

Documentos de Jóvenes Investigadores

n° 5

**El rol del Congreso Argentino
en la construcción del Mercosur:
perspectivas y funciones
de una institución relegada**

Damián Paikin

Diciembre de 2003



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
ARGENTINA

Los DOCUMENTOS DE JÓVENES INVESTIGADORES son elaboraciones de becarios o auxiliares del Instituto. Previo a su publicación, estos documentos son evaluados por dos especialistas en el tema.

Asesora Editorial: Mabel Kolesas

Gráfica: Ana Piaggio

ISBN 950-23-1306-2

Fecha: Agosto de 2003

**Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales. UBA
Uriburu 950, 6° piso
(C1114AAB) Buenos Aires. Argentina
Teléfono: (5411) 4508-3815; Fax: (5411) 4508-3822
e-mail: iigg@mail.fsoc.uba.ar
Centro de Documentación e Información
e-mail: cdi@mail.fsoc.uba.ar
<http://www.fsoc.uba.ar>**

Resumen

El presente trabajo busca indagar, a través del análisis cualitativo de entrevistas en profundidad, cuál ha sido el rol de los legisladores argentinos en el proceso de construcción y consolidación del Mercosur, haciendo eje, principalmente, en la relación del Congreso con el Poder Ejecutivo y en los distintos mecanismos usados para resolver las controversias que surgen de esta relación.

Abstract

The present paper aims to study, by means of a qualitative analysis of in-deep interviews, which was the Argentine legislators' role in the process of MERCOSUR construction and consolidation, focussing in the relation between Congress and Executive and in the different mechanisms used to solve controversies that arise from this relationship.

Damián Paikin

Licenciado en Ciencia Política, U.B.A., es Auxiliar docente de la Cátedra Opinión Pública de la Prof. Nélica Archenti en dicha Carrera y en el 2000 obtuvo la Beca Estímulo, U.B.A., para desarrollar el tema de este trabajo.

Índice	Página
Presentación.....	6
Estrategia metodológica.....	7
<i>El por qué de la entrevista en profundidad</i>	
<i>La muestra</i>	
<i>Los proyectos de ley</i>	
Capítulo I	
Globalización y regionalismo:	
Un nuevo mundo para analizar	10
Capítulo II	
La constitución del Mercosur:	
Orígenes e instituciones	
Introducción.....	17
De hipótesis de conflicto a aliado estratégico:	
Las causas que dieron origen al Mercosur.....	21
<i>La estabilidad democrática</i>	
<i>Ruptura del eje EE.UU – Brasil</i>	
<i>La necesidad de una economía a escala</i>	
El desarrollo institucional del Mercosur.....	28
<i>El Consejo Mercado Común (CMC)</i>	
<i>El Grupo Mercado Común (GMC)</i>	
<i>La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)</i>	
<i>La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)</i>	
El análisis de las instituciones:	
El Interpresidencialismo	32
El debate sobre el déficit democrático	34
Capítulo III	
Accionar del Congreso Argentino con referencia al	
Mercosur: Proyectos y visiones	
Introducción	38
La estructