPCM. Tal presupuesto será financiado, en partes iguales, por contribuciones de los Parlamentos de los Estados Partes.

Artículo 2. La Presidencia Pro-Témpore y la Secretaría Administrativa Permanente prepararán un proyecto de presupuesto que será aprobado en la undécima reunión plenaria de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Artículo 3. La ejecución de dicho presupuesto estará a cargo de la Sección Nacional que ejerza la Presidencia Pro-Témpore, que deberá presentar la rendi-

<sup>6</sup> Disposición 12/97. *Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Recopilación documental*, años 1996 y 1997, tomo III, Secretaría Administrativa Permanente, octubre de 1997, p. 492.

ción de cuentas al concluir su presidencia, debiendo, en el caso de no utilizarse la totalidad del presupuesto, traspasar el saldo para el siguiente período. Dicha contribución deberá hacerse efectiva en el primer semestre de 1998.

Artículo 4. Los Parlamentos de los Estados Parte, a través de sus respectivos procedimientos internos, deberán proveer a la contribución mencionada en los artículos anteriores, instando a sus respectivos Congresos Nacionales a que le otorguen una contribución equivalente a veinte mil dólares americanos (US\$ 20.000,00) para el ejercicio 1998.

Artículo 5. La Mesa Directiva de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur establecerá en lo sucesivo el monto de la contribución, que podrá ser modificado anualmente y que deberá ser destinado para la financiación de lo estipulado en el artículo 1° de la presente recomendación o para otros fines que deberán ser aprobados por la Mesa Directiva de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.

En la Reunión de Mesa Ejecutiva realizada en Buenos Aires el 2 de junio de 1998, la disposición CPCM 02/98<sup>7</sup> dispuso el nombramiento de la delegada de la República del Paraguay, Sol Samaniego Quevedo, como primera secretaria permanente de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.

El texto de la norma determina en forma expresa aspectos meramente administrativos de manejo del cargo recién creado. Entre otras consideraciones se establece que:

Que la representante de la Sección Paraguay Señorita María del Sol Samaniego Quevedo, asuma la Secretaría Administrativa Permanente a partir del 1° de julio del año en curso, con sede en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay.

Las secciones nacionales se comprometen a suministrar los fondos presupuestados en sus respectivos Parlamentos de acuerdo con lo dispuesto en la disposición CPCM 12/97, como aporte anual de una sola vez durante el período 1998, y de igual modo en el futuro.

La ejecución del presupuesto estará a cargo de la Secretaría Administrativa Permanente, administrada en forma conjunta con la Presidencia pro Témpore conforme al presupuesto previamente aprobado en cada reunión plenaria.

En la XI Reunión Plenaria, realizada en Buenos Aires, República Argentina, en julio de 1998, la disposición CPCM 11/98<sup>8</sup> encomienda a la Secretaría

<sup>7</sup> Disposición CPCM 02/98. *Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Recopilación documental*, años 1998 y 1999, tomo IV, Secretaría Sección Uruguay, abril del 2000, p. 509.

<sup>8</sup> Disposición CPCM 11/98. *Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Recopilación documental*, años 1998 y 1999, tomo IV, Secretaría Sección Uruguay, abril del 2000, p. 522.

Administrativa Parlamentaria Permanente realizar un informe sobre el estado de las recomendaciones elevadas por la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur al Consejo Mercado Común y al Grupo Mercado Común.

Los parlamentarios consideraron, en los dispositivos de introducción a la disposición, la necesidad de dar un orden en cuanto a la armonización de las normas emanadas de los órganos decisorios del Mercado Común, y que es objetivo de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur la armonización legislativa en los cuatro países, para su debida internalización. Asimismo, los delegados participantes de la XI Reunión expresaban:

Es necesario tener en cuenta el tiempo transcurrido, realizar un ordenado y consecutivo tratamiento de los temas para su mejor armonización y estudio, a los efectos de no recaer en repeticiones, para poder continuar con el proceso de integración de manera sólida y permanente.

El elemento de más peso en la decisión de emitir esta norma fue que «es parte de los Poderes Ejecutivos según el Tratado de Asunción, informar del debido proceso, y eso conlleva de conformidad con las funciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, a un mejor entendimiento para la realización de su tarea legislativa», lo que muestra un profundo interés en el proceso de integración por parte de los representantes de la sociedad civil y el pedido en forma expresa sobre las demandas expresadas por los parlamentarios del Mercosur para el estricto cumplimiento del principio de separación de poderes.

La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur dispone en un artículo esta orientación para la Secretaría Administrativa:

Artículo 1°. Solicitar a la SAPP informe por escrito a la CPCM, antes de cada cumbre y juntamente con la convocatoria a la Mesa Ejecutiva, respecto del estado actual de las recomendaciones elevadas por la misma al Consejo del Mercado Común.

La disposición CPCM 12/98, aprobada en la misma reunión, es una norma de carácter meramente administrativo y dispone la aprobación del presupuesto de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente para el ejercicio julio-diciembre de 1998.

Los parlamentarios de las delegaciones participantes en la reunión de Mesa Ejecutiva realizada en la ciudad de Campo Grande - MS, Brasil, en el mes de noviembre de 1998 y sobre la presidencia Pro-Témpore del senador por Mato Grosso do Sul Ludio Coelho (PSDB), trataron y aprobaron la disposición CPCM 16/98, que trata de aspectos administrativos en la conducción de cuentas bancarias de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente, a efectos de dotarla de mayor eficiencia.

Posteriormente, en la XII Reunión Plenaria de la CPCM, realizada en la ciudad de Río de Janeiro - RJ, Brasil, en el mes de diciembre de 1998, por la disposición CPCM 22/98, se aprueba el presupuesto de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente para el ejercicio enero-junio de 1999.

La XIII Reunión Plenaria, realizada en la ciudad de Asunción, en la República del Paraguay en junio de 1999, por la disposición CPC 4/99<sup>9</sup> autoriza a la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente la confección de una página web de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y su posterior mantenimiento y puesta al día de la información. Infelizmente no se previó un rubro presupuestario para la efectiva implementación de esta normativa. Actualmente la CPC tiene las informaciones básicas en la web de la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM).

Los parlamentarios participantes de las delegaciones de los Estados miembros verificaron la necesidad de informar a la opinión pública en general sobre el desarrollo del Mercosur, como asimismo sobre la labor realizada por la CPCM en particular, y consideraron que resultaba indispensable difundir la labor relacionada con el funcionamiento, estructura y autoridades de la CPCM, y por esto determinaron expresamente la creación de una página en la red mundial.

Las consideraciones más importantes para esta determinación muestran la preocupación por la información, la comunicación y la divulgación de las actividades de la Comisión Parlamentaria a la sociedad civil y sus grupos organizados.

Que es un derecho de las personas el acceso a la información referida a un organismo de trascendencia internacional como es la CPCM.

Que es un deber de las autoridades proveer esa información a todos los ciudadanos, así como la referida a los otros órganos del Mercosur, para fomentar su conocimiento y la conciencia de pertenencia al mismo en todos los habitantes de los países que lo integran.

Que Internet resulta un medio eficaz de difusión por ser una vía de comunicación de carácter universal, de fácil acceso y de bajo costo.

El texto aprobado deja establecida una directriz básica para la confección, publicación y actualización de la página en Internet.

Artículo 1. Autorizar la confección de la página oficial de la CPCM, su publicación en Internet y su mantenimiento.

Artículo 2. Encomendar a la Secretaría Administrativa de la CPCM la confección y actualización periódica de la misma.

Artículo 3. Autorizar a las Secciones Nacionales a confeccionar su propia página de Internet, siguiendo los lineamientos de la Página Oficial de la CPCM.

<sup>9</sup> Disposición 4/99. *Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Recopilación documental*, años 1998 y 1999, tomo IV, Secretaría Sección Uruguay, abril del 2000, p. 592.

mayores atribuciones en relación con las funciones desempeñadas por la Secretaría, como muestra de la importancia que los parlamentarios de las delegaciones participantes en las últimas reuniones plenarias asignan a la SAPP como un puente entre las respectivas secciones nacionales, provienen de las normas que la CPCM aprueba con delegación de facultades y obligaciones nuevas a la embrionaria Secretaría del Parlamento del Mercosur.

Una prueba de esta visión fue la determinación emitida por la disposición 5/99,<sup>10</sup> que instruye a la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente la elaboración de un informe sobre la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos de la decisión 1/98 del CMC, que trata sobre el nombre, sigla y emblema/logotipo del Mercosur. El texto legal así lo determina.

Artículo 1. Solicitar a la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (SAPP) que informe a la Comisión Parlamentaria Conjunta acerca de las gestiones realizadas por cada Sección Nacional para la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos de la Decisión n° 1/98 del Consejo Mercado Común que aprueba el «Reglamento de uso del nombre, sigla y emblema/logotipo del Mercosur».

En la reunión posterior de la Mesa Ejecutiva, realizada en la ciudad de Montevideo, en la República Oriental del Uruguay, en noviembre de 1999, y por motivo de la renuncia de la representante del Paraguay, los miembros de la Mesa aprueban la disposición CPCM 11/99,<sup>11</sup> que determina el nombramiento de Adrián Jara, delegado de la República de Paraguay, como secretario administrativo de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, para completar el mandato de este país miembro, que se extendía hasta el 31 de julio del 2000.

Una clara señal de los parlamentarios es el hecho de que las delegaciones parlamentarias de los Estados parte hayan aprobado en forma unánime un proyecto de resolución presentado por la delegación de Brasil, de apoyo a la consolidación y relanzamiento del Mercosur. Es la aprobación de la norma que dispone el nombramiento de un subsecretario administrativo de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, como delegado de la República Federativa del Brasil, con el objetivo de colaborar con el secretario en la implementación de un planeamiento estratégico para la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (disposición CPCM 12/99).<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Disposición 5/99. *Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Recopilación documental*, años 1998 y 1999, tomo IV, Secretaría Sección Uruguay, abril del 2000, p. 593.

<sup>11</sup> Disposición 11/99. *Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Recopilación documental*, años 1998 y 1999, tomo IV, Secretaría Sección Uruguay, abril del 2000, p. 601.

<sup>12</sup> Disposición 12/99. *Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Recopilación documental*, años 1998 y 1999, tomo IV, Secretaría Sección Uruguay, abril del 2000, p. 602.

Los delegados parlamentarios presentes en esa reunión, considerando la necesidad de dotar a la Secretaría de mayor acción ejecutiva para intensificar las interrelaciones entre la ella y las secciones nacionales y mejorar la eficacia en las tareas de relación con el Consejo del Mercado Común en orden a permitir la consolidación de la CPCM como un órgano institucional permanente, con una Secretaría Permanente, de acuerdo con las necesidades del proceso de integración, completaron esta norma con la aprobación del nombramiento de un delegado del Brasil como subsecretario de la SAPP.

Los jefes de las delegaciones parlamentarias que firmaron este documento fueron: por la República Argentina, el diputado Carlos Alberto Raimundi, del Frepaso; por el Brasil, el diputado Julio Cesar Redecker, del Partido Progressista Brasileiro (PPB); por Paraguay, el senador Miguel Ángel Burró; y por el anfitrión, Uruguay, el hoy presidente de la Cámara de Representantes, diputado Washington Abdala, del Partido Colorado.

Vale la pena reproducir los considerandos de esta norma aprobada (las cursivas son nuestras):

*A necessidade de fortalecer a estrutura administrativa e político-institucional da Secretaria Administrativa Parlamentaria Permanente (SAPP) da Comissão Parlamentaria Conjunta do Mercosul (CPCM).*

*A urgência de se implementar as políticas, estratégias e projetos definidos pela Comissão Parlamentaria Conjunta do Mercosul, principalmente no que diz respeito aos convênios com outros blocos econômicos, à implantação definitiva da Secretaria e à integração virtual das seções nacionais.*

*A discussão da proposta apresentada pelo Brasil de se alterar o artigo 35 do Regulamento da CPCM, de forma a se acrescentar no referido dispositivo a criação do cargo de Subsecretário da SAPP, com mandato de dois anos, iniciando-se o mandato seis meses antes do término de mandato de Secretário, proposto de forma rotativa e em ordem alfabética pelas seções nacionais, e iniciando-se pelo Brasil.*

La norma da claras muestras de la orientación política que determina el mandato para el fortalecimiento de la estructura institucional del Mercosur, la implantación *definitiva* de la SAPP y la integración virtual de esta con las secciones nacionales.

La primera actividad con los nuevos administradores de la SAPP, tras el nombramiento de la reunión de Mesa Ejecutiva en el mes de noviembre, fue la realización de la primera etapa del planeamiento estratégico para la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente de la CPCM, realizado el mes de diciembre en la ciudad de San Pablo, con el apoyo de la Fundación Friedrich Naumann en la metodología de trabajo. La fundación alemana ya colabora con la Sección Brasileña de la CPCM desde 1996. Fue el primer planeamiento estra-

tégico que la Secretaría realiza desde su creación y permitió a los participantes conocer las diferentes visiones de las respectivas secciones nacionales y tener un diagnóstico del nuevo desafío que se presentaba para las representaciones nacionales y la propia SAPP.

Participaron funcionarios de los Congresos nacionales de todos los países miembros del Mercosur, de las comisiones del Mercosur y de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente.

En la XIV Reunión Plenaria, realizada en la ciudad de Montevideo, Uruguay, en el mes de diciembre de 1999, fueron aprobadas siete normas que tienen una relación directa o indirecta con la SAPP:

1. La disposición CPCM 13/99<sup>13</sup> determina la asistencia de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente en la reunión bimestral de legisladores miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.

La razón por la cual se entiende que sería necesaria la reunión bimestral de legisladores es la necesidad de brindar apoyo al proceso conjunto de integración, y la voluntad permanentemente expresada de propiciar el aporte parlamentario a las negociaciones realizadas por los Estados parte, lo que siempre estuvo de manifiesto en las diferentes reuniones de la Comisión Parlamentaria a pesar de la poca atención proporcionada por los Poderes Ejecutivos a las recomendaciones de la CPCM, que, en el mejor de los casos, eran respondidas por funcionarios de segundo nivel de los ministerios de Relaciones Exteriores.

El texto siguiente reproduce la determinación de los parlamentarios:

Artículo 1°. Establecer una reunión bimestral de Legisladores miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, designados por cada Sección Nacional a tal efecto.

Artículo 2°. Las reuniones tendrán por objeto identificar problemas e intereses comunes que afectan el proceso de integración, debatir sobre ellos y proponer posibles soluciones, como así también intercambiar información y experiencias en los temas que hacen a la cooperación, coordinación y armonización.

Artículo 3°. La Presidencia Pro-Témpore fijará el lugar, fecha y temario de las reuniones, que serán asistidas por la SAPP.

2. La disposición CPC 15/99<sup>14</sup> merece una mención especial en relación con la implementación de la Red Interparlamentaria de Información Legislativa, patrocinada por la Unidad para la Promoción de la Democracia, antiguo deseo del ex diputado argentino Lafferiere, hoy embajador de su país en Espa-

<sup>13</sup> Disposición 13/99. *Boletín Oficial de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur*, año II, núm. 3, mayo del 2000, Montevideo, p. 13.

<sup>14</sup> Disposición 15/99. *Boletín Oficial de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur*, año II, núm. 3, mayo del 2000, Montevideo, p. 14.

ña. El texto no deja dudas respecto al interés de los parlamentarios del Mercosur en implementar acciones que posibiliten la difusión de las informaciones y una comunicación más fluida entre los parlamentarios de la CPCM. El texto determina:

Artículo 1°. Dar continuidad a los trabajos realizados en el marco del Ayuda Memoria aprobado en la Disposición N° 3/99, con el fin de lograr una fluida cooperación entre ambas Instituciones.

3. La disposición CPCM 18/99<sup>15</sup> establece normas para la sistematización de la información: actas, recomendaciones, disposiciones y declaraciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur elaboradas en el ámbito de la CPC. El proyecto fue elaborado por el delegado de Brasil, Santiago Martín Gollo, con la participación de la Sección Brasileña, y tuvo la aprobación unánime de los legisladores presentes.

Los diferentes argumentos utilizados para la aprobación de esta orientación, que inicia una nueva etapa en la relación entre las secciones nacionales, fueron los siguientes:

La Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (SAPP) tiene por cometido ser archivo de los documentos de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y para cumplir con el mencionado cometido debe sistematizar la información para cuyo procesamiento la documentación original es la única que reporta la información fidedigna.

Consideraron los participantes que también se hace necesario mejorar las condiciones de conservación de la documentación, para lo cual la información contenida en ella debe ser respaldada por medio magnético, y que es necesario utilizar las pautas empleadas por los demás órganos del Mercosur para lograr una mayor eficacia en la confección y archivo de las actas, disposiciones, recomendaciones y declaraciones de la CPCM.

Sin lugar a dudas esta norma que tiene como objetivo la unificación de pautas facilitará la difusión de la labor de la CPCM a través de la Secretaría Administrativa del Mercosur. Fue esta una de las primeras acciones para sistematizar y profesionalizar el trabajo de la CPC realizada por los nuevos administradores de la Secretaría, que asumieron sus funciones en noviembre de 1999. El texto en análisis dice:

Artículo 1°. Adoptar las orientaciones previstas en las Resoluciones N° 17/97, 18/97, 9/98, 37/98, 17/99 y 66/99 del Grupo Mercado Común para la

<sup>15</sup> Disposición 18/99. *Boletín Oficial de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur*, año II, núm. 3, mayo del 2000, Montevideo, p. 16.

elaboración y confección de las Actas, Recomendaciones, Disposiciones y Declaraciones emanadas de las reuniones de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, que figuran como Anexo y forman parte de la presente Disposición.

Artículo 2°. Apruébese la presente en los idiomas español y portugués.

Artículo 3°. Comuníquese a los órganos del Mercosur.

4. La disposición CPCM19/99<sup>16</sup> determina la actualización y seguimiento por parte de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente, de la *incorporación y vigencia de las normas Mercosur en las respectivas legislaciones nacionales*.

Para la adopción de la norma que reproducimos abajo se consideró la necesidad de contar con información actualizada sobre la incorporación de normas Mercosur a los ordenamientos jurídicos de los Estados parte.

Artículo 1°. Solicitar a cada Sección Nacional que elabore un Informe sobre la incorporación y vigencia de normas Mercosur en sus respectivas legislaciones nacionales. El mismo deberá ser presentado en cada Plenario y entregado a la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (SAPP) a los efectos de la actualización y seguimiento del trámite de incorporación de normas.

5. La disposición CPCM 21/99<sup>17</sup> determina el registro de las subcomisiones de la Comisión Parlamentaria en la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente, en especial, de la Subcomisión de Medio Ambiente y Defensa del Consumidor. En este mismo sentido, la disposición CPCM 22/99<sup>18</sup> establece también el registro de las subcomisiones de la Comisión Parlamentaria en la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente, en este caso la Subcomisión de Agricultura. La SAPP se transforma con estas atribuciones en un verdadero órgano operativo para el apoyo a los trabajos de las Presidencias Pro-Témpore de la CPCM.

En sus considerandos, la disposición CPCM 21/99 determina las razones para el establecimiento de esta orientación, que dice:

Que lo dispuesto en la recomendación aludida muestra la necesidad de disponer lo necesario de modo tal que la Sub-Comisión de Medio Ambiente y de Defensa del Consumidor de la CPC realicen los estudios necesarios con vistas a proponer al Plenario de la CPC los parámetros básicos destinados a originar modalidades de

<sup>16</sup> Disposición 19/99. *Boletín Oficial de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur*, año II, núm. 3, mayo del 2000, Montevideo, p. 17.

<sup>17</sup> Disposición 21/99. *Boletín Oficial de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur*, año II, núm. 3, mayo del 2000, Montevideo, p. 19.

<sup>18</sup> Disposición 22/99. *Boletín Oficial de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur*, año II, núm. 3, mayo del 2000, Montevideo, p. 20.

consumo sustentable en el ámbito de los Estados Parte, adecuando tales parámetros a la declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente, y

Que existen trabajos al respecto desarrollados dentro del ámbito del Grupo del Mercado Común, Sub-Grupo de trabajo número 6 de Medio Ambiente, sobre un Anteproyecto de Protocolo Adicional sobre Medio Ambiente que tiene relación sobre lo establecido en esta Disposición.

Por otro lado, el siempre controvertido tema de las políticas agrícolas, siempre presente en las reuniones de la CPCM, está comenzando a tener más pragmatismo y la muestra de esto es la voluntad política de los legisladores con la propuesta de Elaboración de un Plan Agrícola Común, conforme lo determina la disposición CPCM 22/99.

También es importante considerar que la estrategia de integración del Mercosur que establece una política de negociación con los demás bloques económicos para incrementar el comercio entre ellos, y que con relación a las políticas agrarias de los países integrantes del bloque considera prudente establecer un plan agrícola común, de modo tal que, tanto en el orden interno como con relación a terceros países, se sostengan criterios comunes que potencien las negociaciones.

Por todo lo antes expuesto el Plenario de la CPC aprobó el texto que reproducimos (la cursiva es nuestra):

Artículo 1°. Encomendar a la Sub-Comisión de Agricultura de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, la elaboración de un anteproyecto de Plan Agrícola Común, que contemple los intereses de los países integrantes del bloque y sugiera estrategias para negociaciones comunes con terceros.

Artículo 2°. A tales efectos, cada Sección Nacional *comunicará a la SAPP* en el plazo de 90 días la nómina de los señores Legisladores integrantes de la mencionada subcomisión.

6. La norma disposición CPCM 24/99<sup>19</sup> dispone la aprobación del presupuesto de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente para el ejercicio julio-diciembre del 2000. Se trata, una vez más, de una norma de carácter meramente administrativo.

Para finalizar esta reseña de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente, es importante destacar que bajo la Presidencia Pro-Témpore del diputado Carlos Raimundi, profundo conocedor de las necesidades de una alianza estratégica entre los países del Mercosur, en ocasión de la XV Reunión Plenaria, realizada en la ciudad de Santa Fe, República Argentina, en junio de 1999,

<sup>19</sup> Disposición 24/99. *Boletín Oficial de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur*, año II, núm. 3, mayo del 2000, Montevideo, p. 21.

el Plenario de la CPCM aprueba otras normas relacionadas con la Secretaría: la disposición CPCM 18/00,<sup>20</sup> que establece como sede administrativa de la Red Interparlamentaria de Información Legislativa (RILL), desarrollada en conjunto por la OEA y la Secretaría Administrativa de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, y la disposición CPCM 21/00, que aprueba la ejecución del presupuesto del ejercicio enero/junio del 2000 de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente.

## **2. RED INTERPARLAMENTARIA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA DEL MERCOSUR**

Otra contribución muy importante para la consolidación y profundización del Mercosur y de las instituciones del bloque es el que esta siendo desarrollado por la CPCM con la implementación de la RILL, que representa una actividad patrocinada por la OEA dentro del Programa Regional Mercosur de Cooperación Interparlamentaria y Modernización Legislativa. Sin duda, una brillante oportunidad que se vislumbra de poder trabajar con instituciones regionales de indudable prestigio y tradición en la integración regional y en el tratamiento de los temas legislativos en el ámbito regional, a efectos de dotar a las secciones nacionales de mejores instrumentos para realizar las labores encomendadas.

Este programa es coordinado por el Programa de Estudios Legislativos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), de Montevideo, Uruguay, a cargo del profesor Gerardo Caetano, y apoyado técnica y financieramente por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (OEA), bajo la dirección del especialista en temas regionales Walter Perina. Según sus coordinadores, el Programa:

Comprende una serie de actividades regionales que incluye publicaciones, cursos, consultas y seminarios centrados en el tema del papel de los Parlamentos del Mercosur en la democracia y la integración [...] En ese contexto, el objetivo se orienta a colaborar con las instituciones legislativas y académicas en la región en sus esfuerzos de avanzar en el perfeccionamiento, fortalecimiento y consolidación, a mediano y largo plazo, del papel del Poder Legislativo [...] en el proceso de integración de la región.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Disposición 18/00. Anexo II, del *Acta de la XV Reunión Plenaria de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur*.

<sup>21</sup> Gerardo Caetano y Rubén M. Perina: «Los Congresos del Mercosur en la democracia y la integración», en ídem (coords.): *Mercosur y Parlamentos*, Centro Latinoamericano de Economía Humana y Unidad para la Promoción de la Democracia, Montevideo, 2000, p. 39.

Con relación a la conformación de una Red Interparlamentaria Legislativa del Mercosur (RIILMEC), tal como la aprobó la reunión plenaria de la CPCM en la ciudad de Asunción, en junio de 1999, el Programa se encuentra en pleno desarrollo, a pesar de las dificultades coyunturales que han atravesado los países miembros del Mercosur, y se espera para fines del segundo semestre del 2000 la efectiva implementación de la Red en la sede de la SAPP, conforme la determinación de la CPCM.

En ese sentido, reproducimos las palabras del profesor Gerardo Caetano y el doctor Rubén Perina, que completan e ilustran sobre la importancia de la Red para los legisladores, técnicos, expertos de los Estados parte:

Esta Red permitirá una mayor vinculación e interacción, un más oportuno cambio de información y una comunicación más directa, más asidua, rápida y eficiente entre las secciones nacionales y, eventualmente, entre los mismos Congresos de la región. Facilitaría también las consultas, la coordinación y la organización de las actividades de la CPCM.

Y agregan:

Por otro lado, una mayor y mejor vinculación y comunicación entre los Congresos de la región también permitirá y favorecerá el diálogo al más alto nivel entre legisladores, asesores técnicos y políticos, y funcionarios de las instituciones legislativas, así como en la cooperación y el intercambio de experiencias en la búsqueda de políticas públicas comunes y solidarias para enfrentar problemas y desafíos compartidos, impuestos por la globalización y la interdependencia.

Finalmente, como razón básica en la búsqueda de la diseminación de la información y su democratización, este sistema propuesto por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA proporcionará a las secciones nacionales una comunicación entre ellas y principalmente con la sociedad civil de la región, promoviendo una mayor vinculación de los ciudadanos en la problemática de la integración regional y sus impactos sociales en todos los sectores. Los ciudadanos podrán involucrarse en la discusión de las políticas públicas y legislaciones relacionadas con la integración si se les proporcionan instrumentos que posibiliten el conocimiento de las actividades de los parlamentarios del Mercosur.

Es importante resaltar que las acciones prácticas que fueron y están siendo desarrolladas dentro de este Programa revisten extremo interés por parte de las secciones nacionales de la CPCM, entre las cuales resaltamos los estudios pertinentes a la incorporación de normas a los ordenamientos jurídicos de los países miembros del Mercosur.

Es en este contexto que se realiza el trabajo a efectos de que contribuya al desarrollo de la consolidación de la democracia y de los principios fundamen-

tales en los países de la región, en la preparación de una serie de informaciones que sirvan para el mejoramiento de las incipientes instituciones del Mercosur, en especial la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.

### **3. LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA Y SUS DESAFÍOS PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. CONCLUSIONES**

La situación actual de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y de las secciones nacionales no se encuentra en condiciones de lograr sus atribuciones legales establecidas en los ordenamientos jurídicos correspondientes. En nuestro análisis de problemas, llegamos a las siguientes conclusiones:

1. no existe una organización suficiente bien estructurada;
2. falta personal capacitado y bien seleccionado; y
3. faltan el diálogo político y la interacción, comunicación e información.

Para que la CPCM pueda superar estos problemas y cumplir las tareas encomendadas por el Protocolo de Ouro Preto, por su Reglamento Interno y las normas complementarias, es necesario colocarla en una posición fuerte, capaz de desempeñar sus funciones con eficiencia.

Con una organización bien estructurada, con personal capacitado y bien seleccionado, a través de una licitación de personal, y con capacidad de llevar a cabo un diálogo político, interacciones, comunicación e información, se llegaría a los siguientes resultados: se mejoraría el trabajo de la Mesa Ejecutiva de la CPCM, sus secciones nacionales, las labores de las reuniones plenarias y los trabajos de las subcomisiones de la CPCM.

La existencia de la Comisión Parlamentaria Conjunta y de las secciones nacionales dedicadas a atender a la problemática del Mercosur, atiende a cubrir una doble necesidad: ser el foro de debate parlamentario sobre los temas de integración regional que permita la expresión de opinión de la mayoría y de las minorías de los países miembros, y ser además el punto de contacto permanente con el Consejo del Mercosur, que tiene atribuida hoy la función política de dirección política del proceso de integración.

Es necesario colocar a la SAPP con una infraestructura capaz de funcionar y rendir, poniendo a disposición medios para adquirir y utilizar la tecnología de comunicación moderna, formando la infraestructura para un *polit-marketing* efectivo y dirigido a los grupos que actúan dentro de la opinión pública y para medidas de relaciones públicas.

Para ello es menester el cumplimiento de algunas premisas básicas que son necesarias para el fortalecimiento e institucionalización de la CPCM. Es necesario establecer un archivo oficial, un centro de documentación y una biblioteca especializada, como base fundamental de trabajo para los parlamentarios, expertos y asesores, ya que estas estructuras son condiciones *sine qua non* para que la CPCM pueda acompañar a los desafíos que se presentan para la integración regional a los parlamentarios de los Estados parte.

La edición de un boletín de la CPC dirigido a los decisores y multiplicadores en el mundo de la política, económico, de la ciencia, de la cultura, así como folletos y libros sobre la CPCM como institución del Mercosur, que se encuentran establecidos en el Planeamiento Estratégico de la SAPP, antes referido, completan una primera idea con relación a su actuación para la sociedad civil.

Somos de la opinión de que se debe apoyar y fortalecer la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente, como secretaría ejecutiva de la CPCM. Esta hipótesis está prevista también en el proyecto de cooperación firmado en Buenos Aires en junio del 2000 entre la CPCM y la Comisión Europea: Apoyo a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, que se iniciará en febrero del 2001, con la estadía en la Secretaría del Parlamento Europeo del director Mercosur del proyecto, representante del Uruguay, Álex Cofone, actualmente secretario de la Sección Uruguaya de la CPCM.

La transferencia de experiencias europeas, principalmente el papel del Parlamento Europeo en la construcción de un mercado común, constituye sin lugar a dudas el eje principal del Convenio de Cooperación firmado por el diputado Carlos Raimundi, que con visión de estadista se empeñó en la firma del citado acuerdo. Esta iniciativa se enmarca en el contexto de la cooperación interinstitucional prevista en el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación UE-Mercosur (artículo 19), firmado entre el Mercosur y la Unión Europea, para el establecimiento de una asociación interregional entre ambos bloques.

El proyecto pretende reforzar a la CPCM en su doble papel de foro de debate parlamentario sobre el Mercosur y punto de contacto con el Consejo, mediante la revisión de su organización y funcionamiento, así como a través de determinadas dotaciones de medios materiales y documentales.

El proyecto en su globalidad busca reforzar las relaciones con las instituciones europeas, en particular con el Parlamento Europeo. En este contexto, la Secretaría General del PE brindará apoyo técnico puntual para la realización de las actividades previstas.

Las actividades a ser desarrolladas deberán estar definidas en el Plan Operativo Global, que será detallado a partir del segundo trimestre del 2001, pero cuya base son las siguientes acciones:

*Acción 1:* El proyecto se inicia con la estadía en el Parlamento Europeo con vistas a conocer con profundidad las modalidades de funcionamiento de la Secretaría General, así como las modalidades de funcionamiento de la Comisión Europea por lo que se refiere a proyectos de cooperación.

*Acción 2:* Asistencia técnica para la selección de miembros de la Secretaría Permanente, como por ejemplo, normas de actuación de la Secretaría Permanente, de acuerdo con las competencias de la CPC, para la estructura organizativa de los órganos de la CPC, soluciones informáticas de tratamiento de información y su distribución al ciudadano.

*Acción 3:* Capacitación de funcionarios, que comprende la preparación y los cursos de formación y su realización para los funcionarios que formarán las respectivas secciones nacionales y la SAPP.

*Acción 4:* Creación de un Centro de Documentación y tratamientos informáticos de la SAPP.

*Acción 5:* Taller de trabajo sobre similitudes y diferencias entre el Parlamento Europeo y la Comisión Parlamentaria Conjunta, que tendrá como participantes a los propios legisladores de la CPCM.

El proyecto prevé desarrollarse en un plazo de hasta 48 meses desde la primera acción, pero somos de la opinión de que se realizará antes del plazo establecido en el contrato firmado entre la CPC y la Comisión Europea.

Para el buen término del proyecto se requiere por parte de la CPCM la aportación de determinados medios materiales y humanos cuya existencia es condición para el éxito del programa.

Las presentes notas pretenden ser una simple contribución para la profundización de las instituciones del Mercosur, único proceso de integración entre los países miembros que, por los resultados alcanzados, nos proporcionan una esperanza de poder realizar los sueños de Simón Bolívar, San Martín y Artigas de la unión de los pueblos de América Latina.



III.  
PROGRAMA DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS  
DEL MERCOSUR

UNIDAD PARA LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA (OEA)  
CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA  
UNIVERSIDAD DI TELLA  
UNIVERSIDAD DE BRASILIA  
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE ASUNCIÓN



# FORTALECIMIENTO DE LA DIMENSIÓN PARLAMENTARIA E INSTITUCIONAL DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN PAUTAS PARA SU FUTURA EVOLUCIÓN

*Rodolfo R. Geneyro y Ana M. Mustapic*

**E**N la introducción a su libro *El nuevo concierto europeo*, Jacques Delors, ex presidente de la Comisión Europea, señala: «... la construcción europea se ha estado realizando, durante mucho tiempo, por una especie de dulce despotismo ilustrado...».<sup>1</sup> El tema que este comentario evoca es el *déficit democrático*, entendido, en el contexto europeo, como el débil papel de las instituciones electivas directas en el gobierno de la Unión Europea.<sup>2</sup> Con este antecedente y la mirada puesta en la experiencia del Mercosur, la pregunta que preside este trabajo es, ¿cuál es el déficit democrático de las instituciones del Mercosur? En otros términos, nos interrogamos acerca de la dimensión parlamentaria del Mercosur. Nuestro argumento es que el déficit democrático es el resultado inevitable de la opción institucional del Mercosur por un esquema intergubernamental. Lo que proponemos es un ejercicio comparativo entre distintas alternativas de organización institucional de los procesos de integración a fin de especificar los alcances y límites del esquema adoptado por el Mercosur.

Tomando como referencia el caso argentino, el trabajo se organiza del siguiente modo. En la primera parte caracterizaremos el tipo de organización institucional del Mercosur comparado con otras formas de organización de los sistemas regionales. En la segunda consideraremos el papel del Congreso argentino en el ámbito nacional y su tratamiento de los temas del Mercosur. La tercera sección abordará la dimensión parlamentaria, a través del análisis de la vinculación del Congreso argentino con las instituciones del Mercosur, en par-

<sup>1</sup> Citado en Mariano Sánchez Martínez: *Bases de la política de información y comunicación de la Comunidad Europea*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, Madrid, 1999, p. XIII.

<sup>2</sup> Tapio Raunio: «Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union», *Government and Opposition*, vol. 34, n° 2, 1997.

ticular, la Comisión Parlamentaria Conjunta. La cuarta parte está dedicada a presentar la dimensión parlamentaria bajo un sistema supranacional. En la última sección volcaremos nuestras conclusiones y sugerencias a partir de la preocupación por el *déficit democrático*.

## **1. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN**

Los procesos de integración reconocen distintos tipos de organización institucional en función del grado de transferencia de competencias de los estados nacionales hacia los órganos que conducen los sistemas regionales. Así, en un extremo se encuentran las estructuras estrictamente intergubernamentales donde no hay transferencia de competencias y, en el otro, las estructuras con énfasis en lo supranacional donde dicha transferencia se opera. Si bien los alcances de una u otra forma de organización son distintos, la característica común a dos sistemas, desde el punto de vista de las competencias que poseen, se encuentra en una común naturaleza jurídico formal: «las dos son Organizaciones internacionales y sus competencias son de atribución. La competencia de atribución significa que los poderes atribuidos a las instituciones deben ser ejercidos en los límites y condiciones impuestos por los tratados; deben actuar en el marco de los tratados, de modo que no pueden invadir competencias de los Estados, de las que aún no se hayan desprendido».<sup>3</sup> A su vez, el instrumento que más claramente las diferencia es la regla que se adopta para la toma de decisiones: regla de la mayoría para las organizaciones con predominio de fórmulas supranacionales y unanimidad o consenso para las intergubernamentales. En lo que sigue reseñaremos los casos de la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur en función de las características institucionales que acabamos de señalar.

La Unión Europea es el ejemplo más avanzado de organización con marcado énfasis supranacional, puesto en evidencia por su capacidad de adoptar decisiones por mayoría con validez inmediata en sus Estados miembros. La consecuencia más relevante de esta regla es que los Estados miembros pueden verse obligados, incluso sin su consentimiento, a cumplir con las normas comunitarias.

<sup>3</sup> Araceli Mangas Martín: «Unión Europea y Mercosur: Perspectivas jurídico-institucional y política comparada», en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, I-II-III, 1996.

Asimismo, es de subrayar que la transferencia de competencias normativas es irreversible, de manera tal que los miembros se comprometen a cumplir con las obligaciones sin condición de reciprocidad. Por ello, la cláusula de lealtad comunitaria exige el cumplimiento a cada Estado miembro, individualmente y en forma independiente de la conducta de otros. Esta es la razón por la cual se considera que la paridad y la reciprocidad son extrañas al sistema de integración europeo.

El Tribunal de Justicia, institución fundamental en la consolidación de la integración europea, ha puesto también énfasis en el «criterio de unidad de la Comunidad», que deriva de los siguientes principios: 1) igualdad de los Estados miembros en el ámbito comunitario; 2) preferencia comunitaria; 3) lealtad comunitaria o deber de solidaridad; 4) indivisibilidad o equilibrio de beneficios y de cargas; 5) paralelismo y analogía de la competencia exterior de la Comunidad respecto a sus competencias interiores en materia de conclusión de tratados internacionales, relegando la competencia de los Estados miembros; 6) unidad o aplicación del derecho comunitario, del cual se deriva igualmente la supremacía frente a los derechos nacionales, así como la aplicación directa de las normas del Derecho comunitario.

Este énfasis en la supranacionalidad no implica que la evolución comunitaria europea no cuente con instancias de diferente grado de intergubernamentalidad. Se pone así de manifiesto que la regla de la mayoría posee límites. Clara evidencia de ello es el hecho de que el Consejo de Ministros, a partir del Compromiso de Luxemburgo (1966), consagró virtualmente el derecho de veto cuando estuvieren en juego intereses nacionales «muy importantes». Asimismo, en el Compromiso de Ioannina (1994), como plantea Alonso García, se percibe un concreto intento de los Estados de retener su soberanía frente a la técnica supranacional que es el sistema de votación por mayoría previsto en el Tratado; pero a diferencia suya, tal resistencia se contempla no unilateralmente, con un solo Estado capaz de bloquear la decisión en el seno del Consejo, sino compartida con otros Estados, los suficientes para alcanzar la mayoría de bloqueo.<sup>4</sup>

La búsqueda de equilibrio entre la supranacionalidad y la intergubernamentalidad, en las Decisiones del Consejo, puede advertirse cuando se dispone que estas, en el momento de su publicación, se convierten en un acto comunitario y, por lo tanto, jurídicamente vinculante para los Estados miembros y susceptible de control por el Tribunal de Justicia.

<sup>4</sup> Ricardo Alonso García: *Derecho Comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, colección Ceura, Madrid, 1994.

Esta breve referencia a la institucionalidad europea debe completarse con otro de los aspectos que demuestran la necesidad creciente de establecer parámetros de compatibilidad entre la estructura comunitaria y las competencias nacionales. El Protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad conexo al Tratado de Amsterdam así lo indica.

El principio de subsidiariedad, referido al ejercicio de competencias, se encuentra especificado en el artículo 3B del tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Allí se lee que, «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme el principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario».

Al respecto, Ripol Carulla señala que «en una primera aproximación, el principio de subsidiariedad puede asimilarse a la idea de “cercanía” o “aproximación” a los ciudadanos, por cuanto refleja la idea de que la acción más eficaz es, en principio, la adoptada por las instancias más cercanas a los ciudadanos cuyos problemas tal acción pretender resolver. [...] Para que la acción de la Comunidad resulte justificada es preciso que intervengan dos criterios que han de entenderse acumulativos: el de suficiencia, esto es, que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y el de eficacia, que resulta una consecuencia del anterior, para que tales objetivos puedan lograrse a nivel comunitario».<sup>5</sup>

La subsidiariedad es complementada con el principio de proporcionalidad, conforme al cual ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado. Resulta claro que el objetivo político que se persigue con la adopción de estos principios, para cuyo cumplimiento no se excluye el control jurisdiccional, es moderar la acción comunitaria y reducir la inquietud de los Estados miembros.

En lo que se refiere a América Latina, resulta muy interesante analizar la Comunidad Andina en lo que hace a su conformación y evolución institucional. El Acuerdo de Cartagena que dio nacimiento al Pacto Andino, incluso con las enmiendas del Protocolo de Quito, estableció instituciones regionales con un importante nivel de autonomía respecto de los estados miembros.

La Comisión del Acuerdo de Cartagena contaba con facultades y poderes normativos en materias sustantivas y con efecto general, mientras que la Junta

<sup>5</sup> Santiago Ripol Carulla: *La Unión Europea en transformación. El tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria*, Ariel Derecho, Barcelona, 1995.

era el órgano independiente con facultades de iniciativa, de vigilancia del cumplimiento del ordenamiento jurídico del Acuerdo y de decisión ejecutiva en ciertas materias. Esa estructura, junto a la posterior adopción del Tribunal de Justicia, conformó un sistema institucional de carácter supranacional con cesión de competencia a los órganos comunes y normas comunitarias con primacía sobre las normas nacionales.

Como demostración de que la mera institucionalidad supranacional no es suficiente garantía de éxito, el Grupo Andino, al igual que el resto de los sistemas de integración latinoamericanos, tuvo un largo período de estancamiento hasta que se creó, en 1990, el Consejo Presidencial Andino (1990). Este se consolidó con el Protocolo de Trujillo (1996) al establecer una estructura institucional con predominio intergubernamental en el esquema decisional. De este modo se privilegió la preeminencia de órganos que representen, en el desarrollo de la integración, a los gobiernos de los países signatarios del Acuerdo.

La reforma de la hoy denominada Comunidad Andina alcanzó básicamente a sus órganos normativos y de conducción, a través del reemplazo de la Junta del Acuerdo de Cartagena por la Secretaría General de la Comunidad. Se abandonó así la colegialidad de la Junta por un cargo unipersonal de fuerte connotación política, lo que trajo aparejada la desaparición de la necesidad del consenso. Asimismo, se incorporó a la estructura institucional el Consejo Presidencial Andino, como órgano máximo de la Comunidad, y al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, con facultades normativas. Tal reestructuración incluyó necesariamente el sistema de votación, disponiendo que las decisiones se adoptarían ahora con el voto favorable de la mayoría absoluta de los países miembros en lugar de los dos tercios.

Las motivaciones que impulsaron la modificación giran en torno de dos ejes principales, señalados en el mensaje de los presidentes en Trujillo: 1) la direccionalidad, al institucionalizar el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y al crear un formato de deliberación más amplio y participativo para la Comisión; 2) la gobernabilidad, al aumentar la proyección de su Órgano Ejecutivo, ampliando así la dimensión del compromiso comunitario.

Un primer análisis indica, entonces, que la Comunidad Andina se reformuló institucionalmente, manteniendo la supranacionalidad, pero generando instancias de mayor equilibrio, control y balance entre los intereses nacionales y los comunitarios.

El otro tipo de estructuras institucionales sobre el que se sustentan los sistemas de integración se caracteriza por su conformación intergubernamental. A través de los procedimientos clásicos del derecho internacional, esta modali-

dad intenta organizar el trabajo en común de los diferentes Estados, preservando las estructuras nacionales existentes y dejando a un lado el establecimiento de órganos comunitarios. De esta manera, el proceso de integración sienta sus bases en una unión política conforme a la cual los Estados, a través de sus respectivos gobiernos, son los actores excluyentes. La inclusión de todas las decisiones en ese marco implica una negociación constante, en la que se busca compatibilizar prioridades desde la perspectiva de cada interés nacional. Por esta razón, se posterga la definición de los criterios que identifiquen el interés regional / interés comunitario, no solo por carecer de un órgano institucional que lo formule, sino porque de concebirlo surgiría la necesidad de anteponerlo a los intereses particulares de cada uno de los estados miembros.

En este tipo de esquemas, la cohesión que se gana sobre la base de la cooperación intergubernamental se relativiza en la proyección del objetivo comunitario al subordinarlo a las orientaciones acordadas unánimemente por los gobiernos de sus Estados miembros. Así, se identifican como principios básicos de esta clase de organizaciones: la adopción de decisiones por órganos compuestos por representantes de los gobiernos; la regla de la unanimidad con naturaleza vinculante; decisiones que no son obligatorias para las partes cuando no otorguen su consentimiento, y la ejecución de las normas de integración a cargo de los propios Estados miembros.

En este tipo de organización, los órganos comunes cuentan con competencias delegadas por los Estados participantes, las cuales son de carácter estrictamente funcional, de conformidad al ámbito de competencia específicamente atribuido. Las facultades atribuidas se circunscriben a observar el cumplimiento de los objetivos, elaborar normas y controlar su aplicación, en este último caso, sin posibilidad de exigir a los Estados signatarios el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

A diferencia de los sistemas supranacionales, las decisiones en los esquemas intergubernamentales son tomadas exclusivamente bajo los criterios de unanimidad o consenso. Como es sabido, estos criterios limitan las posibilidades de la acción colectiva al mínimo común denominador de los países participantes. El consenso, a diferencia de la unanimidad, admite la posibilidad de la abstención de algún país miembro, siempre que no medie voto negativo. Sin embargo, la presencia obligatoria de los Estados partes y la inexistencia de voto negativo importa reconocer un derecho de veto a cada uno de ellos.

Entre las formas de organización que hemos reseñado, el Mercosur, según se desprende tanto del Tratado de Asunción como del Protocolo de Ouro Preto, responde a un esquema típicamente intergubernamental. A partir de aquí se puede realizar una segunda caracterización de estos tratados, en función de tres

rasgos particularmente significativos: transitoriedad, intergubernamentalidad y funcionalismo organizacional. A su vez, el sistema de relaciones entre los cuatro países se estructuró sobre la base de la reciprocidad plena de derechos y obligaciones. Ese nivel de reciprocidad significa, como expresa Abreu Bonilla, que «la reciprocidad de incentivos o de estímulos se basa en el concepto de que cada uno de los países miembros debe asumir su cuota de responsabilidad en la obtención de los beneficios derivados del sistema. Establecidas las reglas generales del juego, fijados en forma pragmática y taxativa los compromisos a ser cumplidos por cada uno de los participantes, y definidos con precisión los objetivos generales del sistema, se trata de que las opciones para la obtención de los beneficios de parte de cada país sean igualitarias o, por lo menos, equitativas, aun cuando haya o al menos sea posible prever determinados grados relativos de aplicación de este concepto».<sup>6</sup>

La intergubernamentalidad y el funcionalismo orgánico, antes citados, determinaron la conformación de un esquema institucional donde los Estados signatarios mantuvieron para sí la plenitud decisional, descartando cualquier nivel de institucionalización común o con atisbos de supranacionalidad que significara la posibilidad de establecer un poder de dirección ajeno a las administraciones gubernamentales nacionales. A partir de esos criterios, se estructuró un esquema decisonal compuesto por:

a) Consejo del Mercado Común, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Economía de los cuatro países; es el órgano superior del Mercosur, al cual incumbe la conducción política del proceso de integración.

b) Grupo Mercado Común, integrado por cuatro miembros por país, en representación de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Bancos Centrales. A este Grupo se le atribuyó la función de órgano ejecutivo, con facultad de iniciativa. Con la adopción del Reglamento del GMC, se constituyeron las seccionales nacionales del Grupo, de las que depende en gran medida la dinámica funcional del acuerdo, las reuniones de Ministros, los subgrupos de trabajo y las reuniones especializadas.

c) Comisión de Comercio, otro órgano de tipo intergubernamental jerárquicamente subordinado al Grupo Mercado Común, con las funciones de control, seguimiento e información sobre la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y la formulación de propuestas al respecto al órgano ejecutivo del Mercosur.

Las normas dictadas por estos órganos, tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados parte, son de carácter obligatorio y su vigencia

<sup>6</sup> Sergio Abreu Bonilla: *Mercosur e integración*, FCU, Montevideo 1991, p. 60.

requiere de simultaneidad, respetando el sistema de internalización que cada ordenamiento nacional prevea constitucionalmente. En consecuencia, cobran gran relevancia los mecanismos nacionales de ratificación o de aprobación. En la sección que sigue analizaremos el papel que desempeña el Congreso nacional en este sentido.

## **2. EL PAPEL DEL CONGRESO ARGENTINO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN**

Para dar cuenta del papel que desempeña el Congreso argentino en el proceso de integración resulta pertinente comenzar con una breve referencia al lugar que ocupa esta institución en el proceso de toma de decisiones en general.

Hasta no hace mucho tiempo, el Congreso argentino, al igual que el resto de los parlamentos latinoamericanos, era catalogado como un congreso débil, volcado simplemente a convalidar las iniciativas presidenciales. El modelo contra el cual estos parlamentos eran contrastados era el Congreso de Estados Unidos, lo que les valió el adjetivo de *rubber stamps* ('sellos de goma').<sup>7</sup> En la actualidad, en el marco de la mayor estabilidad política de la región, a la que se suman los profundos cambios estructurales en que se embarcaron los países latinoamericanos a partir de la crisis de la deuda, dicha visión está siendo revisada. En efecto, las evidencias empíricas muestran la nada desdeñable participación que les cabe a numerosos parlamentos latinoamericanos en el proceso de toma de decisiones.

Los trabajos más recientes acerca del papel del Congreso argentino confirman esta última versión. Tanto los estudios de casos como los análisis más generales de las relaciones Ejecutivo-Legislativo subrayan la sustantiva participación del Congreso en el proceso de elaboración de políticas públicas.<sup>8</sup> Cier-

<sup>7</sup> Este tema se discute en Ana M. Mustapic: «El papel del Congreso en América Latina», *Contribuciones*, 4/97.

<sup>8</sup> Sobre estos temas véase Mariana Llanos: «El presidente, el Congreso y las políticas de privatización en la Argentina (1989-1997)», *Desarrollo Económico* n° 151, vol. 38, octubre-diciembre 1998; Sebastián Etchemendy y Vicente Palermo: «Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1984-1995)», *Desarrollo Económico*, n° 148, vol. 37, enero-marzo 1998; Guillermo V. Alonso: «Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina», *Desarrollo Económico*, n° 150, vol. 38, julio-septiembre 1998; Ana M. Mustapic: «Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina», *Desarrollo Económico*, n° 156, vol. 39, enero-marzo 2000.

tamente, no se concluye de estos trabajos que el Congreso controla las iniciativas de las políticas de gobierno. El desarrollo institucional ha colocado en manos del presidente dicha tarea. Pero ilustran muy bien el caso de un Congreso básicamente reactivo, que hace amplio uso de sus atribuciones constitucionales, modificando, demorando o ignorando las propuestas del Ejecutivo.

Esta capacidad de intervención del Congreso varía, como es previsible, de acuerdo con la política en cuestión. En el caso argentino, puede observarse que el Congreso suele utilizar al máximo sus atribuciones, al punto de imponerse al Ejecutivo, cuando se trata de la representación de intereses sectoriales o regionales. En cambio, para políticas de alcance más general, tiende a acomodarse a las iniciativas presidenciales sin que esto implique que se coloque en una posición subordinada o pasiva frente al Ejecutivo. El Congreso se encuentra, pues, en condiciones de participar en la toma de decisiones. Veamos, a continuación, en qué medida se despliega este potencial a propósito de las políticas de integración regional en el ámbito del Mercosur.

En un trabajo anterior, se ha señalado que el papel del Congreso en lo que respecta a las políticas de integración se encuentra limitado porque estas están colocadas bajo la órbita de la política exterior.<sup>9</sup> Constitucionalmente, esta es atribución del Poder Ejecutivo. De todos modos, el hecho no excluye que el Congreso pueda desempeñar, por lo menos, tres tareas: a) fiscalizar las decisiones que tomen las autoridades nacionales en el Mercosur; b) canalizar demandas; c) adaptar las decisiones del Mercosur a la legislación nacional. Consideremos, en primer lugar, las tareas de fiscalización y canalización de demandas.

En materia de fiscalización y canalización de demandas, se puede señalar que el Congreso argentino se adaptó rápidamente al desafío de la integración, creando en ambas cámaras sendas comisiones permanentes del Mercosur. La facultad de estas comisiones es dictaminar sobre todo proyecto o asunto que pueda afectar el proceso de integración regional y, en especial, sobre todo proyecto o asunto que importe la incorporación al ordenamiento jurídico interno de las normas emanadas de los órganos del Mercosur.

La actividad desarrollada en el seno de estas comisiones revela que se ha centrado fundamentalmente en solicitudes y sugerencias al Poder Ejecutivo —esto permite ver a las comisiones como mecanismos de transmisión de demandas—, como asimismo en el pedido de informes. Ningún proyecto de ley ha salido de ellas, lo que corrobora el predominio que ejerce el Ejecutivo sobre

<sup>9</sup> Ana M. Mustapic y Mariana Llanos: «El papel del Congreso argentino en el tratamiento del Presupuesto y el Mercosur», en Gerardo Caetano y Rubén M. Perina (eds.), *Mercosur y Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la integración*, CLAEH/UOD-OEA, Montevideo, 2000.

estos temas. Asimismo, es preciso tener en cuenta que la capacidad de fiscalización solo puede desplegarse en los casos que las normas Mercosur deben ser internalizadas por medio de leyes conforme a la competencia atribuida por la Constitución Nacional.<sup>10</sup>

Lo que en cambio puede observarse es que el Congreso argentino está en condiciones de actuar *ex post*, esto es, una vez adoptada la decisión por las autoridades del Mercosur. Un ejemplo de ello lo provee la sanción de la ley del azúcar. En este caso, el Congreso se mostró dispuesto a hacer prevalecer sus puntos de vista en materia de derechos de importación, contrariando las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo Nacional en el ámbito del Consejo del Mercado Común del Mercosur. La ley fue vetada por el Poder Ejecutivo pero el Congreso reaccionó y, por medio de la insistencia, logró su aprobación.<sup>11</sup> Si bien esta forma de intervención tiende a ser excepcional precisamente por la mayoría excepcional que debe reunir el Congreso para aprobar una insistencia —2/3 de los miembros presentes de cada una de las cámaras—, indica que, cuando la intensidad de las preferencias de los legisladores es fuerte, estos pueden imponerse al Ejecutivo.

Es en la tercera tarea que tiene por delante el Congreso nacional, la adaptación de las decisiones del Mercosur a la legislación nacional, donde se observan las mayores falencias. El hecho concreto es que el Poder Ejecutivo ha evitado la intervención parlamentaria de dos modos: protocolizando normas Mercosur en ALADI o utilizando normas administrativas en lugar de leyes. Si bien este tema no ha sido estudiado con detalle, resulta bastante plausible sostener que el problema se origina en las diferencias existentes entre el Ejecutivo y el Congreso. Las evidencias hacen presumir que, a través de las vías señaladas, el Ejecutivo se anticipa a las dificultades que puede enfrentar en los tratamientos legislativos. Por ejemplo, el Congreso solicitó la renegociación de algunos protocolos, como el Código Aduanero y la Defensa de la Competencia. El mayor impacto que este comportamiento posee es sobre la legalidad de las decisiones adoptadas, generando inseguridad jurídica al no basarse en los dictados del Derecho.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Quedan fuera de este control las normas Mercosur que se internalizan vía decretos o resoluciones del Poder Ejecutivo.

<sup>11</sup> Un análisis más detallado de este caso se encuentra en Mustapic y Llanos: o. cit.

<sup>12</sup> En Uruguay, por ejemplo, un reciente fallo del Tribunal en lo Contencioso Administrativo va, justamente, en esta dirección. El tribunal anuló el decreto 299/95 que aprobaba como Acuerdo de Alcance parcial de ALADI el convenio para la facilitación del Transporte Multimodal de Mercancías. En sus fundamentos, expresó que «el Acuerdo en examen ha invadido zonas reservadas a la ley y, de esa forma, afecta tratados con ratificación parlamentaria y disposiciones internacionales y legales en vigor, entrando en severa colisión con la precep-

Esta breve reseña de la actuación del Congreso argentino en el tratamiento de los temas de la integración puede resultar desalentadora vista desde la perspectiva de su participación en el proceso de elaboración de las políticas originadas en el Mercosur. Sin embargo, es preciso advertir que se corresponde bien con el esquema intergubernamental del Mercosur. En efecto, si se ve esta experiencia desde un enfoque comparativo se advierte inmediatamente que las legislaturas nacionales, al no considerar amenazada su soberanía, no se muestran excesivamente interesadas en el tema integración.<sup>13</sup> Descansan en el Ejecutivo y su capacidad de veto en el seno de las instituciones regionales para la defensa de los intereses nacionales. En todo caso, como lo revela el tema del azúcar, cuenta con instrumentos para reaccionar cuando evalúa que aquellos no han sido debidamente protegidos.

El tema de la participación del Congreso no se agota, sin embargo, en este punto. Como lo han señalado otros autores, el Mercosur avanzó rápidamente hacia la dimensión política del proceso de integración, y ello se manifiesta en la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) como órgano representativo de los parlamentos nacionales.<sup>14</sup> En efecto, la sección argentina de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (CPC) se integra con miembros que forman parte de las comisiones permanentes del Mercosur de la Cámara de Diputados y Senadores de la nación.<sup>15</sup> En este sentido, la sección argentina en la CPC puede ser vista como una subcomisión de las comisiones permanentes del Congreso nacional. A partir de la derivación de funciones que el Congreso efectúa a las comisiones, puede sostenerse que los legisladores argentinos en la CPC actúan en representación del Congreso argentino. Resulta pertinente, pues, abordar ahora el papel de la CPC.

---

tiva constitucional, todo lo cual lo convierte en violatorio de la “regla de derecho”, ya que ésta es una expresión de alcance amplio que comprende cualquier norma jurídica, incluso los principios generales del derecho».

13 Sobre este tema, véase Raunio: o. cit.; Philip Norton (ed.): «National Parliaments and the European Union, Special Issue», *The Journal of Legislative Studies*, vol. 1, n° 3, 1995.

14 Maria Claudia Drummond: «Las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta y sus vínculos con otros órganos e instancias del Mercosur: alternativas para su fortalecimiento», CEFIR, Documento n° 28.

15 En su reglamento interno (Asunción, 1995), la CPC fijó que estaría integrada por un máximo de «sesenta y cuatro (64) representantes de ambas Cámaras, hasta dieciséis (16) por cada Estado Parte e igual número de suplentes que serán designados por los respectivos Parlamentos Nacionales, conforme a sus procedimientos internos. La duración del mandato de sus integrantes será determinada por cada Parlamento, procurando que aquel no sea inferior a dos años, a efectos de favorecer la necesaria continuidad».

### **3. LA DIMENSIÓN PARLAMENTARIA EN EL MERCOSUR. LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA**

Para dar cuenta del papel que desempeña la CPC consideraremos, en primer término, sus atribuciones formales.

Las atribuciones de la CPC se encuentran definidas tanto en el Protocolo de Ouro Preto como en el reglamento interno que se dictó la propia Comisión. De acuerdo con el artículo 25 del Protocolo, la CPC tiene por función acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados parte para la pronta entrada en vigencia de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, y coadyuvar en la armonización de legislaciones tal como lo requiera el avance del proceso de integración. Además, en los casos en que el Consejo del Mercado Común lo estime necesario, la Comisión Parlamentaria y el Consejo pueden examinar en forma conjunta temas que se consideren prioritarios.

Por su parte, las atribuciones formuladas en el reglamento interno son de tipo consultivo, deliberativo y propositivo, y tienen como propósito acompañar la marcha del Mercosur y servir de nexo con los Parlamentos nacionales. Así, la Comisión se fijó como tareas: a) desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur; b) analizar los temas mediante la constitución de subcomisiones, emitir recomendaciones sobre la conducción del proceso de integración para encaminarlas a los órganos establecidos y c) realizar los estudios necesarios para la armonización de las legislaciones de los países miembros.

En cuanto a la regla para la toma de decisiones, en el mismo reglamento se acordó que las decisiones de la Comisión, siguiendo las pautas del Protocolo de Ouro Preto, se adoptan «por consenso de las delegaciones de todos los Estados Partes, expresadas por la votación de la mayoría de sus integrantes, acreditados por los respectivos parlamentos».

Respecto de las normas que regulan la actividad de la CPC cabe indicar, en primer lugar, que ella no posee competencias legislativas o de control del resto de los órganos del Mercosur. De hecho, esto no resulta sorprendente si se tiene en cuenta que el esquema de gobierno del Mercosur, intergubernamental, deposita el poder legislativo en el Consejo del Mercado Común. Por otra parte, la misma regla de toma de decisiones de la CPC privilegia la nación, por lo cual es en este ámbito donde se ejerce la función de control. En segundo lugar, conviene subrayar que, comparando con la capacidad de efectuar recomendaciones previas que tenía la Comisión en el tratado bilateral argentino-brasileño de 1988, pue-

de sostenerse que la instancia parlamentaria del Mercosur ha retrocedido en su capacidad de influencia.<sup>16</sup>

Consideremos ahora algunas de las tareas desarrolladas por la CPC.

1) Con respecto al perfeccionamiento jurídico-institucional del Mercosur: a) rec. 1/96, por la cual se recomienda que: «las normas emanadas de los órganos del Mercosur sean incorporadas según los procedimientos previstos en las Constituciones Nacionales y en los ordenamientos jurídicos internos, con el debido acatamiento al principio de reserva legal instituido en dichos ordenamientos»; b) rec. 2/96, mediante la que se insta a los «Poderes Ejecutivos de los Estados Miembros a acordar la creación de un Tribunal Permanente de Justicia, con facultades para la solución de controversias en las que sean parte los Estados Miembros o los particulares, a que se refiere el art. 43 del Protocolo de Ouro Preto». En lo relativo a las competencias del citado Tribunal, se aconseja que entienda «en la interpretación y aplicación uniforme de las normas Mercosur y para ejercer el control de legalidad de los actos emanados de los órganos institucionales del Mercosur»; c) disp. 8/98, que recomienda la reglamentación del art. 42 del Protocolo de Ouro Preto.

2) En referencia a la solución de la conflictividad económica, la Mesa Ejecutiva de la CPC decidió: a) rec. 1/97: «Manifestar al Poder Ejecutivo del Brasil su preocupación por la implementación de su medida provisoria nro. 1569 del 25 de marzo del presente año. Y, como consecuencia de ello, modifique inmediatamente la medida mencionada, exceptuando a los países del Mercosur». Por su parte, el Plenario de la CPC acordó: b) rec. 2/97: «Manifestar la necesidad de contar con un mecanismo de consulta previa para la adopción de medidas de carácter económico implementada por cada Estado Parte, cuando éstas puedan afectar los intereses de los demás Estados Parte y priorizar el funcionamiento de un ámbito de coordinación macroeconómica del bloque»; c) rec. 21/98, que sugiere al Consejo la aprobación de la Declaración Sociolaboral del Mercosur.

La lectura de estas decisiones consensuadas en el seno de la CPC ponen de manifiesto el interés por perfeccionar los instrumentos operativos y la organización jurídico-institucional del Mercosur, a fin de dotar al acuerdo de previsibilidad y potenciar, de esta manera, su capacidad de negociación internacional.

Algunos autores han sido críticos respecto de las atribuciones de la CPC por su marcada insuficiencia en el proceso decisorio del Mercosur. Se agrega, además, que esa insuficiencia se agudiza si se tiene en cuenta que la participa-

<sup>16</sup> Nos referimos al «Tratado de integración, cooperación y desarrollo entre la república Argentina y la República Federativa del Brasil» (1988).

ción parlamentaria tendría que desarrollarse previamente a las negociaciones que tratan sobre futuras normas. Solo así la participación sería funcionalmente democrática.<sup>17</sup> Desde esta perspectiva, la CPC, si bien tiene una presencia política importante, no posee atribuciones que pudieran interferir en un proceso de toma de decisiones de la estructura institucional del Tratado.

Asimismo, se sostiene que la capacidad deliberativa que implica la función de «coadyuvar a la armonización de legislaciones» y «procurar acelerar los procedimientos internos correspondientes a las partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur» resulta de dudosa compatibilidad con las constituciones nacionales de los cuatro países. Se entiende que la CPC es un órgano de una persona jurídica de derecho internacional que carece de facultad para interferir institucionalmente en las jurisdicciones nacionales. Esta situación ha llevado a afirmar que la atribución indicada resulta manifiestamente inconstitucional. Desde nuestro punto de vista, ambas afirmaciones resultan criticables.

Por un lado, el rol de la CPC en la toma de decisiones no puede ser sino coadyuvante, ya que los órganos con capacidad normativa del Mercosur son el Consejo, el Grupo y la Comisión de Comercio. Por otro, en cuanto a la inconstitucionalidad de la facultad para acelerar la internalización de las normas, recordemos que los integrantes de la CPC son delegados de los Congresos nacionales. Como sucede con todas las decisiones en comisión, las propuestas de los delegados en la CPC deben atravesar el proceso legislativo nacional, esto es, tratamiento en ambas cámaras del Congreso. Estamos, así, frente a la situación en la que los Parlamentos nacionales no han resignado ninguna atribución respecto de su facultad de aceptar o rechazar la normativa del Mercosur que se pone a su consideración. Una vez más, el perfil de la CPC se ajusta al esquema intergubernamental y este se encuentra fundamentalmente dominado por los Ejecutivos y sus burocracias. La comparación con la dimensión parlamentaria europea resulta aquí oportuna. Este el tema de la sección que sigue.

#### **4. LA DIMENSIÓN PARLAMENTARIA EN LA COMUNIDAD EUROPEA**

La cuestión parlamentaria surgió desde los inicios mismos de las Comunidades Europeas, cuando sus tratados fundacionales preveían la existencia futu-

<sup>17</sup> Drummond: o. cit.

ra de un órgano elegido por el sufragio universal y directo derivado de un procedimiento electoral uniforme en todos los Estados miembros. Pese a ello, inicialmente se instauró un procedimiento transitorio, en el cual la institución parlamentaria estaría compuesta por delegados de los Parlamentos nacionales designados conforme lo dispusieran los reglamentos de cada país.

Ese esquema de designación de delegados ante la Asamblea comunitaria planteó serias dificultades, dado que desacreditaba su función representativa popular. El problema de mayor entidad política tuvo su origen en la decisión de los Parlamentos nacionales de designar, para la Asamblea de las Comunidades, únicamente a quienes respondían a la formación política mayoritaria en la Cámara respectiva. Se impedía, de este modo, que en el Parlamento Europeo estuvieran presentes grupos políticos con importante representación en el Legislativo nacional.<sup>18</sup>

Más allá de esas cuestiones, los parlamentarios europeos demostraron un claro interés por acrecentar su participación en el marco institucional comunitario. Pero es a partir de la elección directa de sus miembros cuando se inicia una etapa de generación de iniciativas que impulsarían la transformación de la institucionalidad europea. Al respecto, L. Aguiar subraya la incidencia fundamental que ejerció la elección popular de los parlamentarios al transformar su posición en el plano institucional. Dotado ahora de una legitimación democrática directa, el Parlamento cobró un rol en las instituciones comunitarias del que carecía hasta entonces. A partir de ese momento, podría sostenerse que no ha habido reforma de los Tratados constitutivos en que la posición del Parlamento no se haya visto reforzada y ampliadas sus competencias.

Un ejemplo de lo que acabamos de comentar es la iniciativa parlamentaria de 1981 que impulsó la creación de una Unión Europea: encargó a una Comisión de Asuntos Institucionales la redacción del proyecto que sería aprobado por amplia mayoría tres años más tarde. El proyecto, según Ricardo Alonso García, presentado bajo la forma de un nuevo Tratado más que como reforma de los Tratados comunitarios existentes, «se caracterizaba [...] por una combinación entre el cambio y la continuidad, como se desprende de su Preámbulo, en el que se recuerda que su intención es “proseguir y reactivar la obra de unificación democrática de Europa”».<sup>19</sup>

Por su parte, los tratados de Maastricht y Ámsterdam reafirman el rol del Parlamento, acrecentando y consolidando sus competencias. L. Aguiar sintetiza la evolución de las competencias parlamentarias de la siguiente forma:

<sup>18</sup> Sobre este tema, véase Cesáreo Gutiérrez Espada: *El sistema institucional de las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid, 1991.

<sup>19</sup> Ricardo Alonso García: *Derecho Comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, colección Ceura, Madrid, 1994

El punto de partida: *el procedimiento de consulta* (1960-1975). La participación del PE en las potestades normativas ha consistido en la emisión en lectura única de dictámenes bien preceptivos, facultativos, y no vinculantes

La modificación de 1975: *el procedimiento de concertación*. Cuando el Consejo quiere apartarse de un dictamen del Parlamento en actos comunitarios de alcance general con implicaciones importantes, deberá constituirse una comisión de concertación con representantes de ambas instituciones que, en tres meses, debe alcanzar un acuerdo. En la práctica, dado lo rígido del Consejo, el procedimiento de concertación operó como una suerte de veto suspensivo en manos del Parlamento.

El Acta Única de febrero de 1986: *el procedimiento de cooperación*. Confiere al Parlamento la posibilidad de vetar determinadas decisiones normativas del Consejo en un proceso de dos lecturas, veto que, para ser levantado, requiere de una mayoría calificada. Este procedimiento, en comparación con el procedimiento de consulta, mejora sensiblemente la posición del Parlamento, pues le reconoce la capacidad no solo de proponer enmiendas a la iniciativa de la Comisión, sino también de rechazar la posición común del Consejo cuando desatiende sus enmiendas. El Consejo, en este caso, conserva la potestad decisoria final, aunque, en ocasiones, precise alcanzar la unanimidad.

Maastricht: *el procedimiento de codecisión*. Incrementa las posibilidades de veto parlamentario abriendo incluso la puerta a que este sea definitivo en un proceso de tres lecturas.

Función *presupuestaria*. En este punto se advierte que el tratamiento del presupuesto no reviste las características atribuidas a los Parlamentos nacionales, ya que el europeo tiene competencia sobre los ingresos y no sobre los gastos. Estas facultades consisten en rechazar en bloque el presupuesto «por motivos importantes» y elevar los gastos que figuran en él, en particular, lo atinente a los denominados «gastos no obligatorios».

Participación del Parlamento en la *reforma de los tratados*. El Acta Única exige previo dictamen favorable del Parlamento para reformar los tratados de adhesión, línea confirmada por Maastricht.

Funciones de *control* del Parlamento. Existen tres procedimientos: a) preguntas orales o escritas a la Comisión o al Consejo; b) debate y votación sobre el informe o memoria anual de la Comisión; y c) moción de censura contra la Comisión.

Una de las mayores virtudes del esquema supranacional radica en su capacidad de garantizar el cumplimiento de las normas comunitarias a través del Tribunal de Justicia. Por tal razón, el Parlamento encuentra la posibilidad de censurar judicialmente aquellos actos de los otros órganos que vulneran sus

competencias. Un ejemplo de ello se encuentra en el caso: «Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea» (C-392/95, junio de 1997). En la ocasión, el Tribunal decidió anular el reglamento (CE) 2317/95 porque se omitió reiterar la consulta al Parlamento prevista en el Tratado de la CE. En sus fundamentos, el Tribunal consideró que la exigencia de consultar al Parlamento Europeo durante el procedimiento legislativo, en los casos previstos por el Tratado, «es uno de los medios que le permiten participar efectivamente del proceso legislativo de la Comunidad [...] admitir la tesis del Consejo supondría comprometer gravemente esa participación esencial en el mantenimiento del equilibrio institucional que persigue el Tratado y equivaldría a pasar por alto la influencia de la consulta que en debida forma el Parlamento puede tener sobre la adopción de que se trate» (consid. 22).

El esquema de participación parlamentaria se completa, a partir fundamentalmente de lo acordado en el Protocolo sobre cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea —anexo al Tratado de Ámsterdam—, con el establecimiento de un procedimiento que posibilita ampliar la función de esas instituciones representativas en el sistema decisional comunitario. A tal efecto, y atendiendo al control que realiza cada Parlamento nacional en la actuación de su propio gobierno en el ámbito europeo, y la necesidad de que se incremente la capacidad de los Parlamentos de los países miembros, se estableció un procedimiento de información respecto de todos los documentos de consulta de la Comisión (libros blancos y verdes y comunicaciones). Del mismo modo, se decidió que las propuestas legislativas de la Comisión, definidas como tales por el Consejo (ap. 3 art. 151 Tratado CE), deben ser comunicadas con la suficiente antelación para que el gobierno de cada Estado miembro pueda velar por que su Parlamento nacional las reciba convenientemente.

Teniendo en consideración este Protocolo y el mencionado avance de instancias institucionales e instrumentos que habilitan mayor capacidad de ejecución de los mandatos comunitarios a los Estados miembros, se advierte la preocupación por equilibrar la capacidad decisional comunitaria con facultades de los estamentos institucionales nacionales.

Esta síntesis de la dimensión parlamentaria europea, comparada con la experiencia del Mercosur, resulta demostrativa de la indisoluble vinculación entre la estructura parlamentaria y la naturaleza del proceso de integración en el que se encuentra.

## 5. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos analizado la dimensión parlamentaria del Mercosur en función de su esquema institucional de gobierno, comparándola con otras formas institucionales. Nuestra conclusión es que el déficit democrático es inherente a la estructura intergubernamental adoptada en el Mercosur. Cuando los Congresos no consideran amenazadas sus competencias constitucionales, ya que no se ha operado un proceso de transferencia de atribuciones, descansan en el Ejecutivo y su capacidad de veto en el seno de las instituciones regionales para la defensa de los intereses nacionales.<sup>20</sup> En todo caso, como lo revela el tema del azúcar en la Argentina, cuentan con instrumentos para reaccionar cuando evalúan que aquellos no han sido debidamente protegidos.

Las fórmulas de integración intergubernamentales carecen, entonces, de un sistema propio de control y de instancias de codecisión. La única instancia de control la poseen los parlamentos de los Estados miembros cuando tienen competencia para incorporar las normas Mercosur a la legislación nacional.<sup>21</sup> Como hemos querido mostrar a través del caso argentino, esta capacidad es sumamente limitada. Además, es preciso tener en cuenta que la debilidad de los mecanismos de control se agudiza en los regímenes presidenciales de la región, en contraposición con los regímenes parlamentarios europeos. Resulta pertinente detenernos brevemente en este punto.

Como lo ha señalado Juan Linz, los regímenes presidenciales descansan en un sistema de doble autoridad democrática, la de presidente y legisladores, elegidos en forma popular e independiente.<sup>22</sup> Desde este punto de vista, no cabe poner en discusión la legitimidad democrática de la que están investidos los presidentes para tomar sus decisiones en el seno del Mercosur. La pregunta por el *déficit democrático* no sería, entonces, del todo pertinente. Ahora bien, el otro rasgo que define a los regímenes presidenciales, el mandato fijo, abre, en cambio, un campo de discusión si colocamos el tema en el marco de la democracia constitucional.

Lo que le preocupa a la democracia constitucional es la ausencia de controles, y este problema es más agudo en los regímenes presidenciales que en los parlamentarios. Salvo circunstancias excepcionales, la permanencia en el cargo

<sup>20</sup> Sobre este tema, véase Raunio: o. cit.; Norton: o. cit.

<sup>21</sup> En el caso argentino, la Constitución Nacional de 1994 reconoce el carácter supralegal de las normas derivadas del proceso de integración bajo condiciones de reciprocidad.

<sup>22</sup> Juan Linz: «Democracia presidencialista o parlamentaria, ¿hay alguna diferencia?», en Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires, Eudeba, 1988.

de un presidente es independiente del apoyo del Congreso, ya que es la Constitución la que se encarga de fijar la duración de su mandato. En contraposición, un primer ministro sí depende del apoyo del Parlamento para conservar su cargo, porque es elegido por él y responsable ante él. En consecuencia, a menos que prefiera la censura, es más difícil que ignore las preferencias de la mayoría parlamentaria. En este sentido, puede sostenerse que el Parlamento ejerce un control sobre las decisiones del primer ministro. Un presidente, en cambio, suele disponer de herramientas que le permiten eludir la participación del Congreso. Los decretos de necesidad y urgencia en la Argentina o las Medidas Provisorias en Brasil son un ejemplo de ello. Es esta ausencia de controles, a la que se puede agregar, además, la ausencia de mecanismos de codecisión, la que permite calificar como deficitaria la institucionalidad democrática del Mercosur.<sup>23</sup>

Ateniéndonos al argumento que hemos desarrollado en este trabajo, superar el déficit democrático-constitucional implica un cambio en la naturaleza institucional del Mercosur. Avanzar progresivamente hacia un esquema con contenidos supranacionales crearía las condiciones para dotar al sistema de mayores controles. Esto solo es posible en la medida en que esa institucionalidad converja sobre una definición común acerca del significado del interés regional.

Esta definición aparece como una exigencia cuando se observa que la intergubernamentalidad del Mercosur, pese a sus reconocidos logros en materia de incremento del comercio y fortalecimiento de su presencia como actor del sistema internacional, no brinda garantías de continuidad y previsibilidad al sistema de integración por depender fuertemente de decisiones políticas nacionales. Estas decisiones, al estar constantemente influidas por la resistencia o la indiferencia a la integración de actores no gubernamentales relevantes, generan conflictividad entre los socios por la necesidad de responder a esas exigencias internas que, en la mayoría de los casos, son puramente coyunturales.

Si bien la conflictividad en términos comerciales no desvaloriza la integración, sí lo hace cuando provoca una sucesión de decisiones políticas de carácter unilateral, ya sea en el ámbito comercial, en defensa o en la vinculación con terceros Estados o sistemas de integración. Esas decisiones desvirtúan la certeza política y jurídica del Tratado. En esas situaciones queda evidenciada la imperiosa necesidad de conformar una institucionalidad que dé sentido concreto al concepto político-estratégico del interés regional y disminuir así la vulnerabilidad del sistema de integración.

<sup>23</sup> Para un análisis que contempla, desde otra perspectiva, los efectos del régimen presidencial sobre el proceso de integración del Mercosur, véase: Andrés Malamud: *Presidentialism and Mercosur: a Hidden Cause for a Successful Experience*, Universidad de Florencia, mimeo, 1999.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABREU BONILLA, Sergio: *Mercosur e integración*, FCU, Montevideo, 1991.
- AGUIAR, Luis: «La modificación del papel del Parlamento Europeo tras las sucesivas reformas de los Tratados», en *Perspectivas institucionales del Mercosur: organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, Documento preliminar, CEFIR, Buenos Aires, 1998.
- ALONSO, Guillermo V.: «Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina», *Desarrollo Económico*, n° 150, vol. 38, julio-septiembre 1998.
- ALONSO GARCÍA, Ricardo: *Derecho Comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, colección Ceura, Madrid, 1994.
- BALMELLI, Carlos Mateo: *Gobernabilidad democrática*, serie Fundamentos, n° 5, Fundación Konrad Adenauer, Asunción, 1998.
- BEST, Edward: «Sistemas institucionales para la integración regional», *Integración Latinoamericana*, n° 202, Buenos Aires.
- BOTANA, Natalio: «Las grandes líneas temáticas de la integración en América Latina», *Integración Latinoamericana*, n° 169, Buenos Aires.
- DE RIZ, Liliana: «Los partidos políticos y la integración de América Latina», *Integración Latinoamericana*, n° 169, Buenos Aires.
- DRUMMOND, María Claudia: «Las competencias de la CPC y sus vínculos con otros órganos e instancias del Mercosur. Alternativas para su fortalecimiento», en *Perspectivas institucionales del Mercosur: organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, Documento preliminar, CEFIR, Buenos Aires, 1998.
- ETCHEMENDY, Sebastián, y Vicente PALERMO: «Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1984-1995)», *Desarrollo Económico*, n° 148, vol. 37, enero-marzo, 1998.
- GARCÍA ESPINOSA, Eduardo: «El Parlamento Europeo ante la profundización y la ampliación de la Unión Europea: Consecuencias sobre sus competencias», en *Perspectivas institucionales del Mercosur: organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, Documento preliminar, CEFIR, Buenos Aires, 1998.
- GENEYRO, Rodolfo R.: «El Mercosur: una transición jurídica compleja» en *Estructura jurídico-institucional del Mercosur*, serie Publicaciones n° 2, IRI, La Plata, 1992.
- GENEYRO, Rodolfo R., y Carlos A. RAIMUNDI: «El Mercosur ante el conflicto de asimetrías estratégicas», *Relaciones Internacionales*, n° 12, año 7, 1997.
- GROS ESPIELL, Héctor, «El Tratado de Asunción: una aproximación a su problemática jurídica», en *Revista de la Facultad de Derecho*, n° 1, Montevideo, 1992.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: *El sistema institucional de las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid, 1991.

- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto: «Funciones y competencias de los parlamentos regionales en América Latina», en *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*, vol. II, INTAL, Buenos Aires, 1990.
- IGLESIAS CABERO, Manuel: *Fundamentos de Derecho Comunitario europeo*, Colex, Madrid, 1995.
- LINZ, Juan: «Democracia presidencialista o parlamentaria, ¿hay alguna diferencia?», en Consejo para la Consolidación de la Democracia: *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires, Eudeba, 1988.
- LLANOS, Mariana: «El presidente, el Congreso y las políticas de privatización en la Argentina (1989-1997)», *Desarrollo Económico*, n° 151, vol. 38, octubre-diciembre 1998.
- MALAMUD, Andrés: *Presidentialism and Mercosur: a Hidden Cause for a Successful Experience*, Universidad de Florencia, mimeo, 1999.
- MANGAS MARTÍN, Araceli: «Unión Europea y Mercosur: Perspectivas jurídico-institucional y política comparada», en *Revista Jurídica de Buenos Aires* I-II-III, 1996.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Universidad, Madrid, 1994.
- MUSTAPIC, Ana M.: «El papel del Congreso en América Latina», *Contribuciones*, 4/97.
- «Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina», *Desarrollo Económico*, n° 156, vol. 39, enero-marzo 2000.
- MUSTAPIC, Ana M., y Mariana LLANOS: «El papel del Congreso argentino en el tratamiento del Presupuesto y el Mercosur», en Gerardo Caetano y Rubén M. Perina (eds.): *Mercosur y Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la integración*, CLAEH/UOD-OEA, Montevideo, 2000.
- NORTON, Philip (ed.): «National Parliaments and the European Union, Special Issue», *The Journal of Legislative Studies*, vol. 1, n° 3, 1995.
- PEREZ ANTÓN, Romeo: «El contexto político e institucional del Mercosur», en *Perspectivas institucionales del Mercosur: organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, Documento preliminar, CEFIR, Buenos Aires, 1998.
- RAUNIO, Tapio: «Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union», *Government and Opposition*, vol. 34, n° 2, 1997.
- RIPOL CARULLA, Santiago: *La Unión Europea en transformación. El tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria*, Ariel Derecho, Barcelona, 1995.
- ROBLES CARRILLO, Margarita A.: «El control de la política exterior por el Parlamento Europeo», *Cuadernos de Estudios Europeos*, Madrid, 1994.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Mariano: *Bases de la política de información y comunicación*

*de la Comunidad Europea*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, Madrid, 1999.

TIRADO MEJÍA, Álvaro: «Integración y democracia en América Latina y el Caribe», en *Perspectivas institucionales del Mercosur: organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, Documento preliminar, CEFIR, Buenos Aires, 1998.

VACCHINO, Juan Mario: «La dimensión institucional en la integración latinoamericana», *Integración Latinoamericana*, n° 169, Buenos Aires.

VANOSSI, Jorge Reinaldo: «El asiento de la decisión política en el régimen de la democracia constitucional», Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 1996.

ZELADA CASTEDO, Alberto: «Las reformas al Acuerdo de Cartagena: la estructura institucional y el principio de no discriminación», *Integración Latinoamericana*, n° 134, Buenos Aires.

— *Derecho de la Integración Económica Regional*, INTAL, Buenos Aires, 1989.

# FORTALECIMENTO DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR E INSTITUCIONAL NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

*Rosinethe Monteiro Soares e Maria Claudia Drummond*

**P**ARA chegarmos ao objetivo do presente trabalho, a proposta de itens que nos foi apresentada deveria ser mais ou menos paralela para os parlamentos que envolvem. Portanto, nossa sugestão *a priori* seria a de uma análise comparativa das Constituições dos Estados-Membros do Mercosul, além de dados relativos às diferenças relativas ao seu desenvolvimento político. Esse quadro comparativo, relativamente simples seria indispensável para comparar as amarras de ordem legal e cultural que respondem pela diferença entre o desenvolvimento dos vários setores que, no âmbito do Mercosul, pretendemos sejam integrados.

Neste texto nossa referência é apenas ao Brasil. Mas ainda a partir deste encontro seria de toda utilidade obtermos, por mínimo que seja, um quadro comparativo.<sup>1</sup> Um estudo mais amplo da estrutura organizacional que determina o campo da decisão/ ação parlamentar *vis a vis* as prerrogativas do Executivo<sup>2</sup> se faz indispensável para um acesso mais racional às possibilidades e dificuldades legais e culturais ao trabalho parlamentar.

Em recente trabalho sobre a participação dos Parlamentos no processo de crescimento institucional do Mercosul, descritas as restrições institucionais da ação parlamentar no Brasil, tivemos a oportunidade de verificar que ainda assim ela é positiva e crescente. Nossos dados empíricos<sup>3</sup> relativos a propostas parlamentares, apresentação de propostas e voto, demonstrou tendência positi-

<sup>1</sup> Deve ser do conhecimento de nosso público alvo o fato de que substituímos o professor David Fleischer a quem este trabalho foi originalmente encomendado. Dr. Fleischer teve um contratempo em sua agenda e nos delegou o trabalho.

<sup>2</sup> Com menos de um mês para a pesquisa e elaboração não nos foi possível abordar dados e documentos relativos aos demais Estados, restringindo-nos ao Brasil.

<sup>3</sup> Os números estavam referidos ao Brasil, mas a colocação dos conferencistas dos outros países do Mercosul estavam na mesma linha de evolução positiva da participação da representação e da sociedade representada.

va, ressalvas feitas à conjuntura eleitoral em 1998. A conclusão quanto à habilidade dos representantes em conduzir o processo decisório relativo ao Orçamento, no sentido de maior participação social, também foi positiva, ainda que, neste caso, o processo se mostre muito mais informal que o desejável.

Veremos, no desenrolar de nossa análise presente, que alguns reparos estruturais nos parlamentos e a intensificação da organização social podem conduzir à institucionalização dessa participação no sentido mais democrático.

Quanto ao envolvimento do Congresso no tema do Mercosul, nos dois semestres após o trabalho Parlamentos no Mercosul,<sup>4</sup> a despeito de certa mudança no discurso, que se tornou reticente e agressivo, pelo menos entre Brasil e Argentina, a tendência se confirma idêntica. Se considerarmos a tônica eleitoral do ano de 1988 e a freqüência de crises financeiras internacionais que levou o discurso para a emergência entenderemos porquê em 1999 (até setembro) o número de discursos sobre o tema era menor que a freqüência anterior.

Além desses desvios na tendência, , não tão graves, temos que associar ao discurso, como evidência de interesse brasileiro sobre o tema Mercosul, outras variáveis que demonstram sua internalização ao sistema de valorações nacionais. Ela nos parece uma assimilação irreversível. È objeto de discussão atual a busca e aceleração dos ajustes de variáveis macrosociais, hoje causando distúrbio na interação dos Estados Membros de modo a permitir sua integração sistêmica. A dessemelhança de variáveis macroeconômicas e sociais entre os parceiros acumularam-se em empecilhos para o desenvolvimento desejável. Pensamos mesmo, que o desenvolvimento do Mercosul passou a ser interativo ao das nações que o integram.

Evidenciou-se, nesses anos de intercâmbio comercial, intenso e desejável, mas desproporcional ao crescimento e adequação das estruturas nacionais e transnacionais de que depende. Os sistemas energéticos, de transporte, comunicação, adequação tarifária e tributária, intercâmbio financeiro e interação legal, atividades que deveriam acompanhar o intercâmbio mercantil *pari passu*, tornaram-se insuficientes e inadequados à continuidade do crescimento do intercâmbio O Mercosul, na realidade, cresceu tanto que não cabe na estrutura do Cone Sul.

Este retardo de adaptação levou alguns setores a falarem em *relançamento* do Mercosul.<sup>5</sup> Como afirma o Senador Sarney, uma revisão dos moldes em que o crescimento do intercâmbio se dá, não é propriamente um relançamento, mas a volta às origens do Tratado de Assunção, de referência à integração dos países do Cone Sul, em todos os sentido da atividade social. O predomínio da

<sup>4</sup> Soares & Fleisher, parte do trabalho do Seminário CLAEH/PNUD-dezembro 1998.

<sup>5</sup> Sarney, José. Senador e ex-presidente da República em cujo governo se criou o Mercosul.

atividade econômica no âmbito da integração culmina hoje em desajuste de umas variáveis em relação a outras. O embaraço desta distonia se vê eclodindo em aparentes ameaças contra o Mercosul. Destacam-se em especial os desajustes referidos ao sistema tributário, fiscal, tarifário e cambial..

Uma observação do presente trabalho é a indicação de que a evolução da participação parlamentar tem progredido na medida em que também a sociedade organizada entra no debate direto em cada Estado-Membro. Essa tendência positiva não destoa da atual inclinação das sociedades, tanto desenvolvidas como emergentes, de valorizar a participação e a representação social. Esse é um fato que se observa não apenas quanto aos Parlamentos institucionalizados de sistemas politicamente mais desenvolvidos. Ele se dissemina a níveis menos macro-sociais, em que colegiados, maiores ou menores, tomam, sucessivamente o lugar de executivos, ou pelo menos ponderam suas decisões sobre o interesse coletivo. Mesmo as divulgadas reuniões entre Ministros e Lideranças Políticas, no Parlamento ou não, alinham-se no padrão que se consolida, qual seja, a de ponderação ou participação das decisões por via de colegiados.

O grande desafio do Mercosul parece estar sendo a desvalorização do Real, de fato a crise financeira internacional, que levou o governo brasileiro a desvalorizar o real em relação ao dólar, evidenciou mais depressa a defasagem entre setores da atividade social e econômico. O descompasso haveria de se mostrar mais devagar, não fora a instabilidade crítica das finanças internacionais.

A tendência de interesse mútuo demonstrada nos fatos políticos, e em outras áreas sociais que não a econômica, já se vislumbrara com o interesse da Argentina pelas eleições brasileiras em 1998. Reforça-se agora, com a forma como o Brasil acompanhou de perto as eleições argentinas. Culmina com o fato de que o candidato eleito no primeiro turno, faz sua primeira viagem como tal, ao Brasil. O mesmo está acontecendo quanto ao interesse pelas eleições no Uruguai. Crescentemente, a mídia brasileira cobre fatos políticos dos países do Mercosul, inclusive dos que estão entrando depois dos tratados originais.

## **1. TOMADA DE DECISÕES POLÍTICO PARLAMENTAR A NÍVEL NACIONAL (BRASIL)**

No Brasil, as restrições ao trabalho parlamentar são amplas, mas sutilmente ocultas em uma retórica constitucional que permite pensar, a partir dos primeiros títulos da Constituição de 1988, que o Congresso tem poderes maiores que a realidade. A organização do Estado, no desenho constitucional brasileiro, é tal que, nas competências do Congresso Nacional, <sup>6</sup> listam-se pratica-

mente todo o âmbito de atividades sociais, inclusive quanto à competência concorrente entre a União e demais entes federados. O Congresso Brasileiro poderia, sim, exercer com mais maestria suas prerrogativas em várias áreas, a de fiscalização, por exemplo, a de comunicação, mobilização e representação, a de articulação das demandas sociais a partir dos trabalhos de Comissões, etc. Mas não lhe é dado *iniciar*, mesmo que possa interferir, nas políticas públicas de iniciativa exclusiva do Executivo.

Esta restrição força o Congresso a interferir no processo decisório de maneira cada vez mais informal. Na verdade, o processo geral de formação de agenda e decisão tem ganhado informalidade oficiosa, ainda mais que antes,<sup>7</sup> quando era informal e oculto. Pelo menos ganhou um pouco em transparência, uma vez que a imprensa o tem acompanhado, embora não de tão perto. No Brasil, as reuniões entre Líderes, mais recentemente também de Governadores, o Presidente e o Ministério tem sido freqüentes em torno das decisões de políticas públicas mais gerais. Tornam-se quase formais e obtém grande visibilidade na imprensa. Entretanto, elas não são expostas ao público, exceto quanto ao resultado anunciado por um porta-voz, e às entrevistas dos participantes, nem sempre uniformes quanto à percepção do que foi discutido e resolvido nas reuniões.

Neste aspecto, o Parlamento está passando a participar cada vez mais do processo decisório nacional sem ferir o organograma institucional, em que as iniciativas de políticas públicas e despesa são exclusivas do Executivo, mas a competência de sua decisão do Parlamento. Mas são também da *iniciativa e competência* do Parlamento as decisões em torno do direito individual e coletivo, portanto das relações entre pessoas e instituições. E como também estas têm sido objeto de debate em colegiados informais, o que parece estar acontecendo é a reengenharia do processo decisório, de maneira ainda informal, mas oficiosa. Dada a sua divulgação pode tender a institucionalizar-se como tal, um progresso na direção participativa.

## **Como o tema Mercosul se coloca entre políticos e na opinião pública**

Os quadros estatísticos da freqüência de discursos, muito mais que o de proposições, dada a estrutura institucional de iniciativa dos projetos no Bra-

<sup>6</sup> Art. 48 a 50 da Constituição Federal de 1988.

<sup>7</sup> Soares & Fleischer, Parlametos no Mercosul, 1998

<sup>8</sup> Art. 62 da Constituição Brasileira (iniciativa privativa do Executivo) in Soares & Fleischer Parlametos do Mercosul, 1998.

sil,<sup>8</sup> demonstram a manutenção da tendência do assunto na preocupação dos parlamentares. Sua tônica foi crescente sobre propostas no sentido da integração das atividades paralelas e convergentes ao intercâmbio comercial. Sofreu alguns desvios como já explicamos na introdução relativos às campanhas eleitorais e, este ano, em face da crise financeira que fixou o debate político em torno de providências para contorná-la. Mesmo com frequência menor o debate mudou qualitativamente quando se voltou ao ajuste das estruturas físicas e institucionais da sua qualidade de parceiro no intercâmbio mercantil do Mercosul.

### Pronunciamentos em torno do Mercosul

Quinquênio 1995 a 1999\*

Ano	Pronunciamentos
1995	177
1996	162
1997	232
1998	143
1999 **	135
<b>Total</b>	<b>849</b>

\* Dados do Searchmanager do Prodasen - Senado Federal.

\*\* Até 13.10.

### Pronunciamentos sobre os temas do Mercosul

Quinquênio 1995 a 1999

(até 13.10.99)

Grupo de Temas	Contagem até 1998*	Contagem até 13.10.99
Institucional	126	156
Integracionista em geral	223	309
Atividades econômicas	157	225
Infra-estrutura de integração	65	104
Ajuste relativo a finanças	42	55
<b>Totais</b>	<b>613</b>	<b>849</b>

\* Dados do Departamento de Taquigrafia da Câmara dos Deputados até agosto de 1998.  
Fonte- Prodasen Searchmanager - outubro de 1999.

Pode-se observar que, em geral, o interesse, vem-se elevando em relação aos discursos e propostas exclusivamente referidas ao intercâmbio mercantil. Também se acentuou a preocupação referida à infra-estrutura de integração, mesmo que ponderada para menos por causa da crise financeira, que não permite ao governo o atendimento sequer a sua própria área de infra-estrutura. O discurso em torno do ajuste em finanças mostrou um certo encolhimento porque a Reforma Tributária no Brasil tem ficado bastante relegada durante o período em que as crises financeiras internacionais ocupou todos os espaços da Agenda Política. Entretanto, a falta das Reformas Fiscais e Tributárias, eventualmente cambiais, agrava os efeitos da crise sobre os países atingidos.<sup>9</sup> De fato esta é uma das áreas que mais têm causado desajuste entre a tendência crescente de intercâmbio econômico no Mercosul e a falta de alterações convergentes à mesma, por parte das áreas de infra-estrutura, comunicação, tributação e estímulos fiscais, tarifas, finanças e outras.

Parece-nos extremamente positivo e indicador de assimilação do tema pela opinião pública, o fato de que 436 artigos registrados pela pesquisa da Biblioteca da Câmara dos Deputados, para o período de 1998 e 1999 (setembro). São comentários e análises apenas de periódicos nacionais brasileiros, que não jornais. Poderíamos portanto, afirmar que o item opinião pública é bastante favorável a que a integração continue e se aprofunde. O tema desses artigos é sempre analítico de condições econômicas e de integração em áreas paralelas às necessidades do mercado, não admitindo dúvidas quanto à irreversibilidade da institucionalização crescente do Mercosul.

O tratamento do tema é bastante diferenciado entre a imprensa e o Parlamento. Isso se deve, basicamente à diferença de exposição à sociedade e grupos de interesse que existe entre a imprensa e a representação. Enquanto representante parlamentar tem sua atenção chamada para grandes áreas regionais em que os problemas são variegados, e freqüentemente mais graves, o jornalista se inclina a noticiar fatos que saem da rotina. Já o que escreve em periódicos não é só jornalista, mas analista de aspectos mais profundos dos problemas envolvidos no tema.

Recentes comentários de risco para o Mercosul, em face de atos governamentais e organizacionais na Argentina, tiveram forte reação na imprensa, que tem demonstrado que nenhum dos participantes da instituição lucraria com sua desativação. De fato o mercado comum representou um elemento forte de des-

<sup>9</sup> Brief Essere, junho 1888. «No Brasil, a falta da Reforma Fiscal Tributária se deve ao impasse político entre as entidades da Federação, nenhuma das quais quer perder receita, muito pelo contrário [...] Como não se pode também elevar a carga tributária, o que o empresariado não quer, arrasta-se a Reforma até um dia».

envolvimento econômico e social da região como um todo, em especial do Brasil e Argentina com volumes de negócios elevados em 300 % desde seu início.<sup>10</sup> A irreversibilidade da integração, seja de forma menos ou mais lenta, é também considerada pela imprensa face à observação de que o Brasil absorve um terço da produção argentina. Representaria um risco enorme para seu processo produtivo e continuidade do desenvolvimento a eventual hipótese de cessação desse fluxo comercial.

Uma observação a vôo de pássaro nos arquivos de recortes de jornais do período de 1999, mostram também que o tema tem uma frequência considerável no dia a dia do leitor. Esta nos parece uma demonstração relevante de que a opinião pública está interessada no assunto. E ainda mais destacável que os artigos, comentários e análises não são exatamente contra ou a favor da proposta de integração, mas na direção de sua aceleração, na crítica de empecilhos ou de posicionamentos adversos à integração e continuidade. Isso parece significar, como em nossa conclusão, que, por um lado, o Mercosul é percebido como irreversível, por outro lado, sua aceleração constitui uma demanda generalizada do interesse público brasileiro.

Na mesma linha dos artigos em periódicos, as colocações e reportagens jornalísticas confirmam o interesse da opinião pública pela presença do Mercosul no noticiário. Dão-nos também impressão de que sindicatos e outros grupos interessados já pressionam no sentido de «aproveitamento» dos efeitos crescentes do intercâmbio entre os Estados Membros. Naturalmente esta pressão é em vários sentido, mas principalmente na perspectiva do crescimento do intercâmbio, que parece beneficiar interesses de todo os segmentos populacionais.

Como prova da disparidade entre crescimento do intercâmbio econômico em relação às modificações em outras estruturas físicas e sociais, ainda estão bastante ausentes do debate os interesses relativos a saúde, direito individual, e só discretamente presentes os grupos de interesse na educação profissional meio ambiente. Estes temas têm sido, no entanto, bastante lembrados a nível de protocolos no bojo dos tratados do Mercosul. Dentre as proposições em análise no Congresso, várias tratam de equalização do tratamento entre as nações referido a provisionamento profissional, diplomas de cursos profissionais e superiores e da segurança nas atividades financeiras e creditícias.

<sup>10</sup> *Gazeta Mercantil*, «Mercosul: Dia a Dia...», em 10.8.99.

## **Comissão Conjunta e tratamento dos temas do Mercosul no Parlamento**

O tratamento temático específico ainda se restringe mais um pouco quando se trata da análise dos temas pela Comissão Conjunta. A mídia busca cada novo tópico a ser debatido e cada tangente do pensamento nacional a respeito. O Parlamento como um todo limita-se ao debate do que depois de organizado o interesse específico lhe chega como pressão ou percepção que o capacite á ação, debate ou articulação. A Comissão Conjunta se dedica ora ao debate específico do ponto das proposições que lhe são submetidas, ora a expandir seu universo de informações pela associação com organismos sociais que lhe proporcione esta oportunidade.

Breve análise da atuação da seção brasileira da Comissão Conjunta demonstrou que é muito baixa sua vinculação com as Comissões Temáticas do Congresso. A falta de canais de comunicação é imanente ao baixo nível de organização da maior parte da sociedade. Não seria diferente quanto à Comissão Parlamentar Conjunta. Mesmo a percepção dos parlamentares desta necessidade é igualmente baixa. Mesmo os parlamentares que são membros simultaneamente da Comissão Conjunta e de Comissões Temáticas não trazem ao debate de uma os problemas tangenciais de outra. Há sempre aspectos interessantes nos assuntos que estão na pauta de quaisquer delas sobre os quais se pudessem destacar pontos que pudessem convergir no sentido da integração. Este fato, no entanto, não se deve a uma hipótese de veto da integração, mas à falta de tradição e hábito de interação entre as próprias comissões do Parlamento e destas com o público. Mesmo a mídia dá atenção insuficiente ao trabalho de comissões, exceto quanto o tema já mobilizou a opinião pública em outro foro e circunstância.

A despeito de insuficiente, é positivo o crescimento da comunicação, entre a sociedade organizada e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Esse crescimento pode vir a configurar também uma vinculação mais sistematizada desta com as demais Comissões do Congresso. Tende ainda a elevar seu poder de barganha, e o do próprio Parlamento junto às agências do Executivo, que hoje dominam totalmente as operações referidas ao Mercosul. Afinal, elas têm o poder decisório enquanto as instâncias parlamentares só podem recomendar e influenciar com o debate e municição deste com sua percepção do interesse público.

Os relatórios da Comissão Parlamentar Conjunta, seção brasileira, são evidência de que sua atividade tem sido crescente, uma vez que as estruturas se mostram insuficientes para a demanda de informações, intervenção nos debates

e exposição aos *fori* de decisão. Estas demandas advém da sociedade civil organizada, dos próprios parlamentares da interação entre as várias seções. O atendimento à mesma se consubstancia em reuniões formais e informais da Mesa Diretora, reuniões ordinárias, reuniões de audiência de convidados da sociedade civil organizada, presença nas reuniões quadripartites, seminários nacionais de interesse regional (11 em 1988 em diferentes regiões brasileiras).

A mais formal das atividades acima elencadas é a apreciação de projetos. São projetos, de lei, de resolução ou de decreto legislativo, que, por destacar tangenciamento ao tema Mercosul, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado ou a Presidência do Congresso distribuem formalmente à apreciação de Comissão Parlamentar Conjunta. Entretanto esta apreciação nem é conclusiva, nem resulta em aprovação ou rejeição, apenas em uma recomendação no sentido que pareça conveniente ao Mercosul. São analisados por um Relator e este relatório de recomendação votado perante a comissão plena. Deste ponto vão ao Plenário da Casa com certo tipo de recomendação da parte da Comissão Parlamentar Conjunta, onde a apreciação terá seu termo.

Como funciona hoje, a Comissão Parlamentar Conjunta parece a espinha dorsal da atuação parlamentar no Mercosul. Entretanto, não podemos nos dar por satisfeitos quanto à sua institucionalização e reconhecimento, sequer dentro dos seus parlamentos nacionais. As seções são mais reconhecidas e buscadas pelas instâncias externas aos Parlamentos Nacionais, por instituições de fomento à exportação, escritórios internos e externos de execução de políticas públicas ou registro burocrático ou repartições dos Ministérios de Relações Exteriores.

Pela nossa percepção a seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul tem funcionado mais intensamente como escritório de interação entre parlamentares e instâncias nacionais e internacionais, na periferia da atuação do executivo. Não integra a negociação mas apenas o debate, o que lhe dá algum poder de influência, mas nenhum poder decisório.

Entrevistas e análise dos relatórios da secretaria e consultoria brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta nos deram a percepção de que, mesmo para a função ponderadora, seu âmbito legal e institucional, a estrutura da seção brasileira é insuficiente. Seu trabalho é muito útil na interação com as demais seções e direção *Protempore* áreas administrativas. Atua ainda no relacionamento com setores econômicos e institucionais rarefeitos da sociedade organizada. Proporciona aos membros o ambiente e condições possíveis para influenciar o debate em torno de assuntos de interesse da integração. Estas funções poderiam ser ampliadas com meios mais efetivos de comunicação entre as seções, aparelhamento físico e regras de gerenciamento de pessoal mais flexíveis. Pro-

vidências deste tipo independem de maior desenvolvimento social e facilitariam preparação para um futuro em que as restrições contidas nos instrumentos legais quanto à participação no processo decisório diminuam ou se desfaçam.

Como se pode observar, não podemos considerar insuficiente o trabalho da Comissão Conjunta. Estende-se quase à exaustão dos recursos disponíveis, e na medida de sua competência legal. Informalmente supera ambos, recursos e competência legal, na promoção da interação entre grupos de interesse internos e externos. Nesta atividade comissões temáticas passarem a agir similarmente e a integrar o produto de seu trabalho ao que já é feito na Comissão Conjunta.

Tem crescido a demanda, mas ainda é baixa a pressão social, em torno da integração cultural nos seus diferentes aspectos, educacional, trabalhista, de direito, saúde, seguridade, ecologia etc. Há iniciativas parlamentares e do próprio Executivo e pode acelerar-se em *feed-back* por associação das duas fontes, ou intensificação das propostas dos legisladores, onde elas sejam constitucionalmente aceitas. Ambas as alternativas seriam aceleradas se, como na Comissão Parlamentar Conjunta lográmos nas demais Comissões e no Parlamento em geral a abertura de canais de comunicação direta com a sociedade civil organizada e o público em geral.. A debilidade da atuação parlamentar está, portanto na baixa comunicação entre as Comissões do Parlamento, inclusive, porém em menor grau, da Comissão Parlamentar Conjunta com a sociedade organizada além da insuficientes organização desta em geral.

Uma evidência da pouca habilidade governamental, mais ampla a responsabilidade da parte do Executivo que do Parlamento, uma vez que aquele detém a exclusividade da iniciativa e o domínio hegemônico da implantação de políticas macroeconômicas, tem aparecido recentemente. Trata-se da iniciativa privada na busca de solução para impasses no Mercosul. A imprensa nos tem dado conta de que os empresários buscam entendimento direto, em foro próprio e particular, para o equacionamento de seus problemas em vários setores. Naturalmente isso pode acontecer em setores como o automotivo, calçadista e outros em que a falta de ajuste nas política macroeconômicas são eventualmente compensadas por outras fórmulas de harmonização.

É interessante notar que, por ocasião da recente crise no Mercosul, ocorrida logo após a desvalorização do Real, assumiu a Comissão Parlamentar Conjunta o papel de ponte e facilitadora de contatos entre os empresários, o que resultou na celebração do acordo setorial que veio a solucionar grave conflito no setor calçadista.

Os parlamentos do Mercosul, em especial sua Comissão Parlamentar Conjunta, podem definir as áreas macroeconômicas cujo desnível presente e perspectiva de médio e longo prazo estejam ameaçando a continuidade da integração.

## **2. MEDIDA DA ATUAÇÃO POLÍTICO-PARLAMENTAR NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO**

### **Sistemas de Partidos e políticas de integração, inserção regional e internacional**

Foi recentemente institucionalizado junto à Mesa da Câmara dos Deputados o grupo parlamentar Brasil-Argentina. Há centenas de grupos similares registrados no Congresso e sua atividade é bastante rarefeita, exceto por visitas mútuas eventuais, mais freqüentemente da parte de grupos orientais.

Neste aspecto a dimensão político parlamentar está formalmente pouco presente no processo de integração do Mercosul. Há pouca atividade política relativa á busca partidária de poder e fixação de linhas programáticas que possam ser consideradas simultaneamente entre os parceiros.

Exceto por uma tentativa pouco divulgada de associação entre o PFL e Partido Liberal da Argentina, e uma reunião realizada em Brasília entre membros do Partido Justicialista e o mesmo PFL, não encontramos evidências de busca de integração na dimensão político-partidária.

Por outro lado, além da clara demonstração de que o Parlamento já internalizou o Mercosul como parte do cenário do desenvolvimento nacional, o posicionamento é quase similar em todas as correntes partidárias. Mesmo que mais intensamente, nas fronteiras do Sul, entre os parlamentares mais próximos e os mais distantes da possibilidade de acesso à exportação para o Mercosul, parlamentares de todos os partidos demandam integração, ajuste, infra-estrutura e meios para participação de suas regiões e setores no Mercosul. Sua tônica se acentua na integração de recursos humanos, culturais e infra-estruturais. Trabalham-se os setores vinculados ao direito comunitário e trabalhista, atuação profissional e de transportes com bastante intensidade.

Conclui-se, portanto, que há flagrante apoio de todos os partidos à integração, não apenas como filosofia, já presente na Constituição Brasileira, como quanto a uma forma reconhecida de elemento estimulador do desenvolvimento econômico e social. Não se encontram, mesmo nos discursos desafiantes ou de protestos da oposição, elementos de contraposição ao Mercosul e sua integração. Em relação ao Mercosul, existe sim, queixa eventual por parte de regiões e grupos sociais excluídos das condições de progresso, tanto nacionais como internacionais. Reclamam do fato de que não desfrutam das oportunidades que o Mercosul proporciona a outras regiões e segmentos sociais que não os queixosos.

A queixa contra a exclusão social e econômica é atualmente um discurso constante, não só da oposição.<sup>11</sup> Por consequência, inclui a reclamação de que também integrem o Mercosul. Esta é mais uma demonstração de que a integração do Mercosul constitui objetivo desejável até como meio de promoção da integração social interna. Este discurso além de figurar na pauta da oposição é muito freqüente no discurso regionalista dos representantes do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Dissemina-se esta insatisfação recentemente, em especial no período de 1999, tanto da parte dos partidos de oposição, quanto da parte dos aliados do Governo.

Mais novo, mas bastante presente no tratamento do tema Mercosul, é o protesto em torno das dificuldades que o ele está encontrando em relação aos demais blocos de mercado internacional. A maior queixa é contra a política defensiva nacionalista do Mercado Europeu e dos Estados Unidos. Neste aspecto o tratamento parlamentar acompanha ou é acompanhado pela mídia. A Alca é quase vista como tentativa de atropelamento do desenvolvimento do Mercosul, ou como uma etapa ulterior que não deve ser perseguida antes que o Mercosul alcance a situação consolidada que já experimenta o Mercado Comum Europeu.

### 3. EXPERIÊNCIA COMPARADA

Vejamos até que ponto órgãos parlamentares de âmbito regional desempenham, efetivamente, «funções parlamentares» que possam ser comparadas. Utilizaremos como marco teórico, as quatro funções fundamentais dos Parla-mentos, conforme enumeradas por Norberto Bobbio,<sup>12</sup> a saber: *representação, legislação, controle e legitimação*.

A dimensão parlamentar dos processos de integração regional inclui a caracterização jurídica dos órgãos parlamentares internacionais existentes, diferentes de outros organismos que não desfrutam de *personalidade jurídica de Direito Internacional*. Tal característica os habilita a celebrar acordos com outras entidades, bem como os acordos sede e de imunidade para seus funcionários internacionais.

Para que um órgão parlamentar internacional ganhe existência como pessoa jurídica de Direito Internacional Público, deverá ser objeto de um tratado

<sup>11</sup> Líderes reconhecidamente liberais como o Senador Antônio Carlos Magalhães têm adotado a bandeira da luta contra a exclusão, ou a pobreza, ou a miséria. Os tons são diferenciados mas o mesmo o discurso.

<sup>12</sup> Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola e Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997, p. 883.

internacional, negociado e celebrado pelos Governos dos países membros. Como se sabe, as constituições da grande maioria dos países conferem competência privativa ao Poder Executivo para a negociação de tratados internacionais. A Constituição brasileira, consoante o seu Artigo 84, confere competência privativa ao Presidente da República para «manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;» e para «celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos à homologação do Congresso Nacional».

## **Pacto Andino**

O contexto institucional da criação do Parlamento Andino reflete diretamente sobre sua evolução, de modo diferente da do Mercosul e, portanto do surgimento da Comissão Parlamentar Conjunta. Constitui um desdobramento do Acordo Sub-Regional de Cartagena, assinado em 26 de maio de 1969, que criou o Grupo Andino. O Tratado Constitutivo do Parlamento Andino foi assinado em La Paz em 25 de outubro de 1979, dez anos, portanto, após a criação do Grupo Andino. O Tratado caracteriza a instituição como «..órgão deliberativo comum do processo de integração sub-regional», dotando-o de personalidade jurídica. Entretanto o Parlamento Andino somente passou a integrar a estrutura institucional do Pacto Andino a partir da assinatura do Protocolo de Quito, em 1987..

Em sua gênese, o Grupo Andino contava com dois órgãos em sua estrutura institucional: a Comissão e a Junta. A estes acrescentara-se posteriormente um Tribunal e um Parlamento e o Conselho de Ministros do Grupo Andino. De forma resumida, são as seguintes as suas atribuições:

*Comissão:* órgão máximo do Acordo, constituída por representantes plenipotenciários de cada um dos governos dos países membros. Tem natureza de órgão intergovernamental.

*Junta:* órgão técnico, composto por três membros, eleitos pela Comissão para um mandato de três anos. A Junta zela pelos interesses da sub-região em seu conjunto, dado que lhe confere um aspecto de supranacionalidade.

*Tribunal:* criado mediante o Tratado do tribunal de Justiça do Acordo de Cartagena, celebrado em 28 de maio de 1979, tem por objetivo salvaguardar a estabilidade do Acordo de Cartagena e declarar e interpretar o direito comunitário, e dirimir controvérsias. É composto por cinco juízes.

*Conselho de Ministros das Relações Exteriores do Grupo Andino:* criado em 1979, destina-se a formular a política exterior conjunta dos países membros e intensificar a cooperação política no âmbito do Grupo Andino.

*Parlamento Andino*: criado pelo Tratado de La Paz, de 25 de outubro de 1979, com base em várias Declarações que afirmavam a aspiração de se constituir um Parlamento para a região, como a de Bogotá (1978); a de Cartagena (1979); e a de Caracas (setembro de 1979). Foi instalado em Bogotá em 30 de agosto de 1980, e incorporado à estrutura institucional do Grupo Andino pelo Protocolo de Quito, assinado em 1987. O Parlamento goza de personalidade jurídica internacional e das imunidades necessárias para assegurar o seu livre funcionamento. Assim sendo, explica o Prof Werter Faria que «Os representantes que tenham a nacionalidade da Parte Contratante sede da sessão correspondente possuem as imunidades que esta dispensa a seus parlamentares. No território do país sede da sessão, os demais representantes, de nacionalidade distinta da do Estado sede da sessão, têm as imunidades reconhecidas pela Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, no que for aplicável, e em tudo que se referir às jurisdições civil e penal, com as exceções estabelecidas no artigo 31 deste Tratado».<sup>13</sup>

O Parlamento Andino celebrou, com o Governo da República da Colômbia, o Acordo sede para o Funcionamento do Ofício Central, cujo art. 2º assegura imunidade de jurisdição aos locais, arquivos, bens, e documentos da instituição, salvo renúncia expressa; garante também isenção de tributos diretos e de impostos aduaneiros a suas rendas e bens, bem como privilégios de imunidade, à luz da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, aos representantes do Parlamento de nacionalidade distinta da colombiana, quando em território colombiano e no cumprimento de suas funções.

O Tratado Constitutivo do Parlamento Andino foi celebrado em 23 de abril de 1997, com o objetivo de adequar o Parlamento aos dispositivos da Ata de Trujillo e do Protocolo Modificatório do Acordo de Integração Sub-regional Andino (Acordo de Cartagena), firmado em 10 de março de 1996, e ainda permanece pendente de ratificação pelos Estados partes.

O art. 2º do Tratado atribui ao Parlamento Andino a natureza *comunitária*, dispondo ademais que estará constituído por representantes eleitos por sufrágio universal direto, segundo procedimento definido por um Protocolo Adicional, firmado na mesma ocasião. O Protocolo estabelece um prazo máximo de 5 anos, ou seja, até 2002, para a realização de eleições por sufrágio universal. Cada país membro elegerá 5 representantes – e dois suplentes para cada um – para um período de dois anos. Até que se estabeleça um regime eleitoral uniforme, as eleições se regerão pelo sistema eleitoral de cada país, e na data de

<sup>13</sup> Ver Faria, Werter R. Órgãos de Integração e Instituições Parlamentares Internacionais Brasília: Associação Brasileira de Estudos da Integração e Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Seção Brasileira, 1994, p. 57.

realização das eleições nacionais. Até este momento, o Parlamento conta apenas com os representantes da Venezuela, eleitos por sufrágio popular.

Os objetivos do Grupo Andino são de atingir uma união econômica entre os países membros, ou seja, a forma mais avançada, profunda e intensa de integração econômica, facilitando, desta maneira, a criação de um mercado comum latino-americano.

#### Funcionamento

O Parlamento Andino emite Decisões, Recomendações, Declarações, e Propostas, bem como Atos de Coordenação e Controle.

*Decisões* são instrumentos determinativos, relativos a temas compreendidos no âmbito dos objetivos e competências do Parlamento Andino.

*Recomendações* podem ser dirigidas aos órgãos do Acordo de Cartagena, aos governos dos países membros e aos Parlamentos nacionais.

*Propostas* referem-se a ações ou normas de caráter orgânico, baseadas em um estudo, que o Parlamento Andino remete aos órgãos do Sistema Andino de Integração ou aos governos ou parlamentos nacionais.

*Declarações* são instrumentos através dos quais a Assembléia ou Mesa Diretiva expressam sua posição quanto a questões relacionadas com os objetivos do Parlamento Andino e a marcha do processo de integração.

Pelos *atos de coordenação e controle*, a Assembléia solicita a presença de funcionários de outros órgãos do Sistema Andino de Integração para a discussão e análise de temas relacionados às suas respectivas funções. A Assembléia poderá então pronunciar-se sobre a suficiência ou insuficiência das informações apresentadas. Em caso de insuficiência, o Parlamento poderá requerer informação adicional ou emitir Recomendação ou Decisão pertinente.

Além destes instrumentos, existem ainda as *Resoluções*, emitidas pela Mesa Diretiva.<sup>14</sup>

## **Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC)**

Em relação ao Parlamento Andino, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul percorreu caminho inverso. Ela foi prevista no próprio Tratado constitutivo do Mercosul, o Tratado de Assunção (art. 24), aproximando-se, conceitual e historicamente, das Assembléias Parlamentares criadas pelos tratados de integração na Europa, ou seja, o Tratado de Paris, assinado em 1952, que criou a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, e os Tratados de Roma, de 1957, que criaram a Comunidade Econômica Européia e a Comunidade Européia da

<sup>14</sup> Ver endereço eletrônico: <http://www.parlamentoandino.org/instru.html>.

Energia Atômica. Estas Assembléias Parlamentares vinculadas a setores específicos constituíram o «embrião» do futuro Parlamento Europeu.<sup>15</sup>

Enquanto o Pacto Andino: foi instituído pelo Acordo de Cartagena, assinado em 26 de maio de 1969, o Tratado de Assunção, relativo ao Mercosul é um dos chamados «acordos de segunda geração», abrigando-se sob a égide da ALADI (Tratado de Montevideu de 1980). O Acordo de Cartagena tem por base o Tratado de Montevideu de 1960, que instituiu a ALALC. São signatários do Acordo de Cartagena a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador, o Peru e mais tarde a Venezuela, tendo o Chile se retirado posteriormente.

A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul foi concebida como órgão parlamentar encarregado de acompanhar a implantação do esquema de integração regional denominado Mercado Comum do Sul (Mercosul).<sup>16</sup> O Protocolo de Ouro Preto (1994) veio a incluí-la na estrutura institucional do Mercosul, outorgando-lhe competência para encaminhar *Recomendações* ao Conselho do Mercado Comum (art.26), e passando a designá-la pela sigla CPC. São ainda atribuições da Comissão Parlamentar Conjunta acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul e coadjuvar na harmonização de legislações (art. 25).<sup>17</sup> Á luz de seu Regimento Interno, cabe à Comissão emitir também Declarações e Disposições (art. 3, *caput*).

Do ponto de vista jurídico, portanto não resta dúvida de que o *Parlamento Andino e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul*, constituem órgãos institucionalizados e reconhecidos pelos Governos dos Estados Partes, uma vez que foram objeto de tratado internacional, condição esta que lhes possibilita firmar acordos com outros organismos internacionais.

Tal diferenciação importa, na medida em que, como se sabe, existem outros organismos parlamentares de natureza internacional, como a **União Interparla-**

<sup>15</sup> Ver Drummond, Maria Claudia, «A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul: Bases Jurídicas e seu papel no processo de integração do Cone Sul» in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, out/dez 1996, pp. 253 a 258.

<sup>16</sup> Art. 24 do Tratado de Assunção aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 97 de 1991. A Comissão Parlamentar do Mercosul, seção brasileira foi objeto da Resolução nº 2 do Congresso Nacional, 1992, alterada em 1996 pela Resolução CN nº1/96

<sup>17</sup> Para uma discussão sobre as duas faces de atuação da CPC – a interna, no âmbito dos Parlamentos nacionais, e a externa, em âmbito quadripartite, ver Drummond., Maria Claudia «As Competências da CPC e seus Vínculos com outros Órgãos e Instâncias do Mercosul: Alternativas para seu Fortalecimento» in Centro de Formación para la Integración Regional Perspectivas Institucionales del Mercosur: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta Documento Preliminar do seminário realizado em Buenos Aires em 2-4 de junho de 1998; mimeo, Montevideo: 1998.

*mentar*; regional, como o *Parlamento Indígena da América*; ou subregional, como o *Parlamento Amazônico* que, no entanto, não gozam de personalidade jurídica de direito internacional público, cumprindo portanto funções circunscritas ao âmbito do Direito Privado.

## **Parlamento Europeu**

*Gênese*: Cada um dos três tratados constitutivos das Comunidades Europeias, hoje União Europeia, já previa uma *Assembleia Parlamentar Comum*, constituída por representantes dos respectivos parlamentos. Cumpre notar que, ao determinar a criação das Assembleias Parlamentares, os tratados prevêm também a sua futura eleição direta.<sup>18</sup>

As outras instituições da integração europeia são:

*Conselho da União Europeia, também referida como Conselho de Ministros*: é a principal instância decisória. Reúne ministros designados pelos quinze países-membros, segundo a matéria em pauta: Relações Exteriores, Agricultura, Indústria, etc. O Conselho aprova regulamentos, diretivas e decisões. Dispõe de um «colegiado» que compartilha com o Parlamento Europeu funções legislativas. Colabora com este também na aprovação do orçamento e dos tratados internacionais. Para as decisões por maioria, o voto é ponderado,<sup>19</sup> mas há algumas matérias que exigem unanimidade, como por exemplo, a modificação dos Tratados, ou a adesão de um novo Estado.

*Conselho Europeu*: É a reunião dos Chefes de Estado ou de Governo da União Europeia. Reúne-se ao menos duas vezes ao ano, com a presença do Presidente da Comissão, quando é recebido o Presidente do Parlamento Europeu que dirige a palavra aos chefes de Estado reunidos. Seu papel é impulsionar as iniciativas políticas da União e de servir de árbitro nas questões de conflito.

*Comissão Europeia*: Compõe-se de 20 membros (dois para a França, Alemanha, Espanha, Reino Unido e Itália; e um para cada um dos demais países), designados pelos Estados Membros e aprovados pelo Parlamento. A Comissão representa, não os Estados que designaram os seus membros, mas sim o interesse da comunidade como um todo. Guardiã dos Tratados, a Comissão pode recorrer ao Tribunal de Justiça para fazer com que se aplique o Direito comunitário.

<sup>18</sup> Ver o art. 21 do Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço; o art. 108 do Tratado da Comunidade Europeia de Energia Atômica; e o art. 138 do Tratado da Comunidade Econômica Europeia.

<sup>19</sup> Alemanha, França, Itália e Reino Unido têm dez votos; Espanha, oito votos; Bélgica, Grécia, Holanda e Portugal, cinco votos; Áustria e Suécia, quatro votos; Dinamarca, Irlanda e Finlândia, três votos; e Luxemburgo, dois votos.

É ela que executa as decisões adotadas pelo Conselho, e dispõe do monopólio da iniciativa legislativa.

*Tribunal de Justiça:* composto por quinze juízes indicados pelos Estados Membros, sua função é garantir o respeito ao direito na aplicação e interpretação dos Tratados, podendo sua jurisdição ser provocada por qualquer das instituições comunitárias, ou pelas jurisdições nacionais. Dessa maneira assegura-se a uniformidade na interpretação dos Tratados e sua aplicação homogênea em todos os Estados Membros.

*Tribunal de Primeira Instância:* é competente para tratar de ações interpostas por pessoas físicas ou jurídicas contra decisões da Comissão.

*Parlamento Europeu:* Eleito por sufrágio universal desde 1979, o Parlamento Europeu conta hoje com 626 deputados, distribuídos de forma proporcional, como segue:

Alemanha	99 cadeiras
França, Itália e Reino Unido	87 cadeiras
Espanha	64 cadeiras
Holanda	31 cadeiras
Bélgica, Grécia e Portugal	25 cadeiras
Suécia	22 cadeiras
Austria	21 cadeiras
Dinamarca e Finlândia	16 cadeiras
Irlanda	15 cadeiras
Luxemburgo	6 cadeiras

Uma vez eleitos, os Deputados reorganizam-se, no interior do Parlamento, em grupos ou famílias políticas, conforme a afinidade ideológica. As famílias políticas ou grupos partidários dominantes no Parlamento Europeu de hoje são os seguintes: Socialista, Partido Popular (Conservadores e Democrata Cristãos), Liberal, Verdes, Esquerda Unitária (Comunista), Aliança Democrática, Aliança Radical. Os deputados são eleitos para mandato de 5 anos.

Inicialmente, enquanto órgão não eleito, à Assembléia cabiam apenas funções consultivas e de supervisão. Foi a partir da primeira eleição direta de seus membros, por sufrágio universal, que o Parlamento Europeu passou a reivindicar de forma mais positiva uma participação no processo decisório comunitário. Desde a Ata Única Européia, de 1986, que instituiu o *sistema de cooperação*, o espaço de participação do Parlamento nas decisões comunitárias vem sendo consistentemente ampliado como atestam os Tratados de Maastricht e Amsterdam. Tem competência para opinar sobre a livre circulação de trabalhadores, liberdade de estabelecimento, de prestação de serviços, educação, meio

ambiente, etc. Pelo Tratado de Amsterdam tem jurisdição sobre saúde pública, transportes, política de emprego, e outras.

Em linhas gerais, o Parlamento Europeu exerce conjuntamente com o Conselho de Ministros uma função legislativa, chamada de *co-decisão*, participando na elaboração de diretivas e regulamentos comunitários que digam respeito a alguns temas concretos. Também compete ao Parlamento pronunciar-se sobre os acordos internacionais e a ampliação da Comunidade, bem como aprovar a designação do Presidente da Comissão Européia, e sua composição. O Parlamento deve aprovar, em primeiro lugar, o nome do presidente, e depois os nomes indicados, como um todo. Só depois de aprovados os nomes indicados, é que os governos poderão fazer a nomeação.

Cabe aqui, ainda que resumidamente, indicar os mecanismos de participação do Parlamento Europeu no sistema decisório da comunidade.

*Sistema de cooperação:* introduzido pela *Ata Única Européia (1986)* para sanar o chamado *déficit democrático*, conferindo mais poderes ao PE. Passos:

a) a Comissão envia um projeto de proposta ao Conselho de Ministros;  
b) no mesmo momento, o PE inicia o seu exame e envia o seu parecer ao Conselho de Ministros;

c) o Conselho adota uma «posição comum» por maioria qualificada e a envia ao PE;

d) o PE, que dispõe do prazo de três meses para manifestar-se, adota a posição por maioria simples ou não vota a proposta. Em qualquer caso, o Conselho poderá implementar a proposta. Mas o PE poderá vetá-la, ou emendá-la por maioria absoluta. No primeiro caso, por ocasião da segunda leitura ela só poderá ser adotada pelo Conselho por unanimidade. No caso de emenda, se a Comissão a tiver aprovado, o Conselho poderá aprová-la por maioria qualificada, na segunda leitura. Se a emenda não houver contado com a aprovação da Comissão, ainda assim o Conselho poderá aprová-la por unanimidade. Porém se o Conselho deixar de considerar a proposta dentro do prazo de três meses, esta ficará prejudicada. Este procedimento é válido para algumas matérias, como transportes, discriminação, o Fundo Social Europeu, políticas sociais, e meio ambiente.

A *Ata Única Européia* conferiu ademais, ao Parlamento, o poder de aprovação da admissão dos novos membros, assim como da celebração de acordos com terceiros países. O *Tratado de Amsterdam* estendeu estes poderes à aprovação de sanções contra países membros em virtude de violação de direitos humanos. Em todos estes casos, a decisão do Parlamento é final.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ver, para uma análise comparativa dos poderes conferidos ao Parlamento Europeu: Tatham, Allan F. «The Articulation of Different Parliaments» in *Parliaments, Estates and Representation* 18, November 1998, Hampshire: Ashgate Publishing Ltd., pp. 143-208.

*Sistema de co-decisão*: introduzido pelo *Tratado de Maastricht*, fortalece o papel do PE no processo decisório. O PE passa a ter o poder de vetar, por maioria absoluta, aquelas propostas em relação às quais não tenha chegado a um acordo com o Conselho de Ministros. Assim, o Parlamento passa a contar com um importante poder de veto naquelas matérias às quais este sistema se aplica, e que figuram entre aqueles temas antes cobertos pelo sistema de cooperação, entre eles: movimento de trabalhadores, serviços, proteção ao consumidor, educação, cultura, saúde e meio ambiente.

No procedimento de *co-decisão*, poderá formar-se um «Comitê de Conciliação», composto de representantes do Conselho, do Parlamento e da Comissão, nos casos em que não haja aprovação, pelo Conselho de Ministros, das emendas propostas pelo Parlamento. O Comitê de Conciliação é convocado conjuntamente pelos Presidentes do Parlamento e do Conselho de Ministros.

## **Função orçamentária comunitária**

*O papel do Parlamento na aprovação do orçamento comunitário*: o art. 203 do Tratado de Roma, modificado pelo Tratado do Orçamento de 1975, dispõe sobre o procedimento adotado para a aprovação do projeto de orçamento para a Comunidade. Cabe à Comissão elaborar um anteprojeto de orçamento onde são estabelecidos os parâmetros e fixados a taxa máxima de aumento das despesas com os itens não compulsórios. Este anteprojeto é enviado à apreciação do Conselho, que, depois de aprová-lo (ou modificá-lo em consulta com a Comissão), o encaminhará ao Parlamento. O parlamento, por sua vez, pode aprová-lo em um prazo de 45 dias, completando assim o procedimento.

Por outro lado, o Parlamento poderá propor «modificações» ou «emendas». As «modificações» dizem respeito às rubricas do orçamento relativas às despesas ditas «compulsórias», isto é, aquelas que emergem dos Tratados. Os 70% do orçamento destinados à política agrícola comum constitui um exemplo de «despesa compulsória».<sup>21</sup> O Parlamento poderá também sugerir «emendas», que dizem respeito à despesa não compulsória, como os fundos concernentes às políticas sociais e regionais.

<sup>21</sup> Art. 203. «O Parlamento Europeu tem o direito de alterar, por maioria dos membros que o compõem, o projeto de orçamento e de propor ao Conselho, por maioria absoluta dos votos expressos, modificações ao projeto, relativas às despesas que decorrem obrigatoriamente do Tratado ou dos atos adotados por força deste. [...]» Ver União Européia Compilação dos Tratados, Tomo I, Volume I, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, Luxemburgo, 1995, p. 370.

Em qualquer um dos dois casos, o Conselho poderá rejeitar as propostas do Parlamento de «modificação» ou «emenda» por maioria qualificada. Ao receber o Parlamento o projeto, este poderá rejeitar, dentro de um prazo de 15 dias, pela maioria de seus membros e três quintos dos votos, as sugestões apresentadas pelo Conselho às suas propostas de emenda. O Parlamento poderá então aprovar o projeto de orçamento.

Portanto o Parlamento é responsável pela aprovação do orçamento comunitário, podendo pronunciar-se de forma terminativa quanto à parte do orçamento relativa a despesas não compulsórias. Ao Parlamento é dado também, à luz do art. 203 n° 8, do Tratado da Comunidade Européia (Roma, 1957), rejeitar o projeto de orçamento, desde que exista, para tanto, um motivo importante. O Parlamento Europeu já lançou mão desta prerrogativa em 1979, e novamente em 1984.

Chegamos finalmente a uma condição de análise comparativa, com base nas funções fundamentais dos Parlamentos segundo Bobbio a que nos propusemos. As instâncias parlamentares dos três grupos caracterizados como entidades parlamentares de natureza internacional reconhecidos juridicamente parecem exercer, com profundidade diferenciada, as funções de *representação, legislação, controle e legitimação*.

Essas funções são convergentes no propósito de integração mas de eficiência diferenciada consoante a estrutura social onde se exercem. Quanto mais estruturadas as sociedades sobre as quais pretendem exercer as funções parlamentares para promover a integração regional, mais eficazes se demonstram.

De fato há ressalvas a serem feitas a nossa conclusão neste subtema. O Parlamento Andino está longe de exercer as funções previstas para os órgãos referidos, exceto periférica e esporadicamente. Sofre da síndrome característica dos latinos que dão forma às suas futuras instituições antes que elas realmente tenham condições estruturais para se realizar como tais. Quase todos os termos dos tratados são formais mas não ultrapassam a área da retórica.

A experiência de aglutinação de interesses sempre foi muito mais presente na Europa que entre nós da América Latina. Mesmo sem considerar o fato de que o Mercado Comum Europeu já tem 40 anos de vivência seu progresso foi bastante facilitado por algumas variáveis que se mostraram estratégicas no processo de integração.

Por um lado os europeus de todas as nações percorreram caminhos históricos de aglutinação sucessiva que os americanos do sul não completaram. Aprenderam, portanto, a administrar a vida comunitária em grupos sucessivamente aglutinados em nação, por interesses públicos comuns, e depois em áreas de outros interesses abrangentes. Intensamente satisfeitos com os resultados de suas civilizações e o progresso de seus cidadãos, estão preparados, na sua maio-

ria, para delegar, a instituições supra-nacionais, poderes de soberania. E o fazem sempre que julguem necessários e compensadores os benefícios da integração comunitária.

Não temos esta qualificação, tememos a ação externa, por causa da experiência histórica de domínio e tratamento discriminatório que sofremos. Vivemos a experiência de Estados antes da formação nacional de um pacto de interesse comum, que nos desse a condição de sociedade nacional. E enquanto formávamos esta sociedade fomos expostos a, e todo o tempo submetidos ao interesse externo. Nosso cuidado com a soberania é imanente a nossa experiência difícil e dolorosa para conseguir a independência, nossa desconfiança foi moldada no trato com o estrangeiro antes de adquirirmos forças para defesa própria.

Além dessas condições seculares arraigadas na cultura, nossos regimes de governo não são favoráveis à integração, nem à hegemonia parlamentar no tratamento da sua busca. Os países do Mercado Europeu são parlamentaristas, portanto seu parlamentos estão de posse do poder hegemônico sobre as políticas públicas que podem moldar consoante o que percebem como interesse nacional ou da integração.

*Representação* Da análise dos três órgãos parlamentares de âmbito regional, ressalta que apenas o Parlamento Europeu *representa* efetivamente as populações do conjunto do espaço econômico integrado.

Com efeito, se examinarmos a forma de participação e a composição dos órgãos parlamentares em questão, verificaremos que somente os membros do Parlamento Europeu são eleitos por sufrágio universal, desde 1979. O que implica na responsabilidade direta do parlamentar eleito em relação ao seu eleitor. Ademais a composição do Parlamento, com base na proporcionalidade, sinaliza que os membros são verdadeiramente representantes das populações, e não dos parlamentos nacionais. O Parlamento Europeu conta hoje com 626 membros. A par deste fato, é de se destacar uma importante peculiaridade do órgão, que é a forma de reorganização dos parlamentares em seu seio, distribuindo-se em famílias, ou grupos políticos, por afinidade ideológica. Desta forma, todas as grandes vertentes ideológicas européias têm a oportunidade de expressar-se no Parlamento. A redistribuição dos membros eleitos em «famílias políticas» multinacionais, superando assim as fronteiras dos Estados membros, confere ao Parlamento Europeu uma feição marcadamente supranacional.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Gil-Robles, Álvaro «La Organización del Parlamento Europeo en Familias y Grupos Políticos, Evaluación de su Impacto en el Funcionamiento y en la Toma de Decisiones» in Centro de Formación para la Integración Regional - CEFIR - Perspectivas Institucionales del Mercosur: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta Documento Final de seminario.

No caso do Parlamento Andino, já existem disposições constantes de tratado internacional que prevêm a eleição direta, conforme vimos acima. Entretanto, não há ainda um procedimento eleitoral uniforme, ficando os países membros incumbidos de promover a eleição de seus representantes no Parlamento Andino conjuntamente com as suas próprias eleições nacionais. No momento, apenas a Venezuela conta com representantes eleitos diretamente, o que resulta em uma situação um tanto esdrúxula, de claro desequilíbrio entre os países membros, no que tange à representatividade.

Por outro lado, o art. 2º do Tratado Constitutivo dispõe que o Parlamento Andino representa os povos da Comunidade Andina, e não os seus Parlamentos. A cada membro cabe um voto, e as decisões são adotadas por maioria simples. Tais características acrescentam aspectos de supranacionalidade ao Parlamento Andino. É, no entanto, difícil avaliar até que ponto essas funções consagradas na letra são, de fato, tornadas realidades. É próprio da cultura latina a formalização prévia a processos reais.

Dentre os órgãos parlamentares analisados, é a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul o menos dotado de representatividade. O art. 22 do Protocolo de Ouro Preto dispõe que a Comissão Parlamentar Conjunta é o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes do Mercosul, e o art. 23 dispõe que será integrada por igual número de parlamentares, representantes dos Estados Partes. A natureza intergovernamental, e não comunitária, da CPC fica portanto bastante patente, uma vez que os seus membros representam, não o povo do Mercosul, mas, nos termos do Protocolo de Ouro Preto, os Parlamentos dos Estados Partes.

O sistema de votação – um voto por delegação, e não por parlamentar – impede a manifestação da pluralidade ideológica presente no interior dos Parlamentos nacionais, afastando, portanto, qualquer possibilidade de se constituir realmente a Comissão em um órgão dotado da ampla representação política que caracteriza as instituições parlamentares. A inexistência das famílias políticas – que tampouco parecem estar presentes no Parlamento Andino – impede que os legisladores percebam, em sua dimensão regional, os interesses que representam em nível nacional.

*Legislação:* Conforme vimos acima, o Parlamento Europeu vem conquistando espaço no processo legislativo comunitário, particularmente a partir da sua primeira eleição direta. Entretanto, os mecanismos de produção de normas, adotados no seio da União Européia, são totalmente *sui generis* em relação à produção normativa que ocorre no âmbito dos ordenamentos jurídicos nacionais. A iniciativa exclusiva dos atos normativos cabe à Comissão. A Ata Única Européia integrou o Parlamento Europeu na função legislativa comunitária, sem alterar o

poder de iniciativa da Comissão e nem afetar o poder de decisão do Conselho. Mas obrigou o Conselho a confirmar, por unanimidade, a sua posição comum, no caso de rejeição desta pelo Parlamento. O Tratado de Maastricht, que instituiu o processo de co-decisão, aumentou a possibilidade do veto parlamentar, permitindo até mesmo que este seja definitivo para determinadas matérias e por unanimidade dos votos parlamentares, como se viu *supra*. Ademais, os Tratados de Maastricht e de Amsterdam ampliaram o leque de matérias que recaem sob a competência do Parlamento. O Parlamento exerce função legislativa também ao participar da reforma dos Tratados, para permitir, mediante um parecer favorável, a adesão de novos membros; e ao rejeitar o Orçamento comunitário, ou emendá-lo na parte que concerne aos gastos não obrigatórios.

Nem o Parlamento Andino e nem a Comissão Parlamentar Conjunta exercem qualquer função legiferante, uma vez que lhes é dado, segundo os seus respectivos tratados constitutivos, apenas enviar recomendações a outros órgãos da integração. Estes, no entanto, poderão observá-las ou não. Tampouco têm poder vinculativo as demais decisões emanadas do Tribunal Andino, ou as emitidas pela CPC. O Parlamento Europeu, por outro lado, funciona no processo decisório comunitário como «[...] terceiro elemento de equilíbrio dos poderes entre o Conselho e a Comissão, em matéria legislativa».<sup>23</sup>

*Controle:* No que concerne ao seu poder de controle dos atos dos demais órgãos da integração, vem o Parlamento Europeu avançando de forma expressiva. A ele compete formular perguntas, verbais ou por escrito, dirigidas à Comissão, e ao Conselho, sobre os atos do Executivo comunitário. Cabe-lhe também estabelecer comissões de inquérito, quando julgar necessário. Além disso, compete-lhe aprovar a designação do Presidente da Comissão, bem como a própria Comissão como um todo. Além disto, a Comissão está obrigada a apresentar sua demissão coletiva ante um voto de censura do Parlamento. É interessante notar que este procedimento foi posto em prática, pela primeira vez, no primeiro semestre deste ano, quando o Parlamento, tendo em vista os resultados de investigação que realizara, decidiu aprovar um voto de censura contra a Comissão, então presidida por Jacques Santer. O impasse foi resolvido antes mesmo da aprovação do voto de censura, mediante um pedido de demissão, apresentado coletivamente pela Comissão. O Parlamento pronuncia-se também, provocado pelo Conselho, sobre a composição do Tribunal de Contas, sobre o Comitê Executivo do Banco Central Europeu, e, a pedido da Comissão, sobre o programa. Em relação às matérias acima elencadas, o Parlamento Europeu exerce efetivamente o controle democrático em âmbito comunitário

<sup>23</sup> Faria, Werter R., *ibid*, op. cit., p. 72.

O Tratado Constitutivo do Parlamento Andino prevê, em seu art. 12 (b), que uma de suas atribuições será a de examinar a marcha do processo de integração sub-regional e o cumprimento de seus objetivos, podendo, para tanto, requerer informação periódica aos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração.<sup>24</sup> Mediante os atos de coordenação e controle, o Parlamento exerce esta atribuição, podendo inclusive considerar insuficientes as informações prestadas pelos órgãos negociadores da integração e requer informações adicionais. Da mesma forma, à Comissão Parlamentar Conjunta é dado, à luz de seu Regimento Interno (art. 3 [c]), solicitar aos órgãos institucionais do Mercosul informações a respeito da evolução do processo de integração.<sup>25</sup> O Tratado de Assunção, em seu art. 24, que cria a Comissão Parlamentar Conjunta prevê, por outro lado, que os Poderes Executivos dos Estados Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum. Entretanto, no âmbito quadripartite, tal competência não vem sendo efetivamente exercida. No que diz respeito somente à Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta, esta tem promovido regularmente reuniões de audiência pública, com a presença dos negociadores brasileiros da integração. Entretanto, esta troca de informações é realizada apenas em nível nacional, o que acentua o caráter intergovernamental do processo de integração do Mercosul.

*Legitimação:* Nenhum dos órgãos parlamentares examinados confere, de forma efetiva, a legitimidade necessária para sanar o «déficit democrático», já amplamente identificado nos processos de integração. É verdade que as eleições diretas para o Parlamento Europeu revestiram-no de representatividade, bem como a engenhosa solução encontrada para a reorganização dos membros do Parlamento em «famílias políticas», de modo a garantir a representação de um amplo espectro ideológico em seu seio, refletindo os interesses e convicções do conjunto da sociedade europeia.

Entretanto, a atuação normativa do Parlamento Europeu sofre enormes limitações, não só estar circunscrita a algumas matérias apenas, como também pela falta de transparência que caracteriza o seu processo decisório. Este problema apresenta-se de forma mais aguda tendo em vista a extrema complexidade de que se revestem os procedimentos de cooperação e co-decisão, que, conjugada aos limitados prazos exigidos para as manifestações parlamentares, torna muito difícil o acesso do público em geral, e dos parlamentos nacionais em

<sup>24</sup> Ver «Tratado Constitutivo del Parlamento Andino» (pendente de ratificação), in *Legislación y Jurisprudencia*, <http://www.comunidadandina.org/creapar.htm>.

<sup>25</sup> Mercosul: Legislação e Textos Básicos/Ministério das Relações Exteriores e Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – Seção Brasileira. Brasília: Senado Federal, 1996, p.160.

particular, às informações sobre o processo decisório comunitário.<sup>26</sup> Um fato importante a ser assinalado para os fins do presente trabalho, é que foi a partir de sua primeira eleição direta e por sufrágio universal, em 1979, que o Parlamento Europeu passou a ganhar terreno na direção de uma participação efetiva no processo decisório comunitário. Tal fato leva a pensar em uma preocupação dos Estados membros com a necessidade de se conferir uma base de legitimidade às decisões comunitárias.

No que diz respeito à questão da legitimação, aplicada aos dois outros órgãos parlamentares em análise, isto é, o Parlamento Andino e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, poder-se-ia supor que o Parlamento Andino avançou em termos jurídicos, uma vez que já existe um instrumento internacional, de natureza intergovernamental, que prevê a sua eleição direta. Entretanto, o Tratado está ainda pendente de ratificação, e tampouco foram realizadas eleições diretas para o Parlamento em todos os países membros.

A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul pode ser vista como um embrião das Assembléias Parlamentares previstas nos Tratados de Paris e nos dois de Roma. Não desempenha, em nível quadripartite, qualquer função de legitimação dos atos emanados dos órgãos da integração. A função «legitimadora» destes atos é desempenhada pelos membros da CPC de forma muito limitada, apenas na qualidade de membros eleitos dos parlamentos de seus respectivos países, no momento em que estes atos são submetidos à aprovação congressual, segundo o ordenamento constitucional de cada um dos Estados Partes.

#### **4. CONSOLIDAÇÃO DA DIMENSÃO PARLAMENTAR NA CONFIRMAÇÃO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL**

A consolidação da dimensão parlamentar na institucionalização do Mercosul, tanto quando nos parece, seria uma consequência da implementação de propostas relativas à integração institucional do Parlamentos dos Estados-Membros. Mas consolidar a ação desses parlamentos ou de um Parlamento consolidado do Mercosul, depende também da institucionalização mais profunda de cada Parlamento, o que significa sua própria integração com a sociedade organizada.

O funcionamento insuficiente do Parlamento no trato do processo da integração é, de fato, um reflexo da sua baixa vinculação a grupos de interesse que, por sua vez, representem aportes positivos a todo tipo de integração social, não

<sup>26</sup> Ver Tatham, Allan F, *ibid*, op. cit., p. 156.

apenas à o Mercosul. Observe-se que o discurso parlamentar se iniciou de modo vago quanto ao interesse das várias regiões no desenvolvimento do Mercosul. Mas se tem tornado específico à proporção que ele se desenvolve e indica pontos de estrangulamento à continuidade do processo. Esses pontos revelam insuficiência, atrofia de processos tecnológicos, hipertrofia de mecanismos defensivos e inadequação para continuidade de interação. Referem-se ao transporte, à energia e comunicação, agricultura, produção industrial exportável de itens seletos que compõem a pauta de exportação mais intensamente. Há também vozes do Sul e do Centro- Oeste que ora protestam contra as barreiras dos vizinhos a seus produtos, ora aos tributos internos que os tornam menos competitivos, e mais recentemente numa posição bastante integracionista, contra barreiras de todo tipo por parte de outros mercados em relação ao Mercosul.

Pode-se notar que no Brasil, e acreditamos que nos demais Estados-Membros algumas áreas estão muito organizadas e institucionalizadas, até em fortes corporações, enquanto outras várias ainda se mantêm desorganizadas, ou desvinculadas das fontes de poder e recursos. Como consequência os interesses mais organizados logram efeitos positivos da aglutinação do Mercosul, não necessariamente no sentido da sua integração, mas raramente adversos à mesma.

Quanto mais organizados os interesses, maior seu poder de barganha nas instituições. Mas a inserção de outros interesses menos organizados e, às vezes, sequer equacionados para a integração, acrescentariam ao processo de aprofundamento da institucionalização do Mercosul.. O mecanismo de crescimento por via da integração nos é bastante favorável em termos de perspectiva futura para o Mercosul. Mas não necessariamente favorável a que ela se dê com ativa participação dos Parlamentos. Para isso também eles teriam que estar fortemente vinculados a cada um dos interesses organizados, além de comprometidos igualmente com aqueles em organização ou ainda difusos por organizar.

Mas a um certo ponto o processo democrático sem a representação parlamentar acaba prejudicada formando hiato entre o desenvolvimento econômico e o político. Daí nossa insistência de que o caminho da institucionalização, definida por vinculação formal, comunicação material, articulação real de todos os subsistemas de cada Parlamento com a sociedade é a fórmula efetiva de elevar sua capacidade de atuação não apenas em favor do desenvolvimento do Mercosul, mas de sua própria sociedade. E, por consequência, esta capacitação também habilita cada parlamento a interagir com os demais e, por opção, promover a integração do Mercosul.

São setores mais organizados no Brasil os econômicos. Esta uma forte razão pela qual o Mercosul se fortaleceu na dimensão econômica e se depara com empecilhos atuais para continuar crescendo. Os setores menos organizados de

cuja participação depende o crescimento harmônico, o realmente definível como crescimento, constituem estes empecilhos. Por enquanto, o fiscal, tarifário e de controle macroeconômico.

A falta de equacionamento das variáveis desses setores, que comporiam novos adicionais de crescimento à dimensão econômica do Mercosul, por sua vez, provocam outros hiatos entre as variáveis sociais de cada um dos Estados-Membros. A percepção diplomática, parlamentar e de planejamento socio-econômico de cada uma das partes depende da manifestação parlamentar, que é a primeira a perceber a demanda social. Algumas demandas são colocadas a público diretamente, por grupos de interesse transformados em movimentos de pressão. E são, ou não, atendidas pelo executivo ou por outros grupos de interesse sem universalização.<sup>27</sup>

Mas isso só acontece por falta da vinculação institucional do Congresso, que seria o caminho natural de debate das demandas sociais para sua articulação política - um líder comunitário, um parlamentar, um Partido e o Parlamento. Naturalmente, se o Parlamento não está na ponta e integrado a esta corrente de demandas não pode equacioná-las e não as coloca em linha com interesses nacionais mais abrangentes, muito menos com interesses de integração do mercado comum a que sua nação se quer integrar.

## **Projeções futuras da atuação parlamentar**

O parlamento parece debater cada vez mais intensamente os temas do Mercosul, mas atua sobre os mesmos com a mesma deficiência com que trata os demais temas do interesse nacional e participa das políticas públicas. É possível que dados comparativos entre os quatro países do Mercosul, a partir da presente proposta de trabalho, possam indicar os diferentes estágios de desenvolvimento político institucional a partir dos quais cada Parlamento atue sobre as políticas públicas nacionais e, por consequência, sobre a integração do Mercosul.

Temos poucas esperanças de que tal comparação venha a definir condições adequadas de atuação parlamentar no processo de formulação de políticas públicas. Dadas as características históricas, culturais e de condicionamento social a participação se promove com certa lentidão. A organização social é rarefeita e as pressões sociais são apenas pontuais. A representação parlamentar e sua atuação retrata esse grau de organização e desenvolvimento institucional.

<sup>27</sup> Definida pelo jargão de ciências sociais como o alinhamento possível de uma demanda com as demais da sociedade.

A sistematização das pressões dos grupos de interesse organizados seriam o elemento capaz de alterar este cenário e alavancar mudanças sociais que refletissem em maior capacitação e poder dos Parlamentos para atuar nas políticas públicas, e decidir de fato sobre os orçamentos e despesa de suas respectivas nações. Essa capacitação lhes daria, igualmente, maior poder de atuar sobre a integração do Mercosul.

No presente a atuação dos parlamentos se limita à ponderação na maior parte das decisões de políticas públicas e só é decisiva em relação ao direito substantivo em todas as formas de interação pessoal, individuais e jurídicas. Para que seu poder decisório alcance a área das políticas públicas e consequentemente dos serviços prestados às comunidades, alocação de recursos e acordos internacionais mudanças profundas teriam que ser observadas no comportamento político e administrativo.

É nossa certeza que tais mudanças só se alcançam a partir de uma pressão social sobre todos os poderes constituídos, e mais especialmente de movimentos sociais sobre a instituição parlamentar. A visibilidade dos movimentos sociais fortalece o próprio interesse, como o poder ao qual se vincula. Mas estes movimentos são insuficientes entre nós, a sociedade é alta e fortemente organizada em alguns poucos segmentos e direções e muito pouco em segmentos abrangentes do interesse público. Assim a organização social se consubstancia bastante corporativa, e as corporações impedem a disseminação do poder e do progresso, constituindo gargalos de difícil correção. Tanto o desenvolvimento político social como o econômico são mutuamente dependentes, ou interdependentes. Retardos na disseminação de elementos de poder ou de recursos econômicos significam sempre hiatos de desenvolvimento social.

Paralelamente à institucionalização do Parlamento, definida por vias de comunicação efetivas, sistemáticas e constantes com a sociedade, a organização interna dos Parlamentos em termos de interação das Comissões, inclusive a Conjunta do Mercosul e fortalecimento de suas lideranças institucionais (das Mesas, das Comissões, dos Partidos e colegiados intermediários)<sup>28</sup> podem conduzir a projeções positivas quanto à capacitação de atuação nos processos decisórios e conseqüente aceleração da integração dos Estados-Membros no âmbito do Mercosul.

Assim, a vinculação dos Parlamentos e sua abertura à sociedade, como seu estímulo a que esta sociedade se organize e pressione sua representação, cons-

<sup>28</sup> A exemplo dos caucus americanos e sua influência sobre as duas casas e o sistema político nacional.

tituiriam alavancagem a mudanças na relação entre os poderes, e na capacitação parlamentar para atuação mais positiva no processo decisório nacional e do Mercosul. Parlamentos mais institucionalizados, podem sustentar-se mutuamente no Mercosul. Eles podem também acrescentar poder de barganha internacional a todo o continente, uma vez que a nível da economia globalizada funcionam as mesmas forças sociais perversas de polarização e destituição de recursos. Afinal há em nível mundial similares desníveis macroeconômicos e macro-sociais presentes em nossos problemas.

## **Conclusões**

O Mercosul, de fato ultrapassou a proposta inicial de integração do Cone Sul e resultou em grandes vantagens para os seus integrantes, definidas em ampliação da escala produtiva, elevação da produtividade, consolidação da abertura comercial, maior comprometimento com a democracia, captação de investimentos produtivos de outros mercados, aumento da credibilidade externa dos países envolvidos e do seu conjunto como bloco.

O fortalecimento da atuação parlamentar vis a vis o progresso do processo de integração do Mercosul tem sido ao mesmo tempo causa e conseqüência desse resultado. Mas parece haver um longo caminho ainda para que esse fortalecimento seja efetivo. Consideramos que os retardos quanto à integração do Mercosul representam hiatos de integração nacionais de interesses que estão claramente refletidos no discurso e na postura dos parlamentos nacionais.

Fortes gargalos tem sido formados no passado e redundam em hiatos transnacionais do desenvolvimento, de dimensão macroeconômica e macrosocial São ainda o reflexo dos atrasos no equacionamento dos problemas internos a nível nacional, em cada Estado-Membro. No Brasil, as dificuldades de ajuste tarifário e abertura comercial estão vinculadas ao próprio escalonamento das prioridades internas em especial às incongruências do seu sistema fiscal e tributário, agravadas por sua situação de endividamento interno e externo.

Os problemas encontrados na promoção da integração também estão afei-tos à situação de emperramento do desenvolvimento, formada pelos retardos educacionais, pela exclusão social, baixo nível de investimento público e estreitamento do mercado que exclui o estímulo ao investimento privado. A falta deste impede a indução de novas atividades geradoras de emprego, transformando-se freqüentemente em círculo vicioso.

Por sua vez, toda a problemática destes círculos viciosos de condições adversas ao emprego e ao desenvolvimento de todos os fatores da produção são também interativos. Seu começo pode ser condição prolongada de endivida-

mentos e baixa produtividade dos setores públicos, agravados de ineficiências, processos viciados e baixa ética comportamental dos agentes públicos em todos os poderes constituídos.

A interatividade das variáveis deste cenário adverso torna mais difícil a evolução no sentido desejável de quaisquer das mesmas. Quando se privilegia o pagamento das dívidas, agrava-se a falta de alocação de recursos em áreas sociais básicas para a promoção do emprego e desenvolvimento. Quando não se privilegia o pagamento de dívidas para, por exemplo, alocar recursos em educação, saúde e outras áreas sociais, o Estado perde a credibilidade e os investimentos privados cessam, acelerando o desemprego. Por outro lado, as funções, eventualmente privilegiadas antes do atendimento às dívidas, não produzem efeitos positivos a curto prazo, configurando-se hiato que, igualmente, se reflete sobre a atividade econômica pública e privada.

Tantos círculos viciosos tem tornado difícil aos Governos tanto a promoção social como a econômica, como ainda a consolidação de direitos políticos ideais, que figuram em suas constituições e leis substantivas, mas, frequentemente, não se consubstanciam materialmente. A falta de atendimento material dos direitos inscritos na lei acaba por frustrar a integração política desejada a nível nacional. Naturalmente, estes hiatos internos de desenvolvimento perturbam o desenvolvimento e também as tentativas de aglutinação internacional como a do Mercosul, ainda mais delicadas de ajuste que as internas, mas que, poderiam estimular e facilitar o próprio ajustamento interno.

Ademais, a frustração dos objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento social, em especial nas áreas de conhecimento, tecnologia e disponibilidade de capital, acabam por baixar o poder de barganha nacional em relação aos demais países e blocos, o que pode gerar desconfiança nos atores nacionais. Mais, ou tão grave quanto a desconfiança de setores nacionais no trato interno do Mercosul, é a queda de poder de barganha deste, e das nações componentes em relação a outros blocos e países. Acompanha a queda conjunta dos parceiros comerciais de mais baixo poder de barganha, produtividade e condição creditícia, também a baixa dos preços das «commodities» que exportam. A fuga de capitais agrava a situação quando, pela falta de atendimento aos termos do endividamento, e incapacidade de equacionar problemas fiscais, o Estado perde a confiança de seus credores e importadores.

Na tentativa de não incorrer no descrédito, os governos do Mercosul se debatem entre as demandas sociais e econômicas de aplicação de recursos em infra-estrutura e capacitação humana e a manutenção do crédito internacional, cuja falta os levaria a crises ainda mais profundas. Acrescente-se outros riscos a que os Estados emergentes estão sujeitos, relativos à interdependência cada

vez mais profunda de todos os Estados integrados ao sistema financeiro internacional.

Feliamente, também é essa interdependência que pode nos auxiliar na equação de nossos problemas. No âmbito da globalização, que em alguns setores, como o financeiro é mais palpável e evidente, um Estado forte já não pode deixar um de seus parceiros de negócios chegar a um nível crítico profundo. Ele pode chegar a tal situação que não se reverta contra os cidadãos do Estado forte que dependem de negócios com o mais fraco. Deste modo, mesmo os mais endividados, enquanto mantenham um mínimo da sua condição de parceiro futuro, podem contar com a cooperação internacional para seu restabelecimento.

O mecanismo de fortalecimento entre os pares do Mercosul também funciona em direção à elevação do poder de barganha e ao fortalecimento das condições de parceria para com os demais blocos e países do exterior. Este é um dos motivos pelo qual nos parece tão desejável a integração e todo o esforço no sentido de corrigir as distorções internas nacionais e mútuas para que ela se acelere.

Mas ao mesmo tempo, no cenário socio-econômico adverso parece ficar difícil priorizar os objetivos de integração com pares externos, em relação aos objetivos internos mais imediatos. Só uma análise mais profunda pode evidenciar uma gama de aspectos em que a priorização do Mercosul redundaria em resultado mais compensador para o âmbito nacional de cada Estado-Membro. Uma seleção dessas áreas por parte da Comissão Parlamentar Conjunta, ou desde foro específico de trabalho, poderia conduzir a uma aceleração produtiva da integração. A espera de solução total dos problemas nacionais internos como condição de avanços no sentido da integração do Mercosul é tão negativa quanto seria buscar a solução ampla e aparentemente definitiva de qualquer dos problemas internos sem observação dos demais campos em que a variável vai interagir.

Considerando nosso título e subtítulo iniciais, podemos concluir que, no Brasil, o Parlamento ao mesmo tempo reflete e promove a integração do Mercosul. O reflexo se dá de duas maneiras diferentes, os parlamentares do Sul-Sudeste debatem e agem sobre fatos concretos a partir da pressão local de interesses organizados e difusos. Os representantes do Norte-Nordeste-Centro-Oeste incluem nos seus debates aspirações mais reveladas pelo campo do ideal geral de busca de caminhos de desenvolvimento e só raramente são impulsionados por pressões concretas.

Desta forma, tanto o aprofundamento da institucionalização do Mercosul, que se dá claramente, se espelha no Parlamento, como esse reflexo se torna

interativo na medida em que os interesses mais se organizam e o Parlamento se equipa, tanto para debatê-los com mais eficácia, como para penetrar no campo de decisões tradicionalmente concentradas no Executivo.

Quanto ao futuro destes termos da equação, parece-nos válido vislumbrar o crescimento de cada um dos vetores, inclusive e principalmente o relativo à Comissão Parlamentar Conjunta, que integradas as seções, ampliadas e formalizadas as funções atuais estará atuando, de fato, como embrião do que seria o Parlamento do Mercosul.

## **5. SUGESTÕES**

Em cumprimento à demanda da orientação original deste trabalho, ressalvada a absoluta necessidade de que as variáveis sejam equacionadas em um foro mais abrangente, apresentamos as sugestões que seguem. Embora estejam na linha de consolidação da atuação parlamentar e no sentido da institucionalização do Mercosul estão grupadas em direção a:

### **Integração dos Parlamentos à Sociedade a nível nacional**

1) Estabelecimento de um sistema de comunicação prévia do Executivo ao Legislativo quanto aos eventos, negociações e conseqüentes decisões. Esta interação deverá ser prévia aos tratados aditivos ou protocolos.

2) Reformas regimentais no sentido da busca de um ponto ideal de participação e finalização do debate, nos Parlamentos nacionais, para elevar sua eficácia, eficiência e, sobretudo, sua imagem perante a opinião pública.

3) Sistemas de acesso tipo «toll free phone», «página de Internet», sistema integrado de respostas e sugestões para iniciativas e providências de integração ou desenvolvimento institucional.

4) Fixação formal, nos instrumentos internacionais, de exigências de participação parlamentar e/ou de colegiados setoriais da sociedade organizada ou representantes dos interesses difusos nas decisões que afetem a integração.

5) Propostas de legislação de estímulo integracionista em cada um dos Parlamentos nacionais.

### **Integração das seções da Comissão Parlamentar Conjunta**

1) Acesso da Comissão Parlamentar Conjunta às instâncias indicadas por monitoramento de estruturas do Executivo, encarregadas de planos e progra-

mas nacionais, sua regulamentação e estágios prévios de negociação, para captar pontos possíveis e desejáveis para integração a nível de Mercosul.

2) Estrutura e sistema de intercâmbio de técnicos, consultores, informações e bancos de dados entre as Seções Nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta e entre os Parlamentos (ver possibilidade embrionária do Interlegis).

3) Definição legal de sua capacitação para apresentar proposições a nível nacional de cada seção, como as demais comissões parlamentares.

4) Definição da posição da Comissão Parlamentar Conjunta num organograma abrangente das várias instâncias decisórias, informativas, controladoras setoriais, de monitoria parcial ou de recomendação.

## **Ação parlamentar no sentido da integração institucional no Mercosul**

1) Estudo comparativo da competência legislativa atual, a nível de Constituição e legislação substantiva, em cada Estado-Membro. Indicação das tendências sociais de mudança que signifiquem maior participação da representação social nas decisões.

2) Transferência de experiência em termos de normas e estruturas de apoio entre os parlamentos nacionais, quando legalmente compatíveis, para acelerar processos nacionais de integração social que refletiriam sobre a integração do Mercosul.

3) Fortalecimento das estruturas de comunicação entre os Parlamentos, em especial nas comissões, e entre as várias seções da Comissão Conjunta, mas também com a sociedade civil organizada ou células da organização ainda difusa.

4) Estabelecimento de estruturas integradas de monitoramento das tendências ou diretrizes setoriais indicadas nos planos e programas dos governos dos Estados Membros para adequação e integração da legislação, regulamentação e padronização em cada setor e entre os mesmos. (poderia ser uma subcomissão da Comissão Conjunta).<sup>29</sup>

Com base no art. 24 do Tratado de Assunção, conjugado ao art. 3º letra c, do Regimento Interno da CPC, estabelecer como *praxis* a participação de representante do GMC nas reuniões plenárias da Comissão, para apresentar relatório circunstanciado do desenvolvimento do processo de integração e para responder a perguntas apresentadas pela CPC. Tal iniciativa serviria, ademais, para preencher o *gap* existente entre os Parlamentos e as instâncias negociadoras do Mercosul.

<sup>29</sup> Mudanças bruscas sem acordo prévio entre os Estados Membros podem causar distúrbios na integração como o caso da desvalorização do Real.

6) Com base na recente Declaração Bilateral das Seções Argentina e Brasileira da CPC, emitida em Buenos Aires, em 30 de setembro último, que estabeleceu a meta de criação do Parlamento do Mercosul até o ano 2010, iniciar estudos com vistas a avaliar a possibilidade de reforma do Protocolo de Ouro Preto para se estabelecer a representação proporcional no seio da CPC. Realizar levantamento, paralelamente, quanto à existência de convergências ideológicas entre os principais partidos políticos da região, com vistas ao reagrupamento dos membros da CPC por Famílias Políticas, a exemplo das Assembléias Parlamentares dos Tratados de Paris e de Roma. São estes, a nosso ver, os primeiros passos a serem dados para que se possa vislumbrar o estabelecimento de um Parlamento do Mercosul. Estas duas iniciativas confeririam algum grau de supranacionalidade à CPC, que poderia passar ao estágio intermediário de Assembléia Parlamentar. Lembremos de que foi a legitimidade conferida ao Parlamento Europeu pela eleição direta de seus membros, que fez com que os Estados procurassem sanar o *déficit democrático* identificado no processo de integração, outorgando àquele órgão crescente participação nas decisões comunitárias

## BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio H.H. 1988. «Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro», *Dados*, 31(1):5-34.
- 1993: «Strangers in a Common Land: Executive/Legislative Relations in Brazil, IN: Marks (org.). *Political Constraints on Brazil's Economic Development*, op. cit., pp. 105-130.
- ABREU, Alzira Alves de & José Luciano de Mattos DIAS. 1995. *O Futuro do Congresso Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- ALMEIDA, Hamilton & Oscar VILAS. 1999. «Integração», *Gazeta Mercantil*.
- ALONSO, Marta Dolabella de Lima. 1990. *Fluxo de Informação na Câmara dos Deputados*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- AMES, Barry. 1986. «O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período pluripartidário», *Dados*, 29(2).
- 1987. «The Congressional Connection, the Structure of Politics, and the Distribution of Public Expenditures in Brazil's Competitive Period», *Comparative Politics*, 19:147-171.
- 1993. «Desparately Seeking Politicians: Strategies and Outcomes in Brazilian Legislative Elections», IN: Pedone (org.). *Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados*, op. cit., pp. 145-192.

- 1995. «Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress», *Journal of Political Science*, 57:324-343.
- AVERBUG, André. 1999. «O Brasil no Contexto da Integração Hemisférica: Controvérsias em torno da Alca», *Revista do BNCES*, Rio de Janeiro, V. 6, N. 11, pp. 49-78, junho.
- AVELAR, Lúcia Mercês de. 1996. *Mulheres na Elite Política Brasileira: Canais de acesso ao poder*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.
- AZEVEDO, Luiz & Adacir REIS. 1994. *Roteiro de Impunidade: Uma radiografia dos sistemas de corrupção*. São Paulo: Scritta Editorial.
- BAAKLINI, Abdo I. 1993. *O Congresso e o Sistema Político do Brasil*. São Paulo: Paz & Terra.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Giafranco. 1997. *Dicionário de Política*, Brasília, Universidade de Brasília.
- BONFIM, Luiz Almeida do. 1991. *A Participação dos Evangélicos na Constituinte de 1988*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- BRAGA, Sérgio Soares. 1998. *Quem foi Quem na Assembléia Constituinte de 1946: Um perfil sócio-econômico e regional da Assembléia Constituinte de 1946*. 2 Vols. Brasília: Câmara dos Deputados.
- CAMPOS, Francisco Itamí & Arédio Teixeira DUARTE. 1996. *O Legislativo em Goiás*. Goiânia: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás.
- CARVALHOSA, Modesto (org.). 1994. *O Livro Negro da Corrupção*. Rio de Janeiro: Paz & Terra.
- CEBRAP. 1994. *O Desafio do Congresso Nacional: Mudanças internas e fortalecimento institucional*. São Paulo: Cadernos de Pesquisa N° 3.
- CLOSE, David. (org.). 1995. *Legislatures and the New Democracies in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- DINIZ, Simone. 1993. *A Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados*. São Paulo: CEBRAP.
- 1994. *O Sistema de Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados*. São Paulo: CEBRAP.
- DOMINGUES, Mauro Petersem. 1997. *A Assembléia Legislativa do Espírito Santo: Organização interna e produção legal de 1991 a 1994*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Mestrado.
- DRUMMOND, Maria Cláudia. 1997. *Mercosul: Introdução e Desenvolvimento*. Senado Federal.
- EVARISTO, Tina. 1999. «Crise». *Correio Braziliense*
- EUGSTER, Markus. 1994. *Der brasilianische Verfassungsgebungsprozess von 1987/88*. Bern: Verlag Paul Haupt.

- FARIA, Werter R. 1994. *Órgãos de Integração e Instituições Parlamentares Internacionais*. Associação Brasileira de Estudos da Integração e Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Seção Brasileira.
- FIGUEIREDO, Argelina C. 1997. «Estrutura Burocrática e Relações Executivo/Legislativo no Brasil», IN: KAS (org.). *Agenda Política e Institucional do Mercosul*, op. cit., pp. 89-99.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & Fernando G. P. LIMONGI. 1994. «Processo Legislativo e Produção Legal no Processo Pós-Constituinte», *Novos Estudos CEBRAP*, 38:24-37.
- 1995. «Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29:175-200.
- 1996. Congresso Nacional: Organização, processo legislativo e produção legal. São Paulo: CEBRAP (Caderno de Pesquisa Nº 5).
- 1997. «O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou delegação», *Novos Estudos CEBRAP*, 47:127-154.
- FLEISCHER, David. 1975. *Thirty Years of Legislative Recruitment in Brazil*. Washington, DC: SAIS. Johns Hopkins University, Center of Brazilian Studies (Occasional Paper Nº 5).
- 1981 (org.). *Os Partidos Políticos no Brasil*. (2 Vols.). Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- 1982. *Do Antigo ao Novo Pluripartidarismo: Partidos e Sistemas Partidários no Congresso Nacional (1945-1984)*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- 1986. «The Brazilian Congress: From ‘Abertura’ to ‘New Republic’», IN: Selcher (org.). *Political Liberalization in Brazil*, op. cit., pp. 97-133.
- 1988 «Perfil Sócio-Econômico e Político da Constituinte», IN: Guran (org.). *O Processo Constituinte, 1987-1988*, op. cit., pp. 29-40.
- 1990. «The Constituent Assembly and the Transformation Strategy: Attempts to Shift Power from the Presidency to the Congress», IN: Graham & Wilson (orgs.). *The Political Economy of Brazil*, op. cit., pp. 210-258.
- 1995. *Las Consecuencias Políticas del Sistema Electoral Brasileño: Partidos Políticos, Poder Legislativo y Gobernabilidad*. San José, CR: IIDH/CAPEL (Cuadernos CAPEL Nº 39).
- 1997a. «Political Corruption in Brazil: The Delicate Connection with Campaign Finance», *Crime, Law and Social Change*, 25:297-321.
- 1997b. «The Brazilian Congress», IN: Kurian (org.). *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, op. cit., pp. 90-97.
- FRADE, Laura. 1997. *Bancadas Suprapartidárias no Congresso Nacional Brasileiro, 1995-1996*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- FRADERA, Véra Jacob de. 1999. «A Integração Européia e o Mercosul...», *Revista de Direito do Consumidor* n. 31, Julho – Setembro.

- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. 1975. *A Câmara dos Deputados: Síntese histórica*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Gazeta Mercantil*. Editorial. 1999. «Empresários se entendem no Mercosul».
- GOMES, Angela Maria de Castro. 1980. *Regionalismo e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos anos 30*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- GOMES, Maria Angélica. 1995. *Equidade e Universalidade do Direito à Saúde: Representação de interesses no Congresso Nacional, 1987-1990*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- GOMES, Georgia Daphne Sobreira. 1995. *Atuação dos Grupos de Interesse na Câmara Legislativa no Distrito Federal: Impacto sobre a reeleição de deputados em 1994*. Brasília: Universidade de Brasília.
- GRAHAM, Lawrence & Robert WILSON (org.). 1990. *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*. Austin: University of Texas Press.
- GURAN, Milton (org.). 1988. *O Processo Constituinte*. Brasília: Agil.
- IGLÉSIAS, Francisco. 1986. *Constituintes e Constituições Brasileiras*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- JOHNSON III, Ollie. 1997. «Racial Representation in Latin American Politics: Black Members of the Brazilian National Congress», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40(4):
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG. 1997. *A Agenda Política e Institucional do Mercosul: Aportes para a integração regional*. São Paulo: KAS.
- KINGSTONE, Peter R. & Timothy J. POWER (orgs.). 1998. *Democratic Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. 1989. «O Quadro Partidário na Constituinte», *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1(1):91-123.
- 1993 (org.). *Brazil: The Challenges of the 1990s*. London: University of London.
- KRAMER, Paulo Roberto & Marta Dolabela de Lima ALONSO. 1993. *Estrutura e Funcionamento das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados*. Brasília: Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília.
- KRIEGEKURIAN, George (org.). 1998. *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*. Washington, DC: Congressional Quarterly.
- LAMOUNIER, Bolivar. 1993. «Institutional Structure and Governability in the 1990s», IN: Kinzo (org.). *Brazil: The Challenges of the 1990s*, op. cit., pp. 117-137.
- LEAL LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. *O Congresso Nacional e a Distribuição de Benefícios Sociais: As propostas legislativas de educação e saúde entre 1988-1994*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- LEAL, Ricardo Pereira Câmara & Giovani Pereira e Silva. 1998. «O Mercosul e a

- Integração Regional dos Mercados Acionários Argentino e Brasileiro», *ERA – Revista de Administração de Empresas*.
- LIMA, José Alfredo Graça. 1999. «O Processo de Associação Mercosul – União Européia», *Política Externa*, V. 8 N. 1, Julho.
- LIMONGI, Fernando G. P. & Argelina C. FIGUEIREDO. 1995. «Partidos Políticos na Câmara dos Deputados», *Novos Estudos CEBRAP*, 41:497-525.
- Maciel, Marco Antônio. 1995. «Parlamentos, Sistema eleitoral, Sistema Partidário e Sistema de Governo», IN: Abreu & Dias (orgs.). *O Futuro do Congresso Brasileiro*, op. cit., pp. 93-98.
- MAINWARING, Scott & Anibal P. LIÑÁN. 1997. «Party Discipline in the Brazilian Constituent Congress», *Legislative Studies Quarterly*, 22(4):453-483.
- MARKS, Sigfried (org.). 1993. *Political Constraints on Brazil's Economic Development*. Miami: North-South Center.
- MEDEIROS, José Artur Denot. 1998. «O Brasil e a Integração Regional: O momento atual da Aladi e do Mercosul», *Boletim de Integração Latino-Americana* n. 22
- MELO, Liana. 1999. «O Inimigo Europeu», *Isto É*, Março.
- MICHILES, Carlos José de Oliveira. 1988. *Democracia Popular: As emendas populares na Constituinte de 1987/1988*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Mestrado.
- MICHILES, Carlos José de Oliveira. et al. 1988. *Cidadão Constituinte: A saga das emendas populares*. São Paulo: Paz & Terra.
- MORAES, M. V. Prati de. 1999. «Salvar o Mercosul», *O Globo*.
- NEWMANN, Denise. 1999. «Economia e Negócios», *O Estado de São Paulo*.
- NICOLAU, Jairo Marconi. 1997. «As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira», *Dados*, 40(3):441-464.
- PALACIOS, Ariel. 1999. «Empresário Brasileiro... Mercosul...», *O Estado de São Paulo*.
- PALACIOS, Ariel, Carlos Alberto Jr. & Paula Pacheco. 1999. «Do tango ao bolero», *Época*, ano 2 n. 63, Agosto.
- PEREIRA, Antônio Carlos. 1999. «A hora da verdade no Mercosul» *O Estado de São Paulo*.
- PEREIRA, Lia Valls. 1998. «A Agenda do Mercosul», *Conjuntura Econômica*, Dezembro.
- RODRIGUES, Ricardo José. «O Papel do Colégio de Líderes no Processo Legislativo da Câmara dos Deputados», *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 83:131-146.
- SANTOS, Fabiano Guilherme M. 1994. *Teoria das Decisões Legislativas: Microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Doutorado.
- 1995. «Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963», *Dados*, 38(3).

- 1997a. «Patronagem e Poder na Agenda Política Brasileira», *Dados*, 40(3):465-491.
- 1997b. «Dinâmica Congressual e Regulação Econômica: O caso da lei portuária», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33:133-146.
- 1997c. «Democracy and Legislative Dynamics in Brazil», trabalho apresentado no Brazil Seminar, Institute of Latin American Studies, University of London, Fevereiro.
- 1997d. «Presidents, Partidos e Legisladores na Câmara dos Deputados», trabalho apresentado no XXI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, MG, outubro de 1997.
- SANTOS, Fabiano Guilherme M. & Octávio AMORIM NETO. 1997. «The Executive Connection: explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil», trabalho apresentado no XX Congresso Internacional da LASA, Guadalajara, México, abril de 1997.
- SANTOS, Fabiano Guilherme M. & Inês PATRÍCIO. 1997. «Modelo de Comportamento Legislativo sob Restrições Institucionais», *Nova Economia* (UFMG), 8(2):65-81.
- SANTOS, Wanderley Guliherme dos & Rogério Augusto SCHMIDTT. 1994. «Representação, Proporcionalidades e Democracia», *Monitor Político* (Rio), 2(5).
- SARNEY, José. 1999. «Discurso na Tribuna do Senado Federal». 14 de Outubro.
- SIMONETTI, Eliana. 1999. «União Indissolúvel», *Veja*, ano 32 n. 34.
- SOARES, Aldo Renato. 1999. «Nacional», *Gazeta Mercantil*.
- 1999. «Avanço Diplomático para o Mercosul», *Gazeta Mercantil*.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. 1971. «El Sistema Electoral y Representación de los Grupos Sociales en Brasil, 1945-1962», *Revista Latinoamericana de Ciência Política*, 2(1):5-23.
- SOARES, Rosinethe Monteiro. 1986. «Constituinte», Coferência Thommas Jefferson Institute.
- 1991. «Auditoria e Avaliação da Execução» *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal.
- 1991. «Fiscalização e Controle do Executivo pelo Legislativo» *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal.
- 1992. «A prática da Elaboração Legislativa» *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal.
- 1992. «Prática do Processo Legislativo», *Revista de Informação Legislativa do Senado*.
- 1993. «O Legislativo Brasileiro Pós-Constituinte», *Cadernos Universitários*, Parte III: Poder Legislativo. Brasília: Dept. de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília.
- 1997. «Curso de Especialização em Assessoria Parlamentar|»-Brasília, UNB e Câmara dos Deputados.
- 1998. «A instituição Legislativa no Brasil» Brasília- em publicação- editora provável Thesaurus.

- 1999. «Os instrumentos de fiscalização à disposição do Congresso» Brasília- INESC
- SOARES, Rosinethe Monteiro & Abdo I. BAAKLINI. 1975. *O Poder Legislativo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- SOARES, Rosinethe Monteiro e David FLEISCHER. 1998. «Parlamentos no Mercosul: Brasil» Seminário CLAEH/PNUD.
- SOUZA, Amaury de & Bolivar LAMOUNIER. 1990. «La Elaboración de la nueva Constitución Brasileña», *Sintesis* (Madrid), 11:245-264.
- SOTOMAYOR, Walter. 1997. «O futuro do Mercosul», *Jornal de Brasília*.
- SOUZA, Celina. 1997. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. New York: St. Martin's Press.
- TACHINARDI, Maria Helena. 1999. «Mercosul», *Gazeta Mercantil*.
- TATHAM, Allan F. 1998. «The Articulation of Different Parliaments», *Parliament, Estates e Representation*, Hampshire: Ashgate Publishing.
- VERNER, Joel G. 1975. «The Structure of Public Careers of Brazilian Legislators», *International Journal of Comparative Sociology*, 16(1/2):64-80.
- WIDELL, Robert Warner. 1975. «O Legislativo Brasileiro e o Desenvolvimento Nacional», IN: Mendes de Almeida (org.). *O Legislativo e a Tecocracia*, op. cit., pp. 249-251.
- ZIRKER, Daniel. 1995. «The Legislature and Democratic Transition in Brazil», IN: Close (org.). *Legislatures in the New Democracies in Latin America*, op. cit., pp. 89-112.



# ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL MERCOSUR, LOS PARLAMENTOS Y LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA

*Carlos Alberto González, Carlos Mateo Balmelli  
y Rosa María G. de Scavone*

## I. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

El Mercosur, en este estudio, será encarado desde una perspectiva que lo considera como la respuesta adecuada a los procesos de globalización; y, desde otro punto de vista, se analizarán las características institucionales mercosurianas. Esto último supone pasar revista a las estructuras existentes y analizar las deficiencias que hacen que la arquitectura institucional del Mercosur sea insuficiente para permitir y facilitar la realización de políticas que supongan armonización de normas y coordinación de mecanismos de decisión y ejecutivos. En este sentido, el Tratado de Asunción es un emprendimiento ambicioso, pero contiene un esquema institucional muy reducido. Debido a ello, en el Protocolo de Ouro Preto se reconoció la necesidad de mejorar la institucionalidad, lo que supuso incorporar factores institucionales que no habían sido tomados en cuenta en el Tratado de Asunción (Operti, 1997, p. 79).

No creemos pertinente, a los fines de este trabajo, hacer referencia exclusivamente a la agenda paraguaya del Mercosur, puesto que la construcción institucional de dicho órgano supone temas de la agenda político-institucional que atraviesa en forma transversal a los cuatro miembros plenos del Mercosur.

No olvidemos que el proceso integracionista debe ser entendido como un esfuerzo colectivo en el que los países que participan tienen el propósito de establecer arreglos institucionales que faciliten la superación de las asimetrías y conduzcan a homogenizar ciertas estructuras de los sistemas jurídicos nacionales.

En un primer momento manifestamos que el Mercosur es una respuesta político-institucional a las tendencias globales del nuevo escenario internacional. La actual complejidad internacional importa reconocer la necesidad de crear

bloques regionales que sirvan de mecanismos para insertar a una determinada región en los procesos de globalización. Coincidiendo con nuestra afirmación, J. H. Herreros concibe el proceso de integración como una forma de articulación institucional que se impone para enfrentar las megatendencias (Herreros Vegas, 1995, p. 212):

El Mercosur no es un megamercado, pero es un mercado suficientemente importante para merecer atención en un mundo de megamercados. La tendencia a la regionalización es un dato de la realidad y el Mercosur es una respuesta a nuestro alcance frente a esa realidad.

## **1. Necesidad de regionalización político-institucional**

El hecho de reconocer la necesidad de regionalización político-institucional nos confirma la hipótesis de que los Estados nacionales en forma aislada son incapaces de satisfacer las demandas socioeconómicas del orden doméstico. La globalización supone la salida de la política, los problemas y sus soluciones del marco referencial del Estado-nación (Held, 1995). Desde esta perspectiva, la creación del Mercosur significa la instauración de un escenario institucional que define la modalidad de inserción individual y colectiva en los procesos de globalización; y, al mismo tiempo, implica la comprensión de la política mediatizada en tres niveles: el global, el regional y el doméstico. El aumento de la interacción que se genera entre los socios del bloque regional debe ser facilitado y estimulado a través de la creación de mecanismos adecuados para consolidar la dimensión institucional del Mercosur.

## **2. Antecedentes históricos**

El Mercosur, como proceso de integración no constituye el primer intento de integración regional que se produce en la región. En el pasado se intentaron y se pusieron en marcha procesos de integración desde enfoques opuestos a los que hoy orientan el Mercosur. En las décadas pasadas el regionalismo latinoamericano era concebido como un proceso de integración contradictorio y excluyente de los procesos internacionales. La integración era percibida como un instrumento de defensa colectiva ante las adversidades originadas en el sector externo. Sin embargo, hoy se lo concibe como un elemento ofensivo y flexible que debe contribuir a mejorar la inserción internacional de América Latina (Van Klaveren, 1997, p. 217).

En el pasado reciente, la integración era diseñada desde una concepción defensiva, dirigista y autárquica. La propuesta integracionista suponía un modelo de desarrollo introvertido y estadocéntrico; la posibilidad de consolidar un estilo de desarrollo extravertido que condujera a la práctica de un *regionalismo abierto* era desconocida. En el presente, el proceso integracionista de los países del Mercosur se orienta a consolidar un modelo denominado de *regionalismo abierto*. Esto se expresa en las políticas comerciales y en el uso del arancel externo común no como una herramienta que persigue el propósito de amurallar y ensimismar a los países que integran el mercado regional del sur. El Mercosur no se constituye en una fortaleza defensiva en la que puedan encontrar lugar las viejas políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones. Por el contrario, el Mercosur se construye desde la perspectiva del *regionalismo abierto*, lo que sugiere la necesidad de establecer arreglos institucionales que contengan los componentes de un modelo de desarrollo extravertido que hagan compatibles los procesos nacionales y regionales con las tendencias globales (Herrerías Vegas, 1995, p. 208).

El Mercosur «reúne los atributos propios de un subsistema de la sociedad internacional»; es decir, «está conformado por una pluralidad de Estados soberanos», entre los cuales existe una interacción *in crescendo* y, por último, supone la aceptación de un conjunto de reglas e instituciones comunes (Bull, 1995, p. 225). A partir del Protocolo de Ouro Preto se establece (artículo 34) que «*el Mercosur tendrá personalidad jurídica de derecho internacional*». Con ello se dimensiona el propósito de hacer de él un mecanismo de incorporación a la globalidad y un instrumento de compenetración intrarregional que exige la consolidación de esquemas institucionales.

### 3. Requerimientos del Mercosur

La profundización del Mercosur demanda impulsar un proceso de creación institucional que permita la formación de un espacio jurídico en el que los Estados parte posean una membresía en virtud de la cual adquieran derechos y obligaciones. Para ello es importante que en el orden doméstico se ejecuten políticas públicas que conduzcan a lograr la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad democrática.

El Mercosur debe construirse a partir de posiciones políticas que supongan el abandono de las actitudes unilaterales e impliquen una coherencia entre la vocación integracionista y los procesos internos de ordenación social. No se puede conformar desde una perspectiva endogenista y a partir de gestos unilaterales. No se debe entender el proceso de consolidación institucional mercosu-

riano como un escenario permisivo en el cual los intereses individuales se maximizarán en detrimento de las posibilidades e intereses de los otros socios.

El proceso de integración debe responder al principio según el cual lo que no es beneficioso para una de las partes no sirve para las demás ni contribuye al proceso. «*No confundir que la integración es simplemente oportunidad para pocos sino que tiene que ser beneficiosa para todos*» (Abreu, 1996, p. 64). Asimismo, para evitar las actitudes unilaterales se debe impulsar una estrategia de desarrollo institucional que disminuya la discrecionalidad de los Estados. Por ello, es inadmisibles mantener la dicotomía institucional entre el ordenamiento jurídico político local y la institucionalidad emergente y necesaria en la profundización de los procesos de integración.

#### **4. Deficiencias de la constitución del Mercosur**

El Mercosur cuenta en la actualidad con instancias intergubernamentales que abarcan organismos que representan a los gobiernos; no existen instancias jurisdiccionales ni parlamentarias apropiadas que puedan resultar satisfactorias. Es más, como se explicará más adelante, en el proceso de creación legislativa y de internalización de las normas comunitarias se observa que la iniciativa y la producción del derecho comunitario es obra de los Poderes Ejecutivos y que los Parlamentos nacionales cumplen la función de internalizar las normas sin haber participado en su elaboración. Esto demuestra que la estructura del Mercosur es una entidad intergubernamental cuyas decisiones son adoptadas en forma consensuada y con la presencia de todos los Estados parte (Operti, 1997, p. 141).

La caracterización del Mercosur como una institucionalidad de naturaleza intergubernamental no debe revestir un carácter definitivo; por el contrario, su consolidación como espacio económico y como proyecto histórico demanda la creación de instancias comunitarias de naturaleza jurisdiccional y legislativa. Lo primero responde a la necesidad de dotar al Mercosur de seguridad jurídica (Abreu, 1997, p. 28), y lo segundo, un objetivo de más largo plazo, tiene el propósito de unificar los sistemas legislativos y de superar el déficit democrático que está presente en los procesos de creación de instancias supranacionales.

La estrategia de desarrollo institucional del Mercosur debe aceptar que este, en primer término, es un proyecto político (Gros Espiell, 1997, p. 45) que debe ser elaborado en una dimensión político-institucional y comprenderá también de manera fundamental la estrategia económica. Conduciría a un error concebir al Mercosur solamente como un proceso económico y que considere la política institucional como un subproducto de los factores económicos de la integración.

En este punto, vale la pena recordar el inicio del proceso integracionista para señalar el significado y la incidencia de los factores políticos de la integración. Las particularidades históricas que dieron origen al Mercosur corroboran que este es más que un acuerdo económico y comercial. No se debe desconocer en el análisis la coincidencia del acercamiento entre el Brasil y la Argentina a través de los procesos de democratización interna que vivieron estos dos países. De más está recordar que la integración de los dos gigantes del Mercosur supuso la sustitución de la hipótesis de conflicto por la de cooperación, lo cual aparejó dejar de lado las obsoletas obsesiones geopolíticas (Sangmeister, 1994, p. 191).

La cuestión previa a cualquier proceso de integración es de naturaleza política e institucional, razón por la cual la integración como un espacio económico debe ser comprendida y fortalecida en su dimensión institucional.

Otro elemento que debe ser priorizado en el proceso de desarrollo institucional es el enfoque incrementalista. Esto significa que la construcción y la consolidación de los arreglos institucionales deben ser el resultado de una visión estratégica que incorpore en cada momento político de la integración los nuevos modelos institucionales que sean la respuesta al aumento de la complejidad, la cual es provocada por la ampliación de la profundización en el proceso de integración. La construcción de la arquitectura institucional del bloque regional no se elabora desde un modelo institucional concebido a priori. Partiendo desde un punto de vista jurídico e institucional, se debe entender que el proceso de integración es gradual. Esto último conduce a que en el debate institucional se dimensione la gradualidad que han cobrado los procesos de acomodación de los ordenamientos nacionales y la implementación de las normas e instituciones comunitarias. Este enfoque reconoce la necesidad de que se correspondan la profundización del proceso y su inevitable respuesta institucional.

La estrategia de desarrollo institucional debe reconocer las restricciones que impone el proceso de integración y no debe orientarse hacia objetivos distantes y confusos que tornan rígida la voluntad de los protagonistas.

La agenda institucional debe contener las respuestas racionales e inmediatas que faciliten el objetivo de complementariedad que debe constituirse en uno de los ejes centrales de los procesos de integración.

## **5. Estrategias**

El diseño de la estrategia de desarrollo institucional debe aceptar el principio de que este no se autolimita, es decir, los Estados miembros deben admitir la predisposición a hacer permeables sus soberanías. El Mercosur como pro-

yecto político y como instrumentación jurídica es un proceso abierto que no reconoce un estadio final (Gros Espiell, 1997, p. 46).

El principio de la soberanía absoluta de los Estados debe ser sustituido por el principio de la apertura y concesión de soberanía. Los miembros del Mercosur deben estar comprometidos políticamente a prever en sus respectivos sistemas jurídicos las herramientas necesarias que les permitan transferir soberanía a instancias supranacionales.

## 6. Órganos del Mercosur

La arquitectura institucional del Mercosur comprende:

- el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano supremo, integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía de los Estados parte (artículos 9, 10 y 11 del Tratado de Asunción);

- el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo, integrado por los ministros de Relaciones Exteriores (artículo 13 del Tratado de Asunción);

- la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), conformada por igual número de parlamentarios representantes de los Estados parte (artículo 23 del Protocolo de Ouro Preto);

- el Foro Consultivo económico-social (FCES), órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado por igual número de representantes de cada Estado parte (artículo 28 del Protocolo de Ouro Preto);

- la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM).

Esta arquitectura institucional denota la naturaleza preeminente intergubernamental del Mercosur y expresa la ausencia de un órgano supranacional que como última instancia pueda resolver las controversias que se susciten en el seno de aquel. Solo el Protocolo de Ouro Preto establece precariamente un mecanismo de solución de controversias en los artículos 43 y 44, los cuales remiten a las disposiciones pertinentes del Protocolo de Brasilia, que será analizado más adelante.

El Mercosur, a los efectos de su consolidación como proyecto histórico y como escenario económico, necesita de instancias jurisdiccionales que puedan decir derecho y así dotar de seguridad jurídica a la región.

El proceso de institucionalización exige, en primer término, la creación de instancias jurisdiccionales que no solo resuelvan las controversias *strictu sensu* sino que afirmen el derecho comunitario en relación con los derechos nacionales (Gros Espiell, 1997, p. 47).

La supranacionalidad jurídica tiene diversos propósitos:

a) jerarquizar el derecho comunitario como norma superior al derecho nacional;

b) facilitar la internalización de las normas comunitarias;

c) dotar de previsibilidad y seguridad jurídica a las transacciones que se lleven a cabo dentro del Mercosur o aquellas que, pactándose fuera de él, producen efecto en su interior.

Es importante señalar la necesidad de la seguridad jurídica como componente indispensable del Estado de derecho, principalmente en lo atinente a precautelar los intereses de los particulares (Mateo Balmelli, 1998, p. 85):

En el proceso de integración se debe enfatizar la necesidad de establecer un marco institucional que signifique la creación de órganos e instituciones capaces de vincular a las partes. Por tanto, el esfuerzo integrador debe orientarse a propulsar la configuración de órganos de justicia que, a través de sus resoluciones, atribuyan virtualidad jurídica a la normativa que configura el ordenamiento jurídico regional. La supranacionalidad de las instancias jurisdiccionales beneficia a todos y en especial a los particulares. Muchas veces los gobiernos son transgresores de las normas comunitarias, pero a través de los mecanismos diplomáticos logran arreglar sus discrepancias. Sin embargo, los ciudadanos, como actores privados, no cuentan con la protección jurídica adecuada si los procesos de consolidación de un mercado común no van acompañados de la instauración de instancias jurisdiccionales que otorguen seguridad jurídica a las transacciones que ellos realicen. El dilema de la seguridad jurídica demanda una solución a los efectos de proteger a los particulares y de dotarlos de garantías individuales.

## **7. Interpretación uniforme del derecho de la integración**

El Mercosur, para que pueda consolidarse como un espacio económico con características propias, debe establecerse como una comunidad jurídica de Estados, lo cual supone la creación de un derecho comunitario cuyos sujetos no son únicamente los Estados miembros, sino también sus nacionales.

La consolidación del proceso mercosuriano requiere contar con un corpus jurídico que sea vinculante para los Estados y ciudadanos, y cuya aplicación, además, no dependa de cuestiones jurídicas previas. Según Raimundo Barros Charlín, «la aplicación directa de la norma de integración resulta requisito de uniformidad, eficacia y certeza jurídica. Por cierto, las condiciones de publicidad son ineludibles» (1997, p. 12).

La aplicación directa de la norma requiere el reconocimiento de la primacía del derecho comunitario frente al derecho interno de cada país. En el caso euro-

peo, ninguno de los tratados de la construcción integradora dispone la primaria del derecho europeo comunitario en relación con el derecho interno de cada país. En Europa ha sido el Tribunal Europeo de Justicia el encargado de reconocer la supremacía del derecho comunitario. En el presente, tal solución jurisprudencial es inviable en el Mercosur, puesto que no está prevista en su estructura institucional ninguna instancia jurisdiccional a la cual se le pueda encomendar dicha función. Por lo tanto, en los diversos tratados que configuran el orden jurídico mercosuriano debe establecerse la primacía de este, tanto en lo que se vincula al derecho originario (el tratado inicial) como al derecho derivado del ejercicio de las competencias de sus órganos (Barros Charlín, 1997, p. 13).

Sin embargo, y como lo estudiamos más adelante, la actual realidad del Mercosur no refleja esta aspiración.

Otra característica necesaria para el perfeccionamiento jurídico del Mercosur es la necesidad de contar con una interpretación uniforme del derecho. Esta necesidad lleva a la instalación de una Corte de Justicia del Mercosur que sea capaz de generar una jurisprudencia uniforme que evite interpretaciones contradictorias del derecho, lo que supondría un trato desigual entre los nacionales de los países miembros. El establecimiento de organismos jurisdiccionales hará que la justicia y el derecho se conviertan en bienes accesibles para los particulares que se sientan afectados por actos discriminatorios.

La institucionalización del Mercosur sugiere la necesidad de encarar el dilema de la ausencia de instancias jurisdiccionales. De no dársele la respuesta institucional adecuada, seguirán existiendo los problemas y controversias provocados por los mecanismos insuficientes de creación, internalización y aplicación del derecho comunitario.

## **8. Principios de la política exterior de los países miembros del Mercosur**

El Mercosur, para que recobre su impulso inicial, requiere que los países que lo integran practiquen una política exterior que se caracterice por su vocación y lealtad a los principios rectores de la integración.

Los países del Mercosur deben tener una política exterior predecible y que sea capaz de anticipar las necesidades del proceso de integración. Se exige una membresía activa, lo cual implica aprovechar las ventajas de la integración dentro de un esquema que reconozca la reciprocidad del compromiso integracionista.

La política exterior debe fundarse en el principio de la coherencia, según el cual aquella no puede ser antagónica con la política de orden doméstico. La

política exterior no debe reflejar la política interna, sino más bien asegurar su existencia (Valdés, 1999, p. 17).

Otro principio que debe estar incorporado a la política exterior es el apego al derecho internacional y la lealtad sin ambigüedades a las obligaciones y derechos que se derivan de la membresía integracionista. No pueden aceptarse gestos unilaterales o comportamientos transgresores de las normas comunitarias que vacían de contenido institucional la convivencia dentro del Mercosur. Por lo tanto, los Estados miembros deben actuar responsablemente de acuerdo con una visión histórica que señale al Mercosur como algo que trasciende el destino particular de cada Estado.

El principio del regionalismo abierto sugiere un protagonismo activo internacional del Mercosur y la ejecución de políticas públicas que conduzcan a la gestión eficiente de las variables económicas, la estabilidad institucional y jurídica, y la gobernabilidad democrática en la región.

## **II. DIMENSIÓN PARLAMENTARIA DEL MERCOSUR**

### **1. Funcionamiento, debilidades e insuficiencias en el tratamiento de los temas del Mercosur en los Parlamentos nacionales**

Para debatir el tema vinculado con el funcionamiento, las debilidades y la insuficiencia de los temas del Mercosur en los Parlamentos nacionales, debemos considerar en primer término la estructura jurídica del Mercado Común del Sur a los efectos de determinar el papel de los Parlamentos nacionales dentro de ella.

En primer lugar, debe señalarse que el Tratado de Asunción otorga muy escasa consideración a la función parlamentaria; si bien, de conformidad con el régimen constitucional de cada uno de los cuatro Estados que integran el Mercosur, los Parlamentos deben aprobar los tratados internacionales, las relaciones entre aquellos las manejan los Poderes Ejecutivos respectivos. En tal sentido, en las discusiones vinculadas a la formación de este proceso de integración regional y en sus antecedentes, que se llevaron a cabo especialmente entre la Argentina y el Brasil, tuvieron actuación determinante y decisoria solo los Poderes Ejecutivos y no los Parlamentos, a los que cupo únicamente la aprobación del Tratado de Asunción y de los posteriores protocolos adicionales.

El Tratado de Asunción menciona en el artículo 1 *in fine* el compromiso de los Estados parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para

lograr el fortalecimiento del proceso de integración. Sin duda es esta una función que compete al Parlamento, sin perjuicio de que la aprobación de otros instrumentos jurídicos vinculados con este proceso integrador constituya también una atribución de los Poderes Legislativos. Solo el artículo 24 hace mención expresa a estos, al disponer que, con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común, se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur; agrega que los Poderes Ejecutivos mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del mercado común objeto del tratado.

Puede advertirse, sin embargo, que este instrumento no atribuía un papel muy específico a dicha Comisión, por lo que debió esperarse la aprobación del Protocolo de Ouro Preto para encontrar una ubicación verdaderamente institucional a este órgano de los Parlamentos del Mercosur. Fue así como, en los artículos 25 y 26, el mencionado Protocolo incorporó la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur a su estructura institucional, como órgano representativo de los Parlamentos de los Estados parte, con una integración igualitaria de parlamentarios representantes, los cuales serían designados por sus respectivos Parlamentos, y dispuso que dicha Comisión procuraría acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur. Agregó que coadyuvaría en la armonización de legislaciones tal como lo requiriera el avance del proceso de integración. Dispuso además que el Consejo solicitaría a la CPC el examen de temas prioritarios, que esta remitiría *recomendaciones* al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común. Por último, el artículo 27 del Protocolo de Ouro Preto establece que la CPC adoptaría su reglamento interno.

Debe resaltarse que, si bien el Protocolo de Ouro Preto fue suscrito en diciembre de 1994, los parlamentarios de los cuatro países comenzaron a tomar intervención en una u otra forma, poco tiempo después de suscrito el Tratado de Asunción, y en tal sentido podemos citar las siguientes acciones:

a. La reunión de diputados de Parlamentos del Mercosur llevada a cabo en Asunción los días 7 y 8 de mayo de 1991, en la que se declara que solo puede existir el Mercosur con democracia; que asumen el compromiso de impulsar en sus respectivos Parlamentos la ratificación del Tratado de Asunción; que el eficaz aprovechamiento de los recursos naturales implica la ineludible revisión de determinados tratados; que exhortan a los demás países de la región, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 20 del Tratado, a sumarse a este proceso de integración; y, finalmente, que para una verdadera integración, los Parlamentos deben generar opinión en sus respectivos países, a los efectos de armonizar las políticas y legislaciones nacionales.

b. La segunda reunión parlamentaria del Mercosur, celebrada en Buenos Aires del 19 al 21 de setiembre de 1991, acordó crear la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur —prevista en el artículo 24 del Tratado de Asunción—, integrada por ocho senadores y ocho diputados correspondientes a cada país miembro, designados por sus respectivos Parlamentos. En la misma reunión se manifestó la decisión política de crear el Parlamento del Mercado Común del Sur para avanzar hacia las metas de integración.

c. La tercera reunión parlamentaria del Mercosur se realizó en Montevideo los días 6 y 7 de diciembre de 1991 y en ella se aprobó un documento llamado «Preámbulo - Parlamento del Sur».

d. La primera sesión plenaria de la CPC, celebrada en la ciudad de Córdoba (Argentina) los días 21 y 22 de mayo de 1992, adoptó diversas recomendaciones y resoluciones entre las que cabe destacar de modo muy especial la que recomienda a los Gobiernos de los países miembros la firma de una nota reversal complementaria del Tratado de Asunción en la que se establezca que la condición de miembro del Mercosur está sujeta a la vigencia de las instituciones democráticas y al cumplimiento de los pactos de Derechos Humanos en sus respectivos territorios.

e. La segunda sesión ordinaria de la CPC fue celebrada en Brasilia los días 4 y 5 de marzo de 1993. En ella se adoptaron distintas resoluciones relativas a la reafirmación de la necesidad de plena vigencia del sistema democrático en los Estados parte; la necesidad de crear un fondo común de reconversión para asistir a los sectores sensibles; la necesidad de que el tema *políticas laborales* fuera incluido en el orden del día de la tercera sesión ordinaria de la Comisión. Al mismo tiempo, se produjeron declaraciones de suma importancia vinculadas con el proceso de integración, como la que se refiere a la preocupación por que no aumentaran las restricciones no arancelarias al comercio entre los países del Mercosur y el compromiso de brindar el apoyo legislativo que se requiriera para el desmantelamiento de talos restricciones.

f. La tercera sesión ordinaria de la CPC se realizó en Mendoza (Argentina) el 2 de julio de 1994. En ella se adoptaron resoluciones concernientes a cuestiones de carácter laboral, problemas del medio ambiente, creación de la Subcomisión de Seguridad Social, exhortación a los parlamentarios de los cuatro países a realizar gestiones a los efectos de que la CPC participara en la Conferencia Diplomática Extraordinaria que tendría lugar ese año, para cumplir con la institucionalización del Mercosur, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 del Tratado de Asunción.

g. La cuarta sesión ordinaria de la CPC, celebrada en Brasilia en diciembre de 1994, tuvo una significación muy especial por cuanto se llevó a cabo en

vísperas de la suscripción del Protocolo de Ouro Preto, cuya normativa habría de institucionalizar jurídicamente el funcionamiento de la Comisión, de acuerdo con lo precedentemente señalado.

Fue así como en dicha reunión se llegó a las conclusiones que sucintamente podrían exponerse de la siguiente manera:

1. El protocolo de Ouro Preto incluye a la Comisión Parlamentaria Conjunta como órgano de la estructura institucional del Mercosur, le reconoce la naturaleza de órgano representativo de los Parlamentos y las funciones especificadas en el mencionado instrumento internacional.

2. Teniendo en cuenta las funciones que se reconoce a la CPC en el Protocolo de Ouro Preto, se aconseja que estas se reglamenten de acuerdo con su finalidad de acelerar los procedimientos internos (artículo 25 del Protocolo de Ouro Preto).

3. En la relación de la Comisión con los órganos del Mercosur se sugiere buscar una vinculación directa con el Consejo Mercado Común. Esta sugerencia fue adoptada en virtud de que el Protocolo de Ouro Preto establece en su artículo 26 que la CPC remitirá recomendaciones al Consejo Mercado Común por intermedio del Grupo Mercado Común. En la reunión de Brasilia, los integrantes de la CPC del Mercosur consideraron impropia esta norma del Protocolo en virtud de que, dada la jerarquía del órgano parlamentario, este tendría que comunicarse directamente con el Consejo, que es el órgano político superior del Mercosur, y no a través del Grupo, que es el órgano ejecutivo, pero de nivel inferior jerárquicamente al del Consejo.

4. Finalmente, se decidió constituir una Comisión especial con la finalidad de estudiar las enmiendas al Reglamento de la Comisión.

5. La quinta sesión de la CPC se realizó en Asunción los días 2 al 5 de agosto de 1995 y en ella se adoptaron distintas recomendaciones al Consejo Mercado Común, resoluciones, y al mismo tiempo se aprobó el nuevo Reglamento Interno de la Comisión.

El artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto dispone que los Estados parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, es decir, del Consejo del Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del Mercosur.

Por otra parte, debe recordarse que la jerarquía de la norma del derecho interno que produce tal incorporación, puede variar de un país a otro. En efecto, una disposición dictada, por ejemplo, por el Grupo Mercado Común, en un Estado parte podría requerir, por su naturaleza, de un decreto del Poder Ejecutivo, en tanto en otro podría ser necesaria una ley.

El criterio que hasta el momento se ha seguido es que las normas dictadas por el Consejo Mercado Común que requirieran un cambio legislativo en los distintos países, han sido acordadas a través de Protocolos, que necesitarían aprobación legislativa. Por lo menos en el Paraguay, donde, desde el punto de vista constitucional, tal requerimiento es indispensable.

Las reflexiones precedentes y otras que haremos constituyen un motivo más para reforzar la necesidad de contar con un Tribunal Permanente de Justicia para la solución de controversias y para interpretar normas comunitarias en el ámbito del Mercosur.

Si estudiamos el sistema de solución de controversias previsto por el Protocolo de Brasilia, nos damos cuenta de que los objetivos trazados en dicho instrumento no se cumplen en su normativa, puesto que prevé un sistema engorroso, de larga duración y de resultados inciertos o ilusorios.

Si bien el Protocolo reconoce la importancia de disponer de un instrumento eficaz para asegurar el cumplimiento del Tratado de Asunción y de las disposiciones que derivan de él y asegura que el contenido de dicho Protocolo contribuirá al fortalecimiento de las relaciones entre las partes sobre la base de la justicia y de la equidad, la verdad es que, después de ocho años de haber sido suscrito, sólo pudo aplicarse en dos oportunidades, no obstante la multiplicidad de situaciones controvertidas que se suscitan entre los Estados, originadas especialmente en interpretaciones discordantes vinculadas con operaciones comerciales entre los países y frecuentes aplicaciones de trabas, muchas veces no arancelarias, que entorpecen este comercio.

El análisis de la normativa del Protocolo de Brasilia nos demuestra que resulta inaplicable para la solución de situaciones que requieren de un trámite rápido. Un largo proceso burocrático prevén los artículos 3, 4, 5 y 6 del Protocolo, para llegar luego al Procedimiento Arbitral, que también exige una dilatada tramitación. Tómese en cuenta que, solo para expedirse, el Tribunal Arbitral cuenta con 60 días de plazo, prorrogables por 30 días más, y que las partes pueden solicitar, dentro de los 15 días de ser notificadas del laudo, una aclaración o una interpretación sobre la forma en que este deberá cumplirse, para lo cual el Tribunal dispone de otros 15 días para pronunciarse.

Pero lo más notable es que, después de verificado el largo y costoso trámite al que hemos hecho referencia, nos encontramos con que no existe sanción para el Estado parte que incumple el laudo arbitral. Y es así como el artículo 23 del Protocolo comentado dispone que, si un Estado parte no cumpliere el laudo del Tribunal Arbitral en el plazo de 30 días, los otros Estados parte en la controversia podrán adoptar medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones y otras equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento.

De más está decir que esta suerte de *ley del talión* a que hace referencia el mencionado artículo carece de efecto, sobre todo si fuera uno de los países más pequeños del Mercosur el que tuviera que adoptar esta suerte de represalias contra uno de los más fuertes.

En cuanto a los reclamos de particulares, el Protocolo de Brasilia contempla la situación, indicando que el procedimiento que estamos comentando se aplicará a los reclamos efectuados por particulares (personas físicas o jurídicas) con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados parte, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, acuerdos complementarios o decisiones de los órganos competentes. Sin embargo, si el procedimiento resulta largo y engorroso para reclamaciones entre los Estados, mucho más difícil resultará para los particulares, a quienes, por otra parte, se les establece una serie de trabas dilatorias para el ejercicio de este derecho.

La conclusión que podemos obtener, haciendo un estudio comparativo de la realidad de la Unión Europea en materia de solución de controversias y de atribuciones de sus órganos jurisdiccionales, es que el Mercosur se encuentra hasta el momento con un déficit fundamental cuya superación resulta indispensable para construir un proceso de integración que sea verdaderamente exitoso y que no se vea permanentemente dificultado por las comunes controversias que todo proceso de esta naturaleza origina, teniendo especialmente en cuenta la normal existencia de intereses controvertidos, sean ellos entre particulares, entre estos y los Estados o entre los propios Estados.

## **2. El sistema constitucional y la toma de decisiones político-parlamentarias de alcance nacional. La internalización del derecho comunitario**

No podemos dejar de resaltar la Constitución paraguaya de 1992, sancionada tras la larga dictadura que durante casi treinta y cinco años padeció el país. Su normativa ha acrecentado de modo muy significativo las atribuciones del Parlamento, a la par de disminuir en aspectos fundamentales las del Poder Ejecutivo.

Debemos recordar que, a la caída del dictador, regía una Constitución sancionada durante su gobierno, en el año 1967. Aun cuando consagraba derechos fundamentales, algunas normas permitían que, con una interpretación arbitraria de la Carta y la complacencia del Poder Judicial, aquellos derechos y garan-

tías fueran dejados totalmente de lado. Otras normas otorgaban al Poder Ejecutivo atribuciones inaceptables dentro de un régimen democrático, como la facultad de establecer por decreto, en forma sucesiva y sin solución de continuidad, el estado de sitio; el poder de disolver el Parlamento dentro de un régimen presidencialista, en el que no existía un contrapeso para esta medida; la ausencia de juicio político para el presidente de la República y muchas otras disposiciones propias de un sistema autoritario.

La Constitución de 1992, además de consagrar de manera detallada los derechos políticos, sociales y económicos y otorgarles la debida garantía, atribuyó al Parlamento facultades de control de la gestión del Poder Ejecutivo y creó órganos extra-poderes de enorme importancia, tales como el Consejo de la Magistratura, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo. Otorgó al Parlamento facultades para intervenir en la designación de sus integrantes, como también en la de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Superior de Justicia Electoral y en la del fiscal general del Estado, y le dio facultades para prestar acuerdos en la designación de funcionarios, tales como directores de los entes binacionales y directores del Banco Central, además de las ya tradicionales, vinculadas con el nombramiento de embajadores y ascensos de oficiales de rango superior de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

En materia internacional es necesario resaltar la norma que admite un órgano jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo en lo político, económico, social y cultural; atribuye al Congreso la facultad de adoptar dichas decisiones por mayoría absoluta de cada una de sus Cámaras; y conserva la atribución que le es tradicional, de aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo.

Las citadas normas constitucionales posibilitan no solo que el Paraguay adhiera a un proceso de integración sino también la creación de órganos supranacionales que sin lugar a dudas resultan indispensables para que la integración sea una realidad. Ello es especialmente aplicable a la instauración de órganos jurisdiccionales para la solución de controversias, sin los cuales la integración está permanentemente sometida a los vaivenes de las decisiones políticas y de los intereses particulares de cada uno de los Estados que participan en un proceso de integración.

La prueba más importante de la trascendencia y eficacia de los órganos jurisdiccionales de carácter supranacional está dada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el papel fundamental que le cupo y le cabe en la integración regional.

Debemos recordar el carácter supranacional de este Tribunal, entre cuyas competencias fundamentales está el control de constitucionalidad, de amplio alcance; su función contencioso-administrativa, mediante el control de legalidad de los actos y comisiones de las instituciones comunitarias y la responsabilidad civil de estas y sus agentes, en virtud de perjuicios causados a terceros en el ejercicio de sus funciones; el estudio de los litigios vinculados a la función pública comunitaria y la interpretación y apreciación de la validez de disposiciones comunitarias con el objeto de contribuir a la resolución de litigios pendientes ante los Tribunales nacionales, además de ejercer una labor pretoriana, al llenar las lagunas existentes dentro de la normativa comunitaria.

El papel que cumplen y el que deben cumplir en el futuro los Parlamentos en la consolidación de la democracia y en un proceso de integración obliga a un profundo análisis de la función institucional y política que ellos desempeñan, de las posibilidades de acrecentar su influencia en tales procesos y de las falencias que podemos encontrarles en la actividad que desarrollan.

Un estudio de la dimensión parlamentaria en el proceso de integración impone referirse en primer lugar a su función específicamente legislativa y, en consecuencia, a la forzosa internalización que deben tener las normas dictadas por los órganos del Mercosur. Ello exige un estudio de esta problemática en virtud de que no todas esas normas deben ser incorporadas al derecho interno de cada país a través de una ley; en tal sentido, el Protocolo de Ouro Preto establece las pautas fundamentales que deben ser analizadas.

El artículo 42 del referido instrumento jurídico dispone que las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el artículo 2 (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio de Mercado Común) tendrán carácter obligatorio, y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos en cada país.

La disposición de que algunas normas serán de aplicación inmediata y otras deberán ser incorporadas previamente al ordenamiento jurídico nacional plantea problemas cuya solución no siempre es fácil. Así se ha sostenido (Droini, Ekmekdjian y Rivera, 1995, pp. 166-167):

La interpretación de este artículo en concordancia con los otros mencionados, pareciera indicar que las normas emanadas de estos órganos comunitarios son obligatorias para los Estados Parte, tal como resultan obligatorias las normas de cooperación internacionales; pero no resultan obligatorias para los ciudadanos de los Estados Parte, lo cual le quita al derecho comunitario una de sus principales características. La frase «cuando sea necesario», es una puerta abierta para que la propia norma establezca la innecesidad de la incorporación expresa al derecho

interno, y así indirectamente, adopte la aplicabilidad inmediata. Pero esta interpretación debería ser convalidada por la jurisprudencia de un tribunal

No compartimos el criterio expresado y más bien pensamos que la jerarquía, el carácter y el alcance de la norma dictada por el órgano del Mercosur son determinantes para resolver si ella debe ser incorporada al ordenamiento jurídico nacional mediante los mecanismos jurídicos previstos en cada legislación o si podría entrar directamente en vigencia.

En este punto debemos resaltar que el ordenamiento jurídico del Mercosur se basa en instrumentos legales que tienen el nivel jurídico de tratados internacionales, comenzando por el Tratado de Asunción, al cual debemos añadir distintos Protocolos, el más importante de los cuales es el de Ouro Preto, que establece la estructura institucional del Mercosur.

Un estudio de las normas dictadas por los órganos del Mercosur nos ratifica en la tesis de que algunas de ellas requieren forzosamente su incorporación a la legislación de cada uno de los países, en tanto otras, por su jerarquía, pueden entrar en vigencia en forma automática. En la práctica, sin embargo, puede advertirse que las normas que tienen esta vigencia automática son las de carácter administrativo, vinculadas con el funcionamiento de los órganos del Mercosur, mientras que las demás normas requieren de la internalización por la vía establecida en el sistema jurídico de cada uno de los países miembros.

De cualquier manera, es evidente que toda norma dictada por los órganos del Mercosur requiere un estudio especial y diferente en cada Estado parte, especialmente en aquellos casos en que resulta evidente la necesidad de su internalización, por ser imposible su aplicación inmediata.

La internalización de las normas vinculadas con el proceso de integración debe ser llevada a cabo con extremo cuidado, ya que su puesta en vigencia de manera irregular podría originar conflictos de suma gravedad por parte de aquellas personas que eventualmente pudieran considerarse afectadas por alguna disposición contraria a sus intereses. No hay que olvidar que el proceso del Mercosur se relaciona con situaciones de tanta trascendencia como las que hacen a cuestiones arancelarias vinculadas con el comercio dentro del Mercosur y con el comercio con terceros países. Si se alegara que una determinada norma de esta naturaleza no se encuentra en vigencia en alguno de los países del Mercosur por no haber sido debidamente internalizada, se podría llegar a litigios de extrema gravedad que pondrían en riesgo el normal desarrollo de los objetivos del Mercado Común.

Es de esperar que los estudios doctrinarios y los que realicen las autoridades competentes permitan ir adoptando las determinaciones jurídicas más co-

rectas en la internalización de las normas, como factor determinante para la vigencia plena del Mercosur.

El tema de la internalización demuestra el importante papel que deben cumplir los Parlamentos en todos los casos en que ella requiera de una ley. Sin embargo, esta cuestión nos lleva a analizar la influencia que ejercen los Poderes Legislativos en las normas que deben aprobarse.

No puede desconocerse que este Poder del Estado no tiene un papel verdaderamente protagónico en el contenido de las normas cuya vigencia depende de su decisión. En efecto, los Congresos pueden aprobar o rechazar las normas, pero no existe una forma, al menos institucionalizada, de consulta previa o de participación legislativa en la elaboración de la normativa. Son los Poderes Ejecutivos, a través de los órganos del Mercosur, cuyos integrantes se hallan vinculados especialmente con aquellos, los que elaboran las disposiciones concernientes al proceso de integración.

Esta situación nos lleva a pensar en los mecanismos que pudieran encontrarse a los efectos de que el Poder del Estado que representa de modo más cabal a la ciudadanía tenga un mayor protagonismo, por un lado, en la adopción de las grandes decisiones que se relacionan con la integración, y por otro, en la elaboración de las normas que deben ser incorporadas al derecho interno de cada uno de los países del Mercosur. Esta cuestión plantea, en primer término, un problema de orden constitucional, en virtud de que las relaciones exteriores se encuentran a cargo de los Poderes Ejecutivos, si bien corresponden a los Legislativos las atribuciones a que antes hemos hecho referencia.

A pesar de esta dificultad institucional, resulta incuestionable que la integración nos lleva a concebir una serie de posibilidades que permitan, de una u otra forma, que los Poderes Legislativos adquieran mayor trascendencia y puedan influir en diferentes aspectos que se vinculan con el proceso de integración y, muy especialmente, en las normas que en definitiva tales Poderes tienen la atribución de aprobar. Ello requiere sin embargo, la adopción de políticas en el nivel parlamentario, que analizaremos más adelante.

No es fácil dar una respuesta a la inquietud que surge de lo expresado, en razón de que la experiencia demuestra que los Poderes Ejecutivos, por regla general, no están dispuestos a compartir determinadas atribuciones que en definitiva constituyen espacios de poder.

No obstante, es este un tema que debe ser estudiado, y forzosamente deben encontrarse los medios de actuación parlamentaria que permitan fortalecer el proceso de integración. Sería además una forma de democratizar tal proceso, que es objeto de muy frecuentes críticas por parte de aquellos sectores que se sienten marginados de las ventajas emanadas de él. Ello sin perjuicio de la

existencia del Foro Consultivo Económico-Social, que es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los Estados parte. No obstante su existencia institucional dentro del Mercosur, establecida en el Protocolo de Ouro Preto, su función es meramente consultiva, en tanto que la que compete a los Parlamentos tiene trascendencia por su función legislativa y podría aún acrecentarse en la hipótesis de encontrarse una solución institucional, conforme a la problemática que venimos analizando. La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur puede significar un mecanismo eficaz para cumplir tan importante cometido, siempre que desde el punto de vista institucional y de su actividad práctica se adecue a estos propósitos.

La creación de un Parlamento del Mercosur de características similares a la del Parlamento Europeo significaría sin lugar a dudas un avance fundamental en el proceso de integración. No obstante, pensamos que el tema, si bien resulta de especial interés para los estudios académicos y para ir creando pautas que pudieran ser utilizadas en el futuro, la posibilidad de crear un Parlamento de esta naturaleza a corto o aun a mediano plazo la consideramos, por diferentes motivos, ilusoria, y entendemos que la insistencia en la creación de nuevas instituciones debería centrarse en un tribunal permanente para la solución de controversias.

### **3. Opinión de la sociedad y de los medios de comunicación sobre el Parlamento**

Las cuestiones precedentemente señaladas en lo concerniente al acrecentamiento de las funciones y responsabilidades de los Parlamentos constituyen un factor que con frecuencia genera una opinión negativa de sectores de la sociedad en relación con su forma de actuar y en general con la imagen que proyectan.

Dentro de la problemática del Parlamento y de la opinión que de él tiene la sociedad, no puede dejar de señalarse la influencia decisiva de la prensa en sus distintas manifestaciones, que no siempre presenta a este Poder del Estado con la objetividad debida. Y ello no sólo ocurre en América sino también en Europa, donde estudiosos de la materia han resaltado la trascendencia de los medios, especialmente de la televisión, en el debate político y parlamentario. Así, el catedrático, politólogo y ex embajador de España en Washington, Julián Santamaría Ossorio, señala los riesgos que se corren en casos como «la sustitución de los grandes debates por las declaraciones encapsuladas ante las cámaras televisivas», que reducen a tres, cuatro o cinco frases el contenido de una intervención ante la Cámara» (se entiende esta como Cámara del Parlamento) (Santamaría, 1994, p. 20). El mismo autor agrega (ibídem, p. 21):

El protagonismo de los medios audiovisuales y en especial la televisión, no afecta sólo, como es obvio, al campo de las relaciones entre los poderes y las instituciones, sino que repercute también en muchos otros campos de la actividad política, incluidos la organización y funcionamiento de los partidos políticos.

En el caso paraguayo y en el de otros países de América Latina debe resaltarse también la frecuente crítica de los Poderes Ejecutivos a la labor parlamentaria, advirtiéndose en muchos casos la pretensión de desligarse de responsabilidades que les son propias y atribuir las al Poder Legislativo, al que muchas veces se pretende convertir en una suerte de chivo expiatorio de cuantos males ocurren en el país.

La valoración negativa del Parlamento y de los políticos que tienen amplios sectores de la sociedad, alentados con frecuencia por los medios masivos de comunicación, es un tema que debe mover a la reflexión y a la búsqueda de soluciones. No cabe duda de que esta situación se presenta con diversos matices e intensidad en los diferentes países, pero llama poderosamente la atención que en alguna medida sea una constante en casi todos ellos.

Resulta también indispensable reflexionar sobre la falta de credibilidad que las instituciones fundamentales de la democracia despiertan en amplios sectores de la población y el alto riesgo que ello implica para el mantenimiento y consolidación del sistema democrático, objetivo que sin lugar a dudas es prioritario para todos los Parlamentos de América y para el Mercosur.

La búsqueda de una mejor imagen de los Parlamentos, parlamentarios y políticos ante la opinión pública y ante los medios de comunicación, exige en primer lugar un examen de conciencia por parte de los propios interesados, a los efectos de evaluar con absoluta objetividad la labor parlamentaria, sus éxitos y fracasos y promover las acciones correctivas que resulten necesarias para mejorar una imagen que con frecuencia es presentada en los aspectos negativos, que se generalizan, y no en los positivos, que se olvidan o minimizan. Esta realidad puede parecer injusta y resulta por supuesto molesta a políticos y parlamentarios, pero ello no puede ser óbice para que se intensifiquen los esfuerzos y se asuma el compromiso de superar las falencias que puedan tener los Parlamentos.

Tales falencias, sean verdaderas, sean injustamente atribuidas o exageradas, deben ser objeto de la debida reflexión y de las adecuadas propuestas para encontrar el camino correcto que permita superar esta realidad, hecho que se torna indispensable para facilitar la auténtica consolidación de la democracia y del Estado de derecho y, además, por ser factor fundamental en el proceso de integración.

No puede existir democracia duradera ni vigencia plena y consolidada del Estado de derecho si las instituciones republicanas que constituyen la base misma de esta aspiración pierden credibilidad o al menos no gozan frente a la opinión pública de la consideración y respeto indispensables para que su labor cumpla con los grandes objetivos que le imponen la historia, la doctrina, las Constituciones y la realidad que viven el mundo y especialmente los países de América.

En conclusión, la extensión de las tareas que competen a los Parlamentos, la multiplicidad de sus roles y la gran responsabilidad que asumen, exigen que este Poder del Estado cuente con la preparación y los medios indispensables para ejecutar satisfactoriamente tan trascendental cometido.

#### **4. Correctivos necesarios para que los Parlamentos de América y en especial del Mercosur cumplan con eficacia la función que les compete**

Si bien es cierto que resulta indispensable el estudio en particular de cada Parlamento de América, pues no todas las situaciones son idénticas, existen sin embargo, como ya lo indicamos, denominadores comunes que vinculan a muchos de ellos y que requieren políticas similares para lograr que cumplan acabadamente las fundamentales tareas que la realidad política de sus países y la situación internacional les imponen y que al mismo tiempo proyecten la imagen que sería deseable.

Un aspecto que desde luego no puede dejar de valorarse es el nivel intelectual y moral del parlamentario y su capacidad para desarrollar eficazmente las funciones que le son propias. La cuestión podría merecer profundas discusiones y se vincula con temas muy diversos, tales como el grado de cultura de la clase política, el sistema de elección y las exigencias legales y de otra naturaleza, que confieran al ciudadano que es electo para un cargo parlamentario la responsabilidad de quien lo ejerce, y el control que el propio órgano y los partidos políticos tienen sobre los representantes en el Congreso.

No es fácil predeterminar pautas de mejoramiento, pues sostener que deben ser elegidos los mejor dotados intelectual y moralmente parecería un desiderátum indiscutible, pero con medios muy inciertos para alcanzarlo. De cualquier manera, no puede dejar de ser un ideal digno de ser tomado como una meta, y para lograrla, por lo menos en cierta medida, se puede por lo mismo contar con el apoyo de los mecanismos de control apropiados para el cumplimiento de los deberes de los parlamentarios. Tales mecanismos existen, se ejercitan en algunos países y se olvidan en otros.

En tal sentido, es necesario exigir a los parlamentarios la máxima responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones, estableciendo y aplicando sanciones a quienes incurren en violación de las normas reglamentarias vinculadas con sus propias obligaciones o se aparten de la conducta ética que deben observar.

Otro aspecto que debe concretarse es la modernización de los Parlamentos en el sentido de dotarlos de los elementos técnicos y humanos indispensables para el cumplimiento idóneo de sus tareas. La multiplicidad y complejidad de funciones a las cuales hemos hecho referencia anteriormente obligan a disponer de la infraestructura técnica que permita, con el apoyo de personas adecuadamente capacitadas, realizar los estudios y obtener las conclusiones requeridas para dictar leyes coherentes y adecuadas a las necesidades del país o para cumplir con eficacia la función de control del Poder Administrador o las demás actividades que le competen.

El relacionamiento con los distintos sectores sociales y una información permanente y veraz sobre las tareas realizadas resulta otro objetivo indispensable que se vincula estrechamente con el requerimiento de proyectar una imagen positiva de las tareas que cumple el Poder Legislativo.

La publicidad e imagen negativas que enfrentan muchos Parlamentos no es fácil de modificar. Ello exige que se adopten las medidas apropiadas para evitar el descreimiento de la sociedad acerca del Poder del Estado que constituye la representación más genuina de la voluntad popular y el seguro más eficaz para preservar el Estado de derecho y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Debemos reiterar finalmente que los Parlamentos tienen un papel trascendental y creciente en la política internacional y en los procesos de integración y ellos constituyen justamente el Poder del Estado que, además de cumplir las atribuciones constitucionales en esta área, debe ser el reflejo de las inquietudes populares.

En este sentido es menester destacar la importancia del relacionamiento entre los distintos Parlamentos de América y del mundo a través de órganos que estén en condiciones de cumplir con eficacia dicha función y muy especialmente los vínculos entre los Parlamentos del Mercosur.

La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur constituye el instrumento institucionalizado para promover, alentar y consolidar tan fundamentales vínculos. Para lograr este propósito, es indispensable pensar en primer lugar en la necesidad de un análisis objetivo de los logros obtenidos por esta Comisión, de los mecanismos que utiliza para influir en el proceso de integración, de la aceptación y eficacia de sus propuestas y de las posibilidades de encontrar canales más idóneos para que los Poderes Ejecutivos y los órganos

del Mercosur recojan los criterios que surgen de los Parlamentos en materia de integración. En este sentido no puede soslayarse el riesgo cierto, o quizá la realidad incuestionable, de que las aspiraciones de los parlamentarios, reflejadas en los debates y resoluciones adoptadas por la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, no sean otra cosa que meras aspiraciones, que no se concreten en el ámbito cierto de la integración.

La posibilidad de establecer un sistema permanente de comunicación entre los Parlamentos del Mercosur, de debatir esta temática, de proyectar soluciones y de encontrar los mejores mecanismos para impulsarlas, significaría un avance considerable que debe ser alentado.

## **5. La creación de un Parlamento del Mercosur**

La creación de un Parlamento del Mercosur constituye una loable aspiración cuyo estudio debe ser alentado en el ámbito académico y estudiado y discutido en los foros donde se debate la problemática de la integración.

Debemos reiterar, sin embargo, que el proceso integrador del Mercado Común del Sur se encuentra aún distante de lograr este plausible objetivo, que a no dudar habrá de encontrar obstáculos jurídico-constitucionales, de orden práctico y económico que obstaculicen su concreción, a corto o mediano plazo.

El tema nos lleva una vez más a reflexionar acerca de la existencia de órganos supranacionales, pero aun partiendo de la base de su aceptación, lo que significaría un avance trascendental e indispensable en el proceso integrador, se presentarían muchos otros problemas vinculados a cuestiones fundamentales, como las eventuales atribuciones que tendría, el origen de los mandatos, la forma de elección de los parlamentarios, el costo económico que implicaría y, muy especialmente, qué relación habría entre el número de sus integrantes y el de habitantes de cada uno de los países de Mercosur.

Es cierto que otros Parlamentos han podido constituirse como resultado de un proceso integrador y, a no dudarlo, el Parlamento Europeo es el mejor ejemplo, muy especialmente por ser la demostración de una creciente intervención parlamentaria en el proceso de integración europea, lograda mediante una sostenida ampliación de sus atribuciones. Por ello su estudio resulta siempre necesario y significa un modelo (aun cuando no exactamente repetible) y una esperanza para la pretensión de seguir avanzando en la integración de los países que suscribieron el Tratado de Asunción y de los que en una u otra forma se incorporan al Mercosur.

Como objetivo práctico, como lo hemos resaltado antes, sería preferible por el momento dar prioridad al fortalecimiento de la Comisión Parlamentaria

Conjunta del Mercosur, encontrando la forma de realzar su labor y su influencia dentro de los propios Parlamentos, representando de la manera más eficaz posible sus inquietudes en materia de integración y de las cuestiones que les son afines y especialmente encontrando los mecanismos institucionales que le permitan tener mayor participación e influencia en la toma de decisiones de los Poderes Ejecutivos y de los órganos del Mercosur. Ello implica igualmente la búsqueda de mecanismos internos dentro de la propia Comisión y de sus secciones nacionales, a los efectos de mantener un sistema de diálogo y reflexión permanentes que permitan estudiar y dar a conocer sus criterios acerca de los temas de mayor trascendencia que se vinculan con el Mercosur y de las decisiones que puedan adoptar los órganos competentes.

Todo lo expuesto lleva a sostener la necesidad de ir analizando la posibilidad de una modificación de algunos aspectos del sistema institucional de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, que en definitiva debería significar ampliar y fortalecer el rol de los Parlamentos en este proceso de integración regional.

## ESTADO DE APROBACIÓN DE LOS TRATADOS Y PROTOCOLOS DEL MERCOSUR

Nombre del instrumento <sup>1</sup>	Fecha entrada en vigor	Fechas de depósito de las ratificaciones		
		Argentina	Brasil	Paraguay Uruguay
1. Tratado para la constitución de un Mercado Común o Tratado de Asunción. Firmado: Asunción, 26 de marzo de 1991.	30.11.91	30.10.91	30.10.91	Ley 9/91 6.8.91 6.8.91
2. Protocolo de Brasilia para la solución de controversias. Firmado: Brasilia, 17 de diciembre de 1991.	22.4.93	28.12.92	28.12.92	Ley 18/92 16.7.92 22.4.93
3. Protocolo de cooperación y asistencia jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa. Firmado: Valle de las Leñas, 27 de junio de 1992.	17.3.96	3.7.96	16.2.96	Ley 270/93 12.9.93
4. Protocolo de Colonia para la promoción reciproca de inversiones del Mercosur. Firmado: Colonia del Sacramento, 17 de enero de 1994.	13.4.96	14.3.96		Ley 593/95 12.9.95
5. Protocolo sobre promoción y protección de inversiones provenientes de Estados no parte del Mercosur. Firmado: Buenos Aires, 5 de agosto de 1994.	6.6.96	31.10.96	7.5.96	Ley 597/95 12.9.95
6. Protocolo de Buenos Aires sobre jurisdicción internacional en materia contractual. Firmado: Buenos Aires, 5 de agosto de 1994.				

\* Los cuadros sinópticos han sido suministrados por la Dirección de Tratados de Relaciones Exteriores de la República del Uruguay.

Nombre del instrumento	Fecha entrada en vigor	Fechas de depósito de las ratificaciones		
		Argentina	Brasil	Paraguay Uruguay
7. Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio técnico. Firmado: Buenos Aires, 5 de agosto de 1994.	6.6.96	31.10.96	7.5.96	Ley 563/95 14.5.95 4.6.97
8. Protocolo relativo al Código Aduanero del Mercosur. Firmado: Ouro Preto, 16 de diciembre de 1994.				Ley 621/95 12.9.95
9. Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur (Protocolo de Ouro Preto). Firmado: Ouro Preto, 17 de diciembre de 1994.	15.12.95	15.11.95	16.2.96	Ley 596/95 12.9.95 15.11.95
10. Protocolo de medidas cautelares. Firmado: Ouro Preto, 16 de diciembre de 1994.	13.4.96	14.3.96	18.3.97	Ley 619/95 12.9.95 10.8.98
11. Protocolo de armonización de normas sobre propiedad intelectual del Mercosur, en materia de marcas, indicaciones de procedencias y denominaciones de origen. Firmado: Asunción, 15 de agosto de 1995.				Ley 912/96 1.8.96
12. Protocolo de integración educativa sobre reconocimiento de títulos universitarios para la prosecución de estudios de posgrado en las universidades del Mercosur. Firmado: Asunción, 5 de agosto de 1995.				Ley 824/96 17.1.96
13. Protocolo de integración educativa y reválida de diplomas, certificados, títulos y reconocimiento de estudios a nivel medio técnico. Firmado: Asunción, 5 de agosto de 1995.	26.7.97	10.11.97	26.6.97	Ley 844/96 30.5.96

Nombre del instrumento	Fecha entrada en vigor		Fechas de depósito de las ratificaciones	
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
14. Protocolo de asistencia jurídica mutua en asuntos penales. Firmado: San Luis, 25 de junio de 1996.			Ley 1204/98 20.1.98	
15. Protocolo de San Luis en materia de responsabilidad civil emergente de accidentes de tránsito. Firmado: San Luis, 25 de junio de 1996.			Ley 1205/98 20.1.98	
16. Protocolo de defensa de la competencia del Mercosur. Firmado: Fortaleza, 17 de diciembre de 1996.			Ley 1143/97 31.10.97	
17. Protocolo de Santa María sobre jurisdicción internacional en materia de relaciones de consumo. Firmado: Fortaleza, 16 de diciembre de 1996.				
18. Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel de posgrado entre los países del Mercosur. Firmado: Fortaleza, 16 de diciembre de 1996.			Ley 1081/97 4.8.97	
19. Protocolo de integración cultural del Mercosur. Firmado: Fortaleza, 16 de diciembre de 1996.			Ley 1086/97 4.8.97	
20. Protocolo de integración educativa para la prosecución de estudios de posgrado en las universidades de los países del Mercosur. Firmado: Fortaleza, 16 de diciembre de 1996.			Ley 1080/97 4.8.97	
21. Protocolo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los países del Mercosur. Firmado: Asunción, 19 de junio de 1997.				Ley 1170/97 13.11.97

Nombre del instrumento	Fecha entrada en vigor	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
22. Acuerdo complementario al protocolo de cooperación y asistencia jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa. Firmado: Asunción, 19 de junio de 1997.				Ley 1209/98 18.2.98	
23. Anexo al protocolo de defensa de la competencia del Mercosur. Firmado: Asunción, 18 de junio de 1997.					
24. Fe de erratas al protocolo de responsabilidad civil emergente de accidentes de tránsito entre los Estados Partes del Mercosur. Firmado: Asunción, 19 de junio de 1997.					
25. Acuerdo multilateral de seguridad social del Mercado Común del Sur. Firmado: Montevideo, 14 de diciembre de 1997.					
26. Reglamento administrativo para la aplicación del acuerdo multilateral de seguridad social del Mercosur. Firmado: Montevideo, 14 de diciembre de 1997.					
27. Acuerdo complementario al protocolo de medidas cautelares. Firmado: Montevideo, 15 de diciembre de 1997.					
28. Anexo al protocolo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los Estados parte del Mercosur. Firmado: Buenos Aires, 23 de julio de 1998.					

Nombre del instrumento	Fecha entrada en vigor	Fechas de depósito de las ratificaciones
29. Protocolo de Montevideo sobre comercio de servicios del Mercosur. Firmado: Montevideo, 15 de diciembre de 1997.		Argentina    Brasil    Paraguay    Uruguay
30. Protocolo de Ushuaia sobre compromiso demográfico en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado: Ushuaia, 24 de julio de 1998.		
31. Acuerdo sobre Arbitraje comercial internacional del Mercosur. Firmado: Buenos Aires, 23 de julio de 1998.		
32. Acuerdo de Arbitraje comercial internacional entre el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado: Buenos Aires, 23 de julio de 1998.		

## BIBLIOGRAFÍA

- ABREU BONILLA, Sergio: *Mercosur, foro del futuro*, Buenos Aires, 1997.
- BARROS CHARLÍN, Raimundo: *La integración latinoamericana. Aspectos institucionales y jurídicos en América Latina en el mundo*, Santiago de Chile, 1997.
- BULL, Hedley: *The anarchical society, a study of order en world politics*, Nueva York, 1995.
- DROMI, EKMEKDJIAN y RIVERA: *Derecho Comunitario. Régimen del Mercosur*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.
- GROS ESPIELL, Héctor: *Mercosur, foro del futuro*, Buenos Aires, 1997.
- HELD, David: *Democracy and the global order*, CA, 1995.
- HERRERA VEGAS, Jorge Hugo: «Las políticas exteriores de la Argentina y de Brasil», en *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*, Buenos Aires, 1995.
- MATEO BALMELLI, Carlos: *La gobernabilidad democrática*, Asunción, 1998.
- OPERTTI BADÁN, Didier: *Mercosur, foro del futuro*, Buenos Aires, 1997.
- RINSCHÉ, Günter (ed.): *Rechtsordnung und integration*, Alemania, 1993.
- SANTAMARÍA, Julián: «El papel del Parlamento ante la consolidación de la democracia y después», *Revista de Estudios Políticos* n° 84 (abril-junio), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- VALDÉS SOUBLEITE, Juan Gabriel: *La política exterior de Chile y el Proceso de integración con Argentina*, Buenos Aires, 1999.
- VAN KLAVEREN, Alberto: *América Latina: Hacia un regionalismo abierto de América Latina en el mundo*, Santiago de Chile, 1997.

# FORTALECIMIENTO DE LA DIMENSIÓN PARLAMENTARIA E INSTITUCIONAL DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN PAUTAS PARA SU FUTURA EVOLUCIÓN

*Gerardo Caetano y Romeo Pérez Antón*

## I.

El propósito de esta primera parte consiste en proponer algunas reflexiones a partir de la observación de las instituciones parlamentarias correspondientes al ámbito que constituyen los cuatro países miembros plenos del Mercosur: los cuatro Legislativos nacionales y la Comisión Parlamentaria Conjunta del propio proceso de integración. Un primer dato que esa observación encuentra es el de una modernización parlamentaria en curso, entendida como esfuerzo incipiente aún y como aspiración que se expresa con frecuencia creciente. ¿Por qué y en qué medida promueven los Parlamentos mercosurianos su reforma potenciadora y actualizadora? ¿Qué tránsitos emprenden con esa voluntad y hacia qué rumbos?

Conviene precisar desde ya que el Mercosur no se asume aquí como una referencia meramente demarcatoria sino como un complejo de decisiones y cambios actitudinales (públicos y privados) que remueve y cuestiona las estructuras y prácticas parlamentarias de sus Estados componentes, además de originar una institución adicional de ese carácter. Nos interesa especialmente, en virtud de ello, atender al Mercosur como responsabilidad inédita de las Asambleas legislativas. Desde allí emergen algunas preguntas tan importantes como insoslayables. ¿Incluyen las modernizaciones de los Parlamentos de la región respuestas a los desafíos que la integración les plantea? ¿O acaso no van tales modernizaciones más allá de las pautas difundidas y fuertemente impulsadas por algunos organismos internacionales, en concreto y para América Latina la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)?

## Las tareas

La teoría de las integraciones llamadas *económicas* y cuanto se ha investigado mundialmente en relación con las experiencias integracionistas permiten relevar el surgimiento necesario de nuevas tareas parlamentarias, cuando se registra un concreto proceso de integración.<sup>1</sup> También esos estudios permiten establecer algunas modificaciones necesarias en las condiciones en que las Asambleas de referencia cumplen (o fracasan en cumplir) las tareas inveteradas y otras aparecidas modernamente pero con independencia de cualquier integración. Sin pretensiones de completar el examen de las novedades aludidas, expondremos a continuación las que nos parecen menos discutibles.

### 1. La aprobación de los tratados constitucionales

Nos referimos a los acuerdos que sustentan las integraciones, su evolución y su organización. Aunque la intervención de los Legislativos en este campo pueda parecer episódica (pues cabe que, como ha ocurrido en el caso del Mercosur, con variaciones recientes que más adelante señalaremos, los Parlamentos se desentiendan de las cuestiones de determinada integración una vez que proveyeron la conformidad con sus normas fundamentales) y subordinada (ya que solo pueden los Parlamentos asentir a las complejas fórmulas de avenimiento negociadas por los Ejecutivos, salvo que rechacen lo convenido sin poder sustituirlo ni encaminar nuevas tratativas), ella es ineludiblemente dramática, sustantiva y permanente, en virtud del marco ordenador sobre el que recae y las múltiples repercusiones que la decisión legislativa posibilita durante mucho tiempo. ¿Cómo concebir siquiera la trivialidad de esa decisión, no obstante que su contenido sea eventualmente ajeno a la Asamblea, inclusive parcialmente incomprensible para muchos de los integrantes de esta?

La integración no existe, en tanto política y gestión estatales democráticas (y no aludimos ahora a la deseabilidad sino a la eficacia sociopolítica), mientras no la sancione el Legislativo. Al hacerlo, este se liga a ella en términos de compromiso y de significación histórica. Lo que la integración proyecte, cuando se convierta en experiencia juzgada por la ciudadanía (de lo que en rigor, probablemente, no hay todavía un solo caso, ni siquiera el europeo), será imputado en primer término al Parlamento que la posibilitó, aunque no la haya per-

<sup>1</sup> Paul Allier: «Hypothèses et Méthodes d'Analyse de l'Union Européenne», Barcelona, ICPS (Universitat Autònoma de Barcelona), WP núm. 134, 1997. También, Rosario Sapienza: «Il Trattato di Amsterdam. Verso una Costituzione per l'Unione Europea?», en *Aggiornamenti Sociali*, 4/1998, Milán, pp. 273-277.

geñado: complacencia o decepción, pauta validada o censurada, tradición o pre-  
térito olvidado.<sup>2</sup>

## **2. La internación de disposiciones**

Con los procesos integracionistas, el entorno del Estado-nación se divide netamente en el área involucrada en aquellos y el resto, adquiriendo la primera una particular actividad normativa. Deja atrás una cierta «inercia» que, en lo que atañe estrictamente a la producción de normas generales, mantiene el «exterior», lo que se halla fuera de fronteras. Inclusive si el Estado se encuentra sometido a dependencia, esta se traduce en restricciones o presiones pero no en reglas y disposiciones.

Dotadas de órganos supranacionales o (aparentemente) regidas en términos intergubernamentales, las integraciones exigen normas en y desde el espacio integrado, usualmente tras negociaciones apropiadas. Si los Legislativos, pese a los cambios de la distribución de funciones con el Ejecutivo, continúan al menos coparticipando en la generación de leyes materiales (vale decir, disposiciones valorativamente relevantes, generales y abstractas), los procesos integracionistas revisten, por lo indicado, un carácter nítidamente parlamentario. Y modifican, al surgir y expandirse, las condiciones en que los parlamentarios representan, regulan, deciden.

Por lo pronto, a los trámites clásicos de la actividad parlamentaria se añade la internalización de disposiciones surgidas en el ámbito de la integración. Esto significa la incorporación al Derecho nacional de normas negociadas en atención a los requerimientos del proceso integracionista y por autoridades de las que depende la adopción de las resoluciones públicas que sostienen e incrementan el cambio socioeconómico de unificación espacial y relativización de las fronteras.

## **3. La legislación para mercados ampliados y la libre circulación de factores**

La primera decisión constitucional dirigida a impulsar una integración marca una divisoria en la historia de un Parlamento como órgano legislador, abre períodos correlativos de un *antes* y un *después*. Las integraciones, en efecto, inciden desde su inicio en las características y dinámicas de los mercados, referente capital de la actividad económica. La actividad económica, a su vez, exige

<sup>2</sup> Claudio Bascapé: «Il Nuovo Parlamento Europeo: una Legislatura Costituente?», en *Aggiornamenti Sociali*, 5/1994, Milán, pp. 381-388.

ineludiblemente función parlamentaria que recaiga sobre ella, en términos de leyes pero también en términos de expresión representativa de demandas y protestas. El mercado ampliado y las nuevas condiciones de intercambio y circulación de factores económicos modifican así las acciones y relaciones que el Parlamento nacional contribuía a regular y administrar; transforman los propios sujetos de la economía, en tanto repercuten en las expectativas y en las bases del cálculo de beneficios de empresarios, consumidores, trabajadores, inversores, etcétera. Obvias resultan, asimismo, las derivaciones sociales y culturales de ese cambio económico (una de las razones por las cuales hablar de *integración económica* solo vale como expresión figurada, sinécdoque en que se toma una parte por un todo complejo). La Italia o la Bélgica respecto de las cuales cumplían sus mandatos constitucionales los Legislativos antes de la sanción del Tratado de Roma (1957) no fueron exactamente las mismas a partir de ese acontecimiento normativo, que se ha manifestado con el paso del tiempo eficaz, positivamente recibido por las sociedades civiles del área de integración. No responderemos aquí, aunque creemos que corresponde dejarla planteada, a la interrogante sobre qué continuidades y qué discontinuidades experimenta un Estado-nación que se compromete en un esquema integracionista. De todos modos, parece claro que, prosiguiendo con los ejemplos utilizados, Italia y Bélgica no desaparecieron al integrarse, si bien se transformaron en todas sus estructuras económicas, sociales, culturales y políticas.

La concienciación por determinado Parlamento del cúmulo de los cambios que la integración provoca constituye de por sí una tarea-desafío de excepcional urgencia. Resulta en particular imperativa por la circunstancia de que tales cambios no dejarán de operar por virtud de la insuficiencia o el retardo de aquella concienciación.

#### **4. La integración parlamentaria**

Por si todo lo aludido fuera poco para considerar a las experiencias integracionistas como auténticos sismos institucionales que inexorablemente alcanzan a los Poderes Legislativos, debe añadirse (*last but not least*) que los procesos de referencia incluyen siempre la aparición de instancias parlamentarias de la integración. Y más, que estas no surgen junto a los Parlamentos nacionales sino suponiendo alguna integración de ellos, aunque no se extingan al integrarse. Examinemos algunos elementos vinculados al punto:

a. Se podría intentar sostener que cabe que los Estados-naciones se integren económicamente bajo conducción puramente ejecutiva. Por lo que hemos observado en los puntos 1 y 2 de esta sección, esa afirmación es inconsistente:

integrarse implica ejercicio de funciones típicamente parlamentarias, de tal modo que, si se diseñara para una integración un sistema de gobierno exclusivamente compuesto de representaciones y elementos de carácter ejecutivo, solo se lograría parlamentarizar a los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros y/o a los órganos «ejecutivos» del proceso unificador.

b. Se podría intentar asimismo sostener que cabe que se integren Estados-naciones que no poseen instituciones parlamentarias genuinas y actuales. No vemos inconsistencia en la afirmación, pero se trataría, obviamente, de Estados no democráticos. Y bien, no se conocen integraciones (con el mínimo de consensualidad que distingue a estas de las anexiones) en que intervengan Estados no democráticos. La *cláusula democrática* representa, además de una orientación plausible, un imperativo de las integraciones. ¿Por qué solo las democracias tienen capacidad de integrarse? No conocemos respuestas a esa relevante pregunta; estamos, sin embargo, convencidos de que no hallará el lector casos que la invaliden, es decir, experiencias de integración en que al menos uno de sus socios presente una estructuración no democrática.<sup>3</sup>

Al integrarse sin desaparecer, un Parlamento nacional comienza una segunda nueva historia. Como hemos señalado, atraviesa un linde de *antes y después*, no solo por las nuevas materias a regir, sino por el cambio que se opera en su propia naturaleza de decisor. Debe asumir, a partir del compromiso de auto-integración, además de sus responsabilidades nacionales, las de la instancia parlamentaria unificada. Se desprenden de allí exigencias de compatibilización de perspectivas, de trazado de nuevos «mapas» articuladores de la información legislativa, de asunción de una representación diversa (relativa a una ciudadanía ampliada cuantitativamente), se integre o no por votación directa de los ciudadanos el ámbito parlamentario de la integración.

## Insuficiencias actuales

No existen, a nuestro juicio, motivos para visualizar esa acumulación de nuevas tareas como una catástrofe. Las integraciones no se han detenido, según casi todos los diagnósticos, por fallas en su ardua dimensión parlamentaria, ni han atravesado por ello crisis graves. Algunas de las experiencias integracionistas han conseguido impresionante éxito, aunque con un *déficit democrático* que luego analizaremos. Los Parlamentos, en síntesis, han ido cumpliendo sus responsabilidades, seguramente por debajo del óptimo pero con apreciable ca-

<sup>3</sup> Como se desprende del contexto, tomamos *integración* al menos como establecimiento de una unión aduanera. Una liberación del comercio no constituye una integración.

pacidad de aprovechamiento de recursos, aprendizaje e imaginación. De allí que en esta sección procuremos identificar las principales insuficiencias con relación a las tareas identificadas, sin por ello buscar ineptitudes radicales o fracasos.

Recalamos también la adjetivación del subtítulo. Las insuficiencias que pueden detectarse admiten superación en el tiempo, no ostentan carácter de inherentes a la sustancia institucional de los Legislativos contemporáneos, si bien los ponen ante referentes absolutamente novedosos y, por ende, ante reformas necesarias.

## **1. De información y asesoramiento**

La primera de las carencias a señalar va implícita en la propia mención y definición de las tareas que los fenómenos de integración deparan a las asambleas parlamentarias. Lo nuevo no puede producirse sino como parcialmente desconocido. No se aborda ningún compromiso inicial, ningún contacto inaugural con áreas sociales bajo información satisfactoria, relativamente completa. ¿Cómo concebir otra situación, si los modelos o los ensayos de un proceso de integración supondrían, para rendir en términos de conocimiento de lo que vendrá y reducción del margen de desinformación, precisamente la previsibilidad que solo una experiencia abundante y reiteradamente investigada proporcionaría?

El desconocimiento (parcial o relativo pero gravoso) respecto de la aprobación de los tratados integradores básicos, la internación de las disposiciones de la integración, la legislación para mercados ampliados y la propia integración parlamentaria, no solo alcanza a los legisladores y a las asambleas de las que forman parte; se proyecta también a los asesores de que se valen, en medida satisfactoria o no, los parlamentarios de cualquier esquema integrador, el Mercosur en concreto. De ello deriva una precariedad doble y acumulada en la relación asesor-asesorado:

a. El parlamentario tropieza con dificultades para encaminar la demanda de asesoría, ya que las nuevas tareas distan mucho de encajar fácilmente en las especializaciones consabidas. ¿A quién recurrir para respaldarse en materia de Derecho de Integración, constitucional o derivado: a los especialistas en Derecho Internacional Público o a los especialistas en Derecho Comercial o Laboral, Interno o Internacional? ¿O a otros? Perplejidades análogas suscitan las especializaciones de los economistas o de los politólogos. El legislador, por no conocer sino primariamente las materias de las integraciones, está expuesto a inexactitudes y errores, aun más serios en la propia formulación del requeri-

miento de apoyo de expertos, lo que le plantea una interrogante especialmente espinosa: ¿qué y cómo preguntar? (además de ¿a quién?).

b. El asesor encuentra dificultades simétricas, si a pesar de lo ya señalado, la solicitud de respaldo técnico finalmente le llega. Es probable que los contenidos de esa solicitud no articulen nítidamente con los saberes de que el asesor dispone, con los asuntos que sus colegas suelen discutir, con los ejes de progreso de la disciplina que cultiva. Es frecuente percibir esa dificultad de articulación en las intervenciones de juristas y economistas en temas de integración, salvo que se trate de verdaderos especialistas en integraciones. Mucho más fácil resulta percibir tal dificultad en las (casi siempre triviales) incursiones de politólogos, sociólogos e historiadores en el campo temático de los procesos integracionistas. Más allá de los problemas de llevar la demanda a algún asidero más o menos familiar, el técnico deberá a menudo comenzar su asesoramiento por la misma reformulación de la consulta, probablemente en términos mucho más drásticos que los habituales en la relación parlamentarios-asesores en las áreas por las que ha discurrido secularmente el quehacer legislativo.

En resumidas cuentas, en las condiciones en que los Parlamentos deciden acerca de procesos integradores, el asesoramiento constituye una exploración conjunta de lo desconocido. Las integraciones exigen hacer efectiva esa modalidad extrema de la relación decisor-asesor que suele denominarse *asesoría investigativa*. El asesor no provee respuestas sino apoyos para las búsquedas y los expedientes de minimización de riesgos e incertidumbres que el parlamentario de los procesos de integración asume, como político maduro y gobernante perspicaz y prudente. La naturaleza productora de conocimiento de la asesoría que las integraciones reclaman hace más difícil su obtención, puesto que todo sugiere que solo una fracción de los asesores-respondedores tiene aptitud de desempeñarse como asesores-investigadores. En la medida en que aquellas dos insuficiencias simétricas redunden en falta de asesoramiento satisfactorio, la navegación parlamentaria por espacios mal conocidos solo sumará tanteos a tanteos (y cualquiera conoce, desde algunos juegos infantiles, que esa situación es antecedente inmediato de fiascos, malentendidos o errores) o defecciones y escapes a defecciones y escapes, en este caso con riesgos que analizaremos con relación al *déficit democrático*.

## **2. De comunicación interparlamentaria**

Cualquiera de las tareas que las integraciones presentan a los Parlamentos repercute también sobre las precondiciones y los canales de la comunicación

entre esos organismos, ya se inserten en las configuraciones de los Estados-naciones involucrados, ya surjan del mismo proceso unificador en calidad de órganos de gobierno de la integración. Tomemos, para probarlo, un caso límite: la aprobación por los Parlamentos nacionales del primer tratado constitucional integrador. Antes de la entrada en vigor de ese tratado, no existen, por hipótesis, ni proceso de integración ni instituciones de esa índole. Esto parece implicar que las respectivas aprobaciones del tratado por los Legislativos de los Estados que lo suscribieron representan trámites concurrentes pero separados, decisiones íntegramente sustentadas en los ordenamientos jurídicos y en los recursos de los sistemas políticos de dichos Estados; todos los fenómenos y los impulsos unificadores vendrán después, como consecuencia del convenio en aprobación. También vendrán después las novedades de la experiencia integracionista que se inicia, entre ellas los cambios en la comunicación entre los Parlamentos del área.

No se revelan así, examinadas con detenimiento, las determinaciones más tempranas de cualquier designio como los que venimos considerando. El primero de los debates y la primera de las votaciones parlamentarias se realizan en precondiciones novedosas de intercomunicación y con los Legislativos nacionales unidos por canales privilegiados de recíproca información y expresión. A título de ejemplo:

a. Entre las precondiciones recién aparecidas o, al menos, modificadas, cabe mencionar las de atención (el Parlamento de un posible socio del proceso sobre el cual otro Legislativo debe decidir no es un Parlamento cualquiera, ni puede continuar siendo el organismo relativamente ajeno que era antes de negociarse el tratado cuya aprobación se considera), de performance (lo que diga y resuelva el Parlamento que discute un convenio constitucional de integración que involucra asimismo al Estado de otro Parlamento afecta inexorablemente a este, inclusive si la discusión revelara desinterés y la resolución fuera de rechazo del tratado), de interpretación (los fundamentos de los votos que emitan los legisladores de todos los Estados miembros del esquema de integración concurren en las interpretaciones que en el correr del tiempo se vayan haciendo del tratado integrador, no solo por parte de jueces y otros técnicos en Derecho sino también y principalmente por parte de las ciudadanías, los agentes de la Sociedad Civil de cada país miembro, etcétera).

b. Entre los canales nuevos o modificados, figuran los vínculos entre partidos de dos o más Estados involucrados que cualquier integración favorece, las responsabilidades de quienes aprueban tratados constitucionales de la naturaleza que analizamos (y que en parte es común y por lo tanto vinculante de las diversas asambleas parlamentarias comprometidas), etcétera.

Si hallamos tan significativas posibilidades de comunicación sin precedentes en el caso límite elegido, se podrán multiplicar sin esfuerzo las repercusiones de las otras tareas que las integraciones plantean. Esas posibilidades revisiten, como la mera observación de sus estructuras pone de manifiesto, el carácter de exigencias. Si los Parlamentos cumplieran siquiera una buena parte de aquellas, los contactos y las deliberaciones interparlamentarias en contextos integracionistas se expandirían espectacularmente. Es claro que, en el Mercosur, el progreso de tales contactos y discusiones ha sido, en cambio, lento y parcial desde el punto de vista de los tópicos abarcados. En eso consiste, en nuestra opinión, la segunda insuficiencia que interesa destacar. Pero el ámbito de las nuevas condiciones y canales de comunicación interparlamentaria no ha menguado, por lo que la cobertura de la insuficiencia podría alcanzarse muy rápidamente.

### **3. De líderes de perfil mercosuriano**

Tanto la insoslayable gravitación decisional de los Legislativos (regístrenla o no los dogmatismos ejecutivistas frecuentes) como los requerimientos objetivos, también ineludibles, de navegación gubernamental en áreas parcialmente desconocidas, crean condiciones propicias al surgimiento de parlamentarios (individuos, partidos u otros agrupamientos) cuya significación estribe en la integración mercosuriana, tanto en lo que refiere a los designios fundacionales como a todas las potencialidades del Mercosur. En igual sentido operan las novedades que este introduce en la comunicación entre Parlamentos de la zona en unificación. Cuando aludimos a *condiciones propicias* queremos referir al complejo que favorece a los innovadores y a los dirigentes; se trata de problemas junto a recursos, de vacíos junto a redes de apoyo, de necesidades sociales insatisfechas junto a saberes disponibles. Desde el punto de vista de la sana ambición autoafirmativa del político, ese complejo (que nada tiene de refugio ni de «ganga») está pese a todo signado por el vacío a llenar y los problemas a resolver, ya que se abre así un lugar reconocible y legítimo para el conductor. ¿En qué medida algunos legisladores o grupos de legisladores han asumido papeles de conducción de los Parlamentos en las difíciles tareas integracionistas?

Mucho menos de lo esperable. En la próxima sección, al profundizar el análisis, observaremos que la conducción perfilada en relación con la construcción integradora va mucho más allá de una especialización o de la aportación del *ritmo* de los Parlamentos (pausado para lograr solidez en los resultados) a la siempre urgida labor de los negociadores y de los Ejecutivos. Esa conduc-

ción entraña una cabal representación, de una calidad sin precedentes, como procuraremos exponer. ¿Por qué ha sido hasta el presente escaso el parlamentario-estadista que habla con la voz de su país (y su partido) acentuada por el Mercosur? ¿Por qué ese papel político solo se ha insinuado, cuando vemos que muchos líderes disputan otros perfiles no menos riesgosos, por ejemplo, en torno a la cuestión de las privatizaciones?

Esta insuficiencia se explica, a nuestro juicio, por cierta astucia, algo mezquina, que ha cundido en los Legislativos y en los partidos de la región. Se supone que el Mercosur no ha llegado aún a las conductas electorales, vale decir, que no pesa en la determinación de las preferencias de los electores. O, peor aun, que solo pesa en cuanto inspira temores, especialmente a los que advierten en la integración amenazas para los empleos que poseen. Ante esa comprobación, convendría al dirigente atenerse a un cauto silencio o «distracción» respecto de las decisiones mercosurianas, aunque no deje de adoptarlas, con retraso o sin él.

Calificábamos de mezquina esa actitud pretendidamente sagaz. En primer término, porque paga un alto precio de cesión de funciones a los Poderes Ejecutivos, redundando en desequilibrio en la estructura decisional del proceso de integración (una vez más, el *déficit democrático*). En segundo término, porque omite atender a la prueba electoral a la que se han sometido los presidentes y ministros ostensiblemente ligados a la fundación y el avance del esquema integrador. No conocemos un solo análisis que atribuya al Mercosur las derrotas que puedan haber sufrido algunos de sus responsables ejecutivos más visibles (casos de Collor, Lacalle o Wasmosy); tampoco parece haber constituido el Mercosur un lastre para la reelección de Menem o Cardoso.

## Los desafíos

La mención de las insuficiencias antes referidas se apoya en una comparación de las tareas con los recursos parlamentarios y nos parece válida, pero no podría quedar allí el examen de los compromisos que la integración irroga a las instituciones de esa índole. Si bien en las exigencias propias de las tareas identificadas residen múltiples factores de novedad en las actividades de los Legislativos, no se desprenden de aquellas exigencias estímulos a lo que podríamos llamar *salto histórico* de esas corporaciones. Solo si observamos los procesos de integración como acción cumplida, mucho más allá de sus condicionamientos estructurales y de sus significados y pautas institucionalizados, aparecerán requerimientos de cambio superior, de novedades de distinta sustancia, a los que denominamos *desafíos*. Los desafíos tienen que ver entonces con el juicio

último de una gestión: no con la respuesta a la interrogante sobre si los Parlamentos actúan correctamente sino con la contestación a la pregunta de si han actuado bien.

## 1. Representar en la integración

Cualquier asamblea parlamentaria auténtica se configura como representación de una sociedad política y se produce y actúa como representante, mejor dicho, como reunión decisora de representantes. Se trata de una unidad heterogénea que trae a sí una heterogeneidad previa también unificada: las diversas corrientes de opinión y los diversos intereses que un orden político reconoce e incorpora. El Parlamento recoge así esa pluralidad para agregarle la capacidad de discutir y resolver (normalmente tras negociar).

Dado un proceso integracionista, la representación parlamentaria, como configuración y como práctica, se modifica en varios puntos críticos.

En primer término, es preciso que las asambleas traigan a sí a aquellos ciudadanos y aquellas agrupaciones favorables al proceso y también a los opuestos (además de los perplejos, que no se debe confundir con los indiferentes). Los opuestos se dividen, a su vez, en dos posiciones antagónicas; unos son contrarios a la integración porque quisieran la apertura de su país al mundo (rechazan, principalmente, el arancel externo común de la región integrada), mientras que otros son hostiles al proceso porque quisieran mantener la protección del mercado nacional (rechazan, principalmente, la liberación comercial en la región). Todos ellos deben encontrar representación en los Parlamentos. No solo deben estar allí, sino que deben reflejarse en la gestión concreta, en el perfil de la sucesión y acumulación de resoluciones. Ello no es posible, como salta a la vista, por procedimientos «mecánicos» de agregación, reparto de las decisiones entre las diferentes posturas, rotación del predominio decisional, etcétera. Solo cabe en el ámbito del discurso, de la argumentación y de las asignaciones de confianza que una representación de tan contradictoria diversidad obtenga.

¿Hay precedentes de tan ardua representación, en los largos plazos de la historia de los Parlamentos? No estamos en condiciones de responder aquí y ahora. No obstante, puede adelantarse que, si existen, tales antecedentes deben corresponder a instancias de agregación de categorías de ciudadanos a la proyección parlamentaria; vale decir, a momentos en que el Parlamento se abre a intereses y opiniones antes excluidos. Cualquier otro antagonismo de sectores representados es sin duda menos radical que aquellos que suscita una integración (los de las clases, los de partidarios de los mercados libres y partidarios de

la intervención estatal, los referidos a cuestiones éticas, etcétera). En definitiva, todos ellos se encuentran comprendidos en las bases constitucionales de una sociedad política, en tanto la integración, como surge de las secciones anteriores y de observaciones que haremos a continuación, remueve esas bases, cambia al propio Estado.

En el correr de una integración, demarcaciones tan relevantes como las fronteras (en sentido lato, que comprende la demarcación del territorio del Estado-nación junto con muchas otras demarcaciones que hacen a él, a su estructuración y a su operación: la de nacionales y extranjeros, la de recursos propios y ajenos, la de área crítica de defensa y otras áreas, la idiomática y cultural, etcétera) se alteran, al menos en tanto se relativizan (se van expandiendo las relaciones y los ámbitos transfronterizos) y en tanto coexisten con otras fronteras que van ganando relevancia (por ejemplo, la frontera de la Europa comunitaria, progresivamente perceptible para los agentes económicos, los productores y consumidores de cultura, los ciudadanos, etcétera).

En segundo término, los Parlamentos se ven enfrentados a una representación diferente de la que ha nutrido el Estado-nación porque deben, en condiciones peculiares, lograr esa continuidad que puede expresarse diciendo que representan a los ciudadanos de hoy tanto como a los de ayer y a los de mañana. También los Legislativos nacionales experimentan esta exigencia, que no es por cierto de naturaleza jurídica pero no por ello reviste menos eficacia. Lo peculiar de los procesos integracionistas, en este punto, consiste en que la continuidad debe obtenerse por encima de las profundísimas mutaciones y sustituciones que esos procesos involucran en cuanto a estructuras capitales y modos críticos de autopercepción de los Estados nacionales que a ellos se suman. De tal modo que, mientras los Parlamentos del Estado se ven institucionalmente constreñidos a recoger, en soluciones legislativas que los ciudadanos de ayer no hubieran pensado, algunas aspiraciones dominantes de estos, los Parlamentos de la integración deben hacer lo mismo pero:

a. operando innovadoramente sobre cada Estado que se integra, muy cerca o aun dentro del pacto básico de cada ciudadanía;

b. operando representativamente sobre varios cuerpos cívicos y varias memorias e identidades (lo que vale también para los Parlamentos nacionales de un proceso integrador, ya que estos no podrían desentenderse de las nacionalidades que, con la propia, protagonizan la integración). Una vez más, estos problemas de la representación que ejercen las asambleas rechazan las fórmulas «mecánicas» y solo resultan susceptibles de trato si la función parlamentaria salta de nivel y elabora los significados que permiten persuadir a los electores del presente de que se es aceptablemente fiel a los plurales mandatos de los

Estados en integración y que se prepara a los ciudadanos de mañana un orden político al menos no inferior al más satisfactorio y estable de los que corresponden a dichos Estados.

Reiteramos una observación ya asentada: si se sopesan concienzudamente los retos de una representación tan distinta de la que les ha sido familiar en las últimas décadas (y que ellos elaboraron antes), los Congresos de las integraciones no poseen la escapatoria al futuro. No tienen tiempo para dilaciones. Lo que no sepan hacer hoy se volverá contra ellos, de múltiples formas, en la lógica de las acumulaciones. La ausencia o la falta de hoy no diluye ni compensa la de ayer sino que se agrega a ella y ambas, eventualmente, a la de mañana. Aunque hay que admitir como probable que la afirmación valga para todos los principales órganos de los procesos de integración, es legítimo aseverar que, en presencia de estos procesos, los Parlamentos asumen un deber de temprana y prolongada lucidez, so pena de catastróficas contingencias constitucionales.

## **2. Cogobernar el proceso**

Se desprende también, insoslayablemente, de la naturaleza del primer desafío un segundo reto: como las agregaciones mecánicas no sitúan a los Legislativos a la altura de la nueva representación requerida, la producción de significados vincula su actividad con la estructuración y orientación del proceso con relevancia decisional necesariamente muy alta. Dicho más sencillamente, los Parlamentos no pueden representar con éxito si no participan en la conducción misma de la integración. Como no se exige una conducción excluyente, las asambleas pueden instalarse en el ejercicio compartido de un cogobierno junto con los Ejecutivos (opción en favor de la cual obran fuertes razones institucionales y técnicas que no examinaremos aquí).

Puestas entonces a cogobernar, las instituciones parlamentarias pasan a demandar recursos específicos, cuya mención surge de las insuficiencias detectadas antes: recursos de información y asesoría, de comunicación interparlamentaria y de liderazgo integracionista. Enfrentan, asimismo, sensibles problemas de complementación, ya que, en efecto, les es ineludible articular sus gestiones de conducción con las de los Ejecutivos de los países miembros del esquema, con las de los demás Legislativos regionales y con la del eventual Parlamento supranacional. Reside en esa complementación, por cierto, una cuestión de arreglo constitucional propicio a los equilibrios y la fluidez decisional (¡las integraciones nos vuelven a colocar, felizmente, en la situación de los ciudadanos de 1770-1840, época en que se arquitecturaban las constituciones democráticas del Estado-nación!), pero también una cuestión de praxis atinada,

de aprendizajes y hallazgo de pautas permanentes. Liderazgos de la integración, reformulaciones partidarias de corte integracionista, apelación realista sin reticencia a una opinión pública transfronteriza. La vida política de las integraciones es intensa... o intensamente omisa, carente.

Como en cualquier otra relación de representación, cabe que fracasen en asumir las exigencias reseñadas una u otra de las partes (los parlamentarios que representan y los ciudadanos-electores que son representados) o ambas. Los representados pueden fracasar, por ejemplo, si persisten en ajustar sus comportamientos electorales a las consabidas referencias del Estado miembro de un área de integración, con prescindencia de las alternativas que esta abre. Si lo hace, la ciudadanía reproduciría liderazgos puramente estatales y condenaría a los políticos que intentaran investir liderazgos de la integración, con lo que provocaría el debilitamiento de la vida política señalada y problematizaría la conducción compartida (dejando así espacio a sustitutivos tecnocráticos o ejecutivistas, perjudiciales tanto para el proceso integrador como para el funcionamiento de los mecanismos de los Estados participantes).

### **3. Producir los asideros de la ciudadanía surgente**

¿Resulta, en rigor, legítimo hablar de *ciudadanía* en relación con un proceso sociopolítico de integración eminentemente económica? ¿No implica el hacerlo gastar un vocablo solemne, pleno de resonancias para describir la pertenencia individual y grupal a una asociación delimitada, ceñida a ciertos intereses trascendentes pero en conjunto situados muy por debajo de las Constituciones propiamente dichas, con su carga de valores y principios?

Creemos que es legítimo ese modo de referir a los agentes incluidos en proyectos de integración. Pensamos, más específicamente, que las integraciones representan siempre construcciones (parciales o incompletas, si se quiere) de naturaleza similar a la de los Estados nacionales y que no admiten ser emprendidas sino mediante compromisos valóricos análogos a los de estos, como lo prueba la historia de todas las integraciones exitosas, desde la actual Unión Europea al Mercosur. Se diría que no cabe unificar deliberadamente los mercados de producción y consumo, de trabajo y servicios, de ahorro e inversión, de exportación e importación (en términos de una política común de comercio exterior), de moneda y crédito, etcétera, sin un pacto político mínimo, sin un perfil de participación, sin garantías, sin ciudadanía.

Parece obvio que esta repercusión de las integraciones atañe directamente a los cuerpos parlamentarios. Perderían precisamente continuidad en la obra que cada uno de ellos tenga cumplida en su propio Estado si rehúsa asumir la

labor de contribuir a la elaboración de la ciudadanía integrada. Fallarían, con tal conducta, en la representación de sus connacionales de ayer (aunque la cohonestaran con fraseología nacionalista) y en la representación de sus posibles electores de mañana (dotados de una ciudadanía compleja, nacional y supranacional, eventualmente contradictoria o al menos afectada por asimetrías serias).

La labor que en el sentido indicado desarrollen los Congresos no supone, pese a su perentoriedad, que solo esas instituciones la lleven a cabo. Es necesariamente parte de un todo. No se trata solo de que otras instancias llenarán el vacío que puedan dejar los Parlamentos en este campo, sino de que estos actuarán siempre en interacción, sobre todo en diálogo.

La nueva ciudadanía requiere, en efecto, contenidos tan relacionales como los símbolos (por ejemplo, el pasaporte único o vinculado por ciertas características a los demás de la región en unificación), las memorias sociales (por ejemplo, la del acuerdo de fundación de la asociación integradora o las de la superación de ciertas crisis graves), las efemérides (es decir, un «calendario» consagrado, un conjunto de conmemoraciones), los lugares de solidaridad emocional (por ejemplo, el territorio del área de integración o algunas homogeneidades culturales que, no obstante las infinitas rivalidades que cualquier esquema político gestiona, sustentan la adhesión a «Europa» o «el Sur»). Ninguno de estos contenidos se afirma fuera de las transferencias múltiples entre Estados y sociedades civiles, entre individuos y corrientes de opinión, entre intelectuales y portadores de cultura popular, etcétera.

También es preciso que los parlamentarios asuman la producción de asideiros cívicos con clara conciencia de operar sobre elementos preexistentes, en el sentido de que, como se ha observado muchas veces, las políticas integracionistas se apoyan en tendencias económico-sociales y en corrientes culturales previas, si bien las potencian y sistematizan.

## II.

Esta parte tiene como propósito principal indagar acerca de los caminos que la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social podrían asumir con el fin de incrementar la calidad, intensidad y alcance de su participación en el Mercosur. Para ello se hará especial hincapié en el perfil prescriptivo y práctico del trabajo, de manera de que este constituya un aporte concreto en relación con posibles cursos de acción a desplegar. Sin desmedro de lo anterior, cometeríamos una omisión importante si no relacionáramos las recomendaciones con el perfil de los desempeños específicos que tanto la CPC

como el FCES y la sociedad civil han venido registrando de cara al nuevo esquema. La mirada a los desempeños nos resguardará de las recomendaciones redundantes y nos permitirá tanto aprovechar lo mejor de esos desempeños para potenciarlos como fundamentar de manera más autorizada las eventuales críticas que pudieran realizarse.

## Preparando el terreno

### 1. Previsiones contra apresuramientos

A la hora de evaluar en qué medida los órganos representativos del Mercosur están en condiciones de alcanzar una inserción decisiva en la estructura institucional del proceso de integración y con el propósito de sustraer la evaluación tanto de urgencias infundadas y frustrantes como del conformismo resignado, conviene tener en cuenta algunas previsiones. Ellas permitirán, esperamos, ubicar las expectativas de una modificación institucional en un plano razonable e interpretar mejor los desempeños tanto de la CPC como del FCES.

La primera de esas previsiones, que puede parecer un tanto obvia, aconseja tener en cuenta la novedad radical que suponen para la teoría y prácticas democráticas los procesos de integración regional. Dichos procesos nos enfrentan a una transformación de magnitudes similares a las relacionadas con la aparición de los Estados nacionales. Al igual que en ese quiebre histórico, no existen claves o fórmulas prefijadas que aseguren el éxito de una empresa que reestructura sin anular las dimensiones social, económica y política de los estados nacionales. Existe, además, tan solo una experiencia, avanzada, la Unión Europea. Las enseñanzas que ella aporta para configurar un esquema de integración donde la dimensión política sea central son, sin lugar a dudas, de una trascendencia mayor. Sin embargo, la dimensión parlamentaria, si bien se encuentra bastante mucho más contemplada que en el Mercosur (el Parlamento Europeo es electo directamente y codecide en algunas materias), constituye, si comparamos sus potestades con la de los órganos ejecutivos (el Consejo y la Comisión), la dimensión más débil de su estructura institucional.<sup>4</sup> Por alguna razón, Europa prefirió promover la dimensión política supranacional más a través de un complejo sistema jurídico de contenido fuertemente ejecutivista que mediante la acción de órganos de índole parlamentaria o social. Todo ello indica, enton-

<sup>4</sup> Philippe De Schoutheete: *Una Europa para todos. Diez ensayos sobre la construcción europea*, Alianza, Madrid, 1998.

ces, que la existencia de una dimensión parlamentaria y social con fuerte incidencia en las decisiones del Mercosur constituiría un paso histórico carente de antecedentes, un salto hacia posibilidades no exploradas o semiexploradas como en el caso de la UE.

Así, parece más razonable esperar procesos de maduración ambiciosos pero conscientes de lo que está en juego (en los que tanto los partidos como las representaciones sectoriales y la opinión pública se hacen cargo de sus mutuas incertidumbres, expectativas y propuestas de manera que la asunción de un Mercosur parlamentario y social constituya la decisión más legítima y mejor fundada) que rupturas institucionales fulgurantes decretadas de la noche a la mañana.

Si con la primera previsión constatábamos la ineludibilidad de un procesamiento maduro que no tenga temor a recorrer las etapas y los tiempos que sea indispensable recorrer para que la asunción del Mercosur como práctica parlamentaria y social inédita sea genuina, la segunda previsión se aleja igualmente de cualquier asociación entre eficacia y rapidez. Consiste en asumir que toda política —el Mercosur en sentido amplio es una política— requiere un fino (re)conocimiento de las dinámicas decisionales privadas, de la manera como estas inciden y administran procesos sociales, económicos y políticos. En ese sentido, la eficacia de la renovación institucional del Mercosur —su capacidad de reclutar lealtades y enriquecerse con los recursos de negociación, iniciativa y experiencia privadas— está atada a lo que en la teoría de las políticas públicas se conoce como *diseño retrospectivo (backward mapping)*. Vale la pena internarse en la lógica compleja de esta novedosa concepción de la política pública, de manera que las exigencias acerca de la instauración de la codecisión se formulen tomando en consideración la multilateralidad que supone la decisión política contemporánea. En una excelente compilación sobre el tema de las políticas públicas señala Luis Aguilar Villanueva:

La visión más familiar del proceso de la política nos ha acostumbrado a ver en la legislatura y el gobierno el punto central de la hechura de la política pública: la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo [...] Nos han acostumbrado también a creer que, después, a manera de una orden obligatoria, la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales.

[...] Al revisar los primeros estudios norteamericanos que a comienzos de los años setenta se ocupan de la implementación de las políticas públicas, llama la atención el hecho de que todos ellos fueron escritos con un ánimo de desencanto en la capacidad del gobierno para resolver los viejos y patentes problemas sociales de la pobreza, la desigualdad, la discriminación en los Estados Unidos. Son estudios que nacen de «promesas incumplidas» y «esperanzas frustradas» entre el ma-

logro de los programas de reforma social de los años sesenta. Son libros críticos, quizá pesimistas, pero no capitulan ni teórica ni políticamente.<sup>5</sup>

La reformulación de la lógica de las políticas públicas que insinúa Villanueva obtiene expresión concreta en el concepto ya señalado de diseño retrospectivo, acuñado por Richard F. Elmore:

El postulado central de este artículo es que existen por lo menos dos enfoques claramente distintos para el análisis de la implementación: el diseño prospectivo (*forward mapping*), y el diseño retrospectivo (*backward mapping*). El diseño prospectivo es la estrategia que viene de inmediato a la mente cuando se piensa sobre la manera en que el elaborador de la política podría incidir en el proceso de implementación. Comienza en la cúspide del proceso, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quién decide la política, y se desarrolla a lo largo de una secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original.

[...] El mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito e incuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación. La idea de que quienes elaboran la política ejercen —o deberían ejercer— algún tipo de control directo y determinante sobre la implementación, puede ser denominada como la «ilustre mentira» de la administración pública y del análisis político convencionales.

El diseño retrospectivo comparte con el prospectivo el reconocimiento del deseo que tienen los funcionarios que elaboran las políticas de incidir en el proceso de implementación y en los resultados de las decisiones. Pero el diseño retrospectivo cuestiona explícitamente el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre lo que ocurre durante el proceso de implementación [...]

En todos los aspectos importantes, la lógica del diseño retrospectivo se opone a la del diseño prospectivo. *El diseño retrospectivo no parte de la cúspide del proceso de implementación, sino de la última de las etapas posibles, del punto mismo en que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas.*<sup>6</sup>

La tercera previsión tiene que ver con el nuevo escenario que supone para los representantes políticos y sectoriales la estructura institucional mercosuriana

<sup>5</sup> «La implementación de las políticas», pp. 15 y 19, tomo 4 de *Antologías de política pública*, AA. VV., estudio introductorio y edición de Luis Aguilar Villanueva, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

<sup>6</sup> «Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas», *ibidem*, pp. 251-280. El artículo fue publicado por primera vez en *Political Science Quarterly*, vol. 94, num. 4, 1979-80. (Las cursivas son nuestras.)

en sí misma. Además de la novedad del proceso de integración y de la complejidad que este implica como política —la complejidad se multiplica, además, por cuatro—, corporaciones y partidos se ven emplazados a desarrollar novedosos intercambios hacia dentro y fuera de cada país participante. Nuevamente, se trata de improvisar sobre la marcha apoyándose en las experiencias de relacionamiento registradas en cada país y en el ámbito de la integración europea.

La cuarta y última previsión se remite a la asimetría existente entre los Ejecutivos y los Legislativos regionales de cada país en términos de asesoramiento y perfil decisional. Los primeros cuentan con insumos tecnocráticos de alto rendimiento y, por su misma composición, restringida en número y homogénea en mandato (en el caso del Ejecutivo mersocuriano se trata de un mandato indirecto que incorpora a los cuatro países), su grado de agilidad y resolución es lógicamente alto. Los segundos incorporan un nivel bajo de apoyo técnico (aunque varía en cada país y podría aumentarse), especialmente en el caso de la CPC y, además de cumplir un papel institucional de control, representación y codecisión, administran una diversidad de mandatos. Es por ello que los Legislativos y, por el perfil que más adelante veremos ha tomado su actuación, el FCES, solo pueden adquirir agilidad y rapidez con la condición de no sacrificar la deliberación, la negociación y representación de intereses que su papel institucional los obliga a desarrollar.

Teniendo en cuenta, entonces, estas cuatro previsiones, debemos analizar ahora la actuación misma de la CPC y el FCES.

## **2. Conciencia integracionista**

Por el momento, parece claro que la transformación de las potestades de la CPC y del FCES está lejos de concretarse. Tanto los medios de comunicación como los partidos y las corporaciones se muestran poco sensibles a la posibilidad concreta de modificar la estructura institucional mersocuriana. A su vez, tanto la CPC como el FCES carecen de eco suficiente en sus respectivos partidos y organizaciones sindicales y empresariales como para desplegar una campaña pública a favor de la modificación de la estructura institucional. Sin embargo, no es descabellado afirmar que se han dado ciertos pasos que vuelven la eventual incorporación de ambos órganos como decisores el camino más próximo y lógico. ¿Cómo es posible armonizar estas afirmaciones aparentemente contradictorias? Recurriendo a la modalidad en la que ambos órganos y los decisores privados han operado desde su nacimiento. Con la excepción de la expresión homogénea por secciones nacionales, que más adelante consideraremos, en dicha modalidad subyace una clara conciencia integracionista en el sentido más

amplio del término; es decir, incluyendo los aspectos políticos y sociales del proceso de integración.

### ***El Foro y la sociedad civil***

Por el lado del FCES, sus prácticas han supuesto la apuesta menos previsible. De acuerdo con su carácter de órgano interestatal pero representativo de sindicatos, gremios empresariales y consumidores, podía esperarse que sus desempeños se limitaran a reproducir exclusivamente reivindicaciones sectoriales y a ejercer la presión consiguiente. Sin embargo, la actuación del FCES fue muy diferente, al punto que solo puede explicarse como producto de una conciencia integracionista pujante. Efectivamente, si se revisa el conjunto de sus actuaciones expresadas en términos de recomendaciones, es fácil advertir el carácter coadministrador que las impulsa, como si los representantes sectoriales y, en definitiva, la sociedad civil se hicieran cargo de los destinos del Mercosur dando señales claras de su capacidad para la tarea. Asuntos como la promoción del empleo, las barreras no arancelarias y las trabas burocráticas al comercio intrarregional, la promoción de inversiones y la creación de un Código de Defensa del Consumidor,<sup>7</sup> así como la crisis derivada de la devaluación del real brasileño en enero de 1999, han sido analizados, discutidos y luego han sido objeto de recomendaciones por parte del Foro, lo que constituye la mejor prueba de lo antedicho.

Por otro lado, como parte de esa predisposición coadministradora, el Foro se ha mostrado dispuesto a generar intercambios de información con otros órganos del Mercosur, especialmente con la CPC, con la cual mantiene estrechos vínculos y una sensibilidad común. Tan es así que en una de las jornadas de la X reunión plenaria de la CPC, en Montevideo en 1997, esta sesionó junto al Foro. De allí surgió la propuesta del Foro por la cual sus representantes obtuvieron calidad de miembros observadores en las reuniones de la CPC y los de la CPC en las respectivas del Foro. Vale citar, pues, por lo ilustrativas, las palabras del antepenúltimo presidente de la sección uruguaya de la CPC, Luis Hierro López, quien definió el vínculo con el Foro como de *primos hermanos*.

En lo relativo a los sindicatos y gremiales en sí mismos, y aplicando en un primer nivel el concepto de diseño retrospectivo, estas han participado activamente en comisiones técnicas, subgrupos de trabajo y ámbitos de negociación mercosurianos, construyendo prácticas y cultura integracionista. Decíamos en un anterior trabajo que esa construcción del Mercosur desde lo privado se estructuraba en tres ejes:

- a) En la diferencia entre los respectivos discursos (muy reivindicativos, de marcado particularismo y oportunismo, a menudo virulentamente clasista en lo

<sup>7</sup> Esas temáticas, entre otras, conforman la agenda del Foro desde 1996.

que respecta a las organizaciones sindicales) y las conductas efectivas de aceptación de un designio tan general (tan político) como el Mercosur y de negociación de los intereses a menudo opuestos que defienden; aquella diferencia tiende a crecer, en tanto las conductas ganan en perspicaz pragmatismo y el discurso avanza lentamente y con cierta frecuencia parece desandar parte del camino.

b) En la posibilidad adquirida por sindicatos y gremiales de concertar demandas y preferencias, lo que los habilita a pesar en la conducción de la experiencia integracionista a través de organismos con representaciones corporativas que debieron eludir la amenaza de constituirse en meros escenarios de contiendas de asalariados y empresarios; eso mismo ha ocurrido en los subgrupos y comisiones técnicas a los que han accedido las asociaciones del capital y el trabajo.

c) En relevantes novedades de estructura e inserción social que exhiben los sindicatos y gremiales que pasan de típicos grupos de presión a organizadores con las autoridades públicas de ciertas relaciones y procesos; esta alteración (que repercute en creación de departamentos de estudios, en asesoramientos a los afiliados que no se prestaban anteriormente, en mayor precisión y mejor fundamentación de las demandas presentadas ante autoridades públicas y de las posiciones mantenidas en foros de negociación o concertación, etcétera) resulta más o menos espectacular según la naturaleza que había revestido cada una de las organizaciones, pero no parece estar ausente de la evolución de ninguna de ellas ante los desafíos del Mercosur.<sup>8</sup>

Agregando un elemento más en la mirada que abre el diseño retrospectivo, es posible observar que también los desempeños y la actitud de las empresas y demás agentes microeconómicos han sido considerablemente activos y dinámicos en relación con la recepción de las nuevas políticas de integración y con su ubicación en los escenarios inéditos que estas generan. La resaltable dinámica que vienen mostrando los actores privados —que parece abarcar desde las empresas grandes a las más pequeñas incluyendo el cooperativismo— ha supuesto, además, la aparición de estudios profesionales que brindan sus servicios para todo el Mercosur. Todo indica, pues, que se avanza cada vez más en la configuración y consolidación de una cultura económica y social de la integración.

Tanto el Foro como las organizaciones sindicales y las empresas vienen asumiendo su papel en el Mercosur como actores codecisores y coparticipantes. En ese sentido, las potestades que el Protocolo de Ouro Preto concede al Foro —el órgano que, junto con los subgrupos de trabajo, mejor puede expresar y articular la dimensión supranacional de las dinámicas privadas— no solo lo ubican en un nivel secundario en comparación con otros órganos, sino que quedan chicas respecto a prácticas que reclaman para él un papel principal en el Mercosur.

<sup>8</sup> Romeo Pérez: «Las sociedades civiles del Mercosur ante el triángulo Unión Europea - Mercosur-ALCA. Un estudio sobre actitudes, opiniones y pautas políticas». Ponencia para el V Forum Euro-Latinoamericano, 1998.

## *La CPC*

Algo similar sucede con la CPC: sus desempeños suelen exceder su condición de órgano consultivo. Los parlamentarios del Mercosur actúan, en general, más como integrantes de un Parlamento mercosureño propiamente dicho que como miembros de una Comisión elegida indirectamente, que solo puede emitir recomendaciones y que no se relaciona directamente con el Consejo sino con el Grupo de Mercado Común. Sus actuaciones son destacables, además, por la soledad en que se encuentran los parlamentarios, por cuanto ni los partidos ni la opinión pública parecen mostrar interés en un Parlamento del Mercosur. Sus potestades, surgidas de Ouro Preto, terminan así constituyendo más una restricción que una posibilidad. La Comisión ha optado, así, al igual que el Foro, por el camino de las propuestas en lugar del mero reclamo, demostrando que la integración ya es, aunque sus estructuras lo reconozcan solo tímidamente, integralmente política —con, al menos, Ejecutivo y Parlamento— además de económica.

La opción por ese camino —de resultados seguramente distantes pero eventualmente más sólidos y mejor fundados— representa también una muestra de generosidad y responsabilidad política muy importante, ya que se hace cargo de las incertidumbres y desconfianzas que los Ejecutivos y sus ministerios presentan en relación con una dimensión parlamentaria codecisora. Ese *hacerse cargo* es lo que ha obligado a la Comisión a dar respuestas concretas a las problemáticas del Mercosur. Sus propuestas han versado sobre múltiples materias, desde la creación de una Cuenta Mercosur de Progreso Económico y Social para pobladores marginales e indigentes, hasta el establecimiento de un Tribunal Permanente de Justicia, pasando por proyectos para regular la problemática de los trabajadores migrantes, entre muchas otras.

Otras pruebas de la existencia de una conciencia integracionista más allá de lo comercial/económico las constituyen sus excelentes relaciones con el Foro, pero muy en especial el reconocimiento de la necesidad de que la Comisión sesione con mayor frecuencia, única manera de sostener la ambición de coadministrar un proceso de la complejidad del Mercosur. Parte de la desconfianza acerca de la eficiencia de la dimensión parlamentaria —probablemente la parte más razonable— se basa en que ningún cuerpo, y especialmente los deliberativos, está en condiciones de dar respuestas acertadas y bien fundadas si se reúne solo dos veces por año. En efecto, con la intención de achicar la brecha que se genera en comparación con la mucho más frecuente actuación de los órganos ejecutivos y con la dinámica de acontecimientos, siempre demandante de pronunciamientos, se ha propuesto en la X sesión plenaria de la Comisión la creación de un Parlamento virtual. Vale citar las palabras del diputado Ricardo La-

ferriere, que expresan la conciencia del papel fundamental que debe jugar la CPC en la toma de decisiones mercosuriana:

En mi opinión no se han dado pasos significativos [en la profundización de la dimensión parlamentaria]. Hay algunos que deberían darse. Uno de ellos es dotar de mayor agilidad a la propia CPC. Desde hace un par de años he incentivado la lucha por la construcción de un Parlamento virtual en el Mercosur. Esto significaría la construcción en cada uno de los cuatro Parlamentos nacionales de una sala de videoconferencia con 16 escaños, a los efectos de realizar deliberaciones semanales. La «dimensión parlamentaria» del Mercosur nunca crecerá si se reduce a una reunión semestral plenaria y si no incluye en su agenda temas cotidianos. Cuando se reúne cada seis meses, los temas que han generado atención en la gente de manera crítica durante el semestre ya están totalmente desactualizados y los Poderes Ejecutivos de cada país han tenido que dar respuesta porque la realidad social se lo impone. Por otra parte, estaríamos ahorrando gastos de viáticos y de tiempo porque los legisladores también integramos cuatro, cinco, seis y hasta siete comisiones que nos exigen importante dedicación. Es así que nos resulta poco conveniente estar trasladándonos o inhabilitándonos tres o cuatro días a la semana para tratar un tema. Sí es posible, en cambio, participar un par de horas a la semana de una deliberación de carácter sistemático tratando la agenda del Mercosur. Ganaríamos en novedad, agilidad y bajos costos y ampliaríamos desde luego la presencia parlamentaria. También debemos considerar el involucramiento de legisladores especializados que no forman parte de la CPC. *Ello no solo mejora la calidad de las decisiones sino que las vuelve más democráticas. Hay que tener en cuenta que hoy muchas de las decisiones trascendentes, muchas veces de índole legislativa, las toman funcionarios de Cancillería sin responsabilidad política ni sometidos a control electoral.*<sup>9</sup>

Las palabras de Laferriere destacadas incorporan un aspecto adicional en el que vale la pena hacer hincapié. No solo reivindican un Mercosur *à la Montesquieu*, en el que no cabe la concentración de todos los recursos de autoridad en las mismas manos,<sup>10</sup> sino que evitan el falso dilema que opone la eficiencia

<sup>9</sup> Gerardo Caetano, Carlos Cossi, Marcos Gutiérrez y Romeo Pérez Antón: «Voces, Parlamentos, Mercosur. Entrevistas a los legisladores de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur», en *Cuadernos del CLAEH* n° 81-82, Montevideo, 2ª serie, año 23, 1998/1-2, pp. 129 y 130. (Las cursivas son nuestras.)

<sup>10</sup> Evitar la concentración del poder es algo de lo que participan con la misma intensidad los parlamentarios de los cuatro países, quienes son conscientes de su papel marginal y el déficit democrático que ello conlleva:

«Creo que la participación parlamentaria en el Mercosur es meramente simbólica. Incluso los gobiernos quieren someter a los Parlamentos a una especie de “vía rápida”, que saque al Parlamento de cualquier posibilidad de discusión [...] lo fundamental es que los Parlamentos tomen conciencia de su importancia y no se dejen atropellar y conducir por funcionarios burocráticos de los Ministerios de Relaciones Exteriores del Ejecutivo» (senador Roberto Requiao, sección brasilera).

a la democracia, especialmente a la democracia deliberativa. Para Laferriere, la democratización del Mercosur y el mejoramiento de la calidad de sus decisiones son parte del mismo asunto. En ese sentido, la conciencia integracionista de la CPC —la propuesta fue aceptada por el conjunto de la CPC— incluye formulaciones a la par de la más fina y lúcida teoría política.

Pero probablemente el símbolo más claro de la intención de la CPC de asumir un papel cada vez más importante esté dado por su actitud frente a la relación del Mercosur con el ALCA y con los Estados Unidos. Con respecto al Área de Libre Comercio de las Américas, la Comisión ha reclamado, como otra forma de disminuir las asimetrías de información y discernimiento que existen con los Ejecutivos, participar de la delegación oficial del Mercosur en las rondas de negociaciones que se lleven a cabo. En relación con su visita a los Estados Unidos, la Comisión ha generado un hecho histórico: se trata de la primera representación parlamentaria del Mercosur que se hace presente en ese país y también la primera ocasión —que se suma a la fluida relación de la CPC con el Parlamento Europeo— en que el Parlamento estadounidense y el Parlamento del Mercosur desarrollan intercambios. La manera como los miembros de la CPC interpretan el viaje a Estados Unidos es indicativa de la progresiva apropiación del Mercosur que aquellos vienen desarrollando y un signo de la cultura parlamentaria que podría avecinarse, orgullosa y dispuesta a abrirse camino por sí misma:

La reunión en Estados Unidos fue, creo, un paso fundamental. En primer lugar, fue el primer contacto orgánico del Mercosur con los Estados Unidos. No lo hicieron los Ejecutivos ni los ministros de Economía, ni el Consejo, ni ninguna otra de las estructuras. La primera estructura que dice «tenemos buenas relaciones con la Unión Europea pero hay que abrir el debate político con Estados Unidos».<sup>11</sup>

Hicimos una buena cosa: el viaje a Washington. Fue algo novedoso y fuerte aparecer con una delegación parlamentaria de todo el Mercosur y reunirse con las Comisiones de Asuntos Internacionales del Senado y de la Cámara de Diputados

---

«El pecado original de los Parlamentos del Mercosur ya está en el mismo Tratado de Asunción y en el Protocolo de Ouro Preto, en lo que puede llamarse *debilidad*, entre comillas. Y esto porque no pasa de ser un órgano con alguna atribución consultiva y con un carácter meramente deliberativo que procura la mera armonización de las legislaciones. Ojalá que en un futuro próximo se pueda integrar un Parlamento a nivel del Mercosur en donde sí se tomen decisiones que controlen, decisiones que los Ejecutivos vayan a hacer cumplir» (diputado Cubas, sección paraguaya).

«Me parece que apuntando al futuro los gobiernos deberán tener más contacto previo con los Parlamentos y con la CPC para ir elaborando sus tratados y protocolos» (senador Luis Hierro López, sección uruguaya). (Ibídem, pp. 131, 132 y 136.)

<sup>11</sup> Diputado José Pedro Cardoso, sección uruguaya. Ibídem, p. 149.

de Estados Unidos [...] Por primera vez se trató de establecer una relación parlamentaria como bloque. El Mercosur como Parlamento no está visualizado.<sup>12</sup>

Por último, cabe destacar, como un aspecto esencial de esa conciencia integracionista, la claridad con que los integrantes de la CPC conciben los aportes parlamentarios al Mercosur. Dicha concepción, que reconoce, como señalábamos, las dificultades que los Parlamentos tienen para actuar con rapidez, supone como su contracara que la legitimidad de un proceso de integración, con la magnitud de las incertidumbres que él provoca y con la complejidad y costos de los reajustes que genera, no puede construirse sobre bases sólidas, no puede hacer carne en las ciudadanías, sin una presencia parlamentaria fuerte. Ello es así por cuanto «*quien aterriza el Mercosur son los legisladores no el ministro de Economía*».<sup>13</sup>

### 3. El futuro es ahora

Todo indica que parte importante de las condiciones que harían posible una inserción parlamentaria y social de más peso en la estructura del Mercosur estarían concretándose. Hemos visto cómo la sociedad civil ha acogido activamente la nueva situación, cómo los organismos de representación sectorial y parlamentaria están lejos de resignarse a las potestades y estreñimientos que Ouro Preto estipuló para sus actuaciones y cómo ambos han contribuido a crear una incipiente pero prometedora identidad parlamentaria y social de la que el Mercosur carecía.

Luego de haber aplicado previsiones al análisis, que nos resguarden de impacencias y conformismos, podemos concluir que tanto la novedad que supone la integración —especialmente una tridimensional (económica, social y política en toda su expresión)— como las reformulaciones que conlleva asumir el modelo del diseño retrospectivo —más cuando se trata de un esquema supranacional— hasta los nuevos comportamientos que partidos y corporaciones deben improvisar bajo la nueva estructura institucional y la propia constitución de los Legislativos, a los que siempre les cuesta más tiempo adaptarse a las nuevas circunstancias, no han anulado la capacidad de adaptación y respuesta de los actores parlamentarios y sociales. Si bien existen prácticas que impiden un desarrollo más acelerado del Mercosur tridimensional —el hecho de que la Comisión y el Foro terminen apostando a los consensos debilita la dimensión política del Mercosur en términos de pluralismo y reclutamiento de lealtades

<sup>12</sup> Diputado Iván Posada, sección uruguaya. *Ibíd.*, p. 142.

<sup>13</sup> Diputado José Pedro Cardoso. *Ibíd.*, p. 147.

(aunque la indiferencia de los partidos frente a la dimensión parlamentaria de la integración excusa, en parte, la carencia)— los principales límites a sus empeños se encuentran, en primer lugar, en la letra del protocolo de Ouro Preto. El Protocolo, que en su momento fue un notorio avance para los intereses sociales y parlamentarios, es hoy más un límite que una posibilidad de acción.

En ese sentido que podemos afirmar que se está preparando el terreno para un salto cualitativo en las potestades institucionales. Solo resta transitar ese terreno.

## **Caminando sobre el terreno**

Un determinado diseño institucional depende de un determinado nivel de conciencia sobre una asociación o un proceso decisorio cualquiera. Depende, en el sentido doble de que se adecua o responde a este nivel de conciencia y de que de él extrae su justificación, validez o prestigio. En la medida en que la relación afirmada resulta admitida, es preciso aceptar que la profundización social (no meramente elitista o académica) de la concepción de un proceso acarrea, tarde o temprano, una reforma institucional. El Mercosur se encuentra precisamente en una coyuntura de esa índole, a nuestro juicio: los crecientes reclamos de ajuste o reestructuración de sus órganos y del marco normativo de la integración se desprenden de la experiencia de los esfuerzos cumplidos desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción, de los éxitos y los fracasos experimentados, de los obstáculos percibidos, de las crisis sufridas (entre ellas, quizás como ninguna otra, la derivada de la devaluación del real brasileño en 1999). Constituiría un grave error interpretar esos reclamos como meros planteamientos técnicos, instrumentales. Son más comprometedores del cuadro institucional existente, pero también más fecundos, más cargados de alternativas de maduración. Por ello hemos dedicado toda la primera parte, que pretende desarrollarse a partir de un propósito realista, práctico, a establecer algunos parámetros de la posición presente del Mercosur sobre los cuales reina un consenso amplio, aunque se exprese en términos diversos.

Centraremos nuestras referencias, de aquí en adelante, en las funciones representativas: la parlamentaria (representación de corrientes de opinión y tradiciones políticas, a menudo incorporadas a partidos) y la societaria (representación de intereses económicos, profesionales, de clase, de categorías y grupos diferenciados; en su conjunto, de la sociedad civil). El diseño de las instituciones mercosurianas ha tenido, tempranamente, el mérito de abrirse a ambas funciones de representación, no obstante lo cual ha adolecido del defecto de negar eficacia decisoria a los órganos respectivos, la Comisión Parlamentaria Con-

junta y el Foro Consultivo Económico y Social. En nuestra opinión, de un tiempo a esta parte se está difundiendo la conciencia de esa asimetría y la necesidad de levantar esa negación de eficacia. ¿Cómo se podría representar sin gravitación en las decisiones y sin la responsabilidad consiguiente?

El diseño institucional del Mercosur, en su concreta efectivación, se halla en una encrucijada. Si no se modifican las normas del Protocolo de Ouro Preto en el sentido de proyectar a la CPC y el FCES al campo de la conducción del proceso, aquella conciencia redundará en búsqueda de alternativas a una genuina representación. Estas alternativas suelen ser de corte fáctico, escasamente argumentativo (la presión sobre los decisores) o de corte exageradamente «privatista» (acuerdos sectoriales o entre agentes de la sociedad civil del área de la integración), en este último caso carente de la perspectiva agregada y generalizadora propia de las autoridades de naturaleza estatal. A resultados similares puede llegarse si los órganos representativos del esquema mercosuriano persisten en no ocupar plenamente los espacios que les abren inclusive las mezquinas disposiciones de Ouro Preto (y los más amplios que pudieren abrir las cláusulas de un eventual instrumento de reforma). Referimos en particular a la práctica prevaleciente tanto en la CPC como en el FCES, aunque en este con alguna excepción, de votar las recomendaciones por secciones nacionales, y extremar ese funcionamiento hasta unificar la argumentación en el seno de dichas secciones y *hablar con una sola voz*.

Si bien es posible sostener que el voto por país viene impuesto por las reglas del Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto (habría que cuestionarse empero si ello es así, en la medida en que lo impuesto es el consenso, que podría formarse mediante sufragios no nacionales), respecto de la deliberación previa a la adopción de las recomendaciones nos parece que debe prevalecer la naturaleza de las funciones asignadas por los mencionados instrumentos a la CPC y el FCES: la representación parlamentaria exige la expresión de las corrientes de opinión y los partidos, en la cabal realización de su carácter transfronterizo. La representación de intereses implica que estos se manifiesten como tales y desplieguen sus capacidades de vincularse por solidaridad y homogeneidad, independientes del dato estatal-nacional. Un indebido respeto de una hipertrofiada lealtad nacional está desvirtuando dos funciones críticas de la toma de decisiones en el Mercosur.

Hay, no obstante, otra ruta posible, y por eso cabe señalar una situación de encrucijada. El camino alternativo consiste en asumir francamente las exigencias de representación y coconducción parlamentaria y societaria de cualquier designio de integración. Tras asumirlas, se trata de dar el salto a su satisfacción, en las normas y en las prácticas: nuevas disposiciones en los protocolos

(o en el Tratado definitivo al que se remitía la orgánica de Asunción en 1991) y nuevas pautas de conducta de las secciones nacionales, de los partidos, de los gremios y demás membresías del Foro Consultivo. Nuevas habilitaciones y mucho más audaz respuesta de parte de los habilitados. Aunque pueda parecer lo contrario, las directrices que abren la ruta alternativa no constituyen devaneos académicos. Surgen de la conciencia profundizada en relación con qué cosas implica querer integrar cuatro países y se han expresado en propuestas y demandas de actores del proceso, no de sus teóricos o analistas. Lo que probablemente suena como una exageración reside en su mención exhaustiva, en conjunto. Retomemos ese conjunto, bajo la modalidad de sugerencias o recomendaciones; si cada una de ellas se reputara razonable, no habría que desestimar su acumulación, que está a la altura de la grave crisis institucional diagnosticada y ampliamente reconocida por actores del proceso.

a) La CPC y el FCES deberían proseguir enérgicamente el acercamiento recíproco, de inequívoco propósito vigorizador, que iniciaron tiempo atrás; ese acercamiento podría acceder en el futuro inmediato a la emisión de recomendaciones conjuntas, bioorgánicas, a presentar formalmente a los órganos decisivos del Mercosur.

b) Los dos ámbitos representativos deberían modernizar sus respaldos técnicos, es decir, sus sistemas de asesoría; convendría que concibieran ese desarrollo en términos complementarios, de modo de hacerlo más económico y al mismo tiempo eficaz.

c) Los dos órganos representativos deberían promover la reforma de los tratados del Mercosur con el objeto de lograr insertarse en los itinerarios de ciertas decisiones estratégicas, como por ejemplo en materia presupuestaria, conforme a los antecedentes europeos.<sup>14</sup>

d) La CPC debería fomentar la plena incorporación de los partidos políticos a la discusión de los principales problemas del proceso mercosuriano y a la adopción de las grandes decisiones de conducción; para ello debería remover los obstáculos reglamentarios al funcionamiento de corte partidario (y no estatal) y organizar encuentros de dirigentes y técnicos de los diversos partidos, por encima de las fronteras de los Estados miembros, con la finalidad de discutir los más relevantes asuntos del Mercosur.

<sup>14</sup> «El control del Parlamento se ejerce principalmente por la vía del poder presupuestario, de que hace uso ampliamente y a veces incluso abusa al esforzarse en inmiscuirse en la gestión cotidiana de las políticas.» (De Schoutheete: o. cit., p. 56.)

## LOS AUTORES

**Gerardo Caetano.** Historiador y analista político. Coordinador del Programa de Estudios Legislativos del CLAEH y de la UPD–OEA. Director del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República O. del Uruguay. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.

**Rubén M. Perina.** Ph.D. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad de Pennsylvania. Coordinador del Área de Fortalecimiento Institucional, Unidad para la Promoción de la Democracia, Organización de los Estados Americanos (UPD–OEA).

**Maria Claudia Drummond.**

**Rosa María G. de Scavone.**

**Santiago Martín Gallo.**

**Rodolfo R. Geneyro.**

**Carlos Alberto González.**

**Carlos Mateo Balmelli.** Abogado y politólogo. Ph.D. en Ciencias Políticas y Derecho Público, Universidad de Mainz (Alemania). Fue convencional constituyente y vice canciller de República. Miembro del Directorio del Partido Liberal Radical Auténtico. Autor de varias publicaciones, en especial sobre temas institucionales.

**Rosinethe Monteiro.** Consultora independiente. Directora de Essere Political Consultants Ltda. Consejera legislativa en tópicos políticos y económicos de la Cámara de Representantes de Brasil. Autora de numerosas publicaciones en

esta área. Profesora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.

**Ana M. Mustapic.** M. Phil Politics, Universidad de Oxford. Investigadora del CONICET y docente en la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires). Se ha especializado en el estudio de las relaciones Ejecutivo–Legislativo, con especial énfasis en Argentina y América Latina. Autora de numerosas publicaciones en esta área.

**Romeo Pérez Antón.** Politólogo y abogado. Investigador y docente del CLAEH y del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y Universidad Católica del Uruguay. Consultor del Parlamento.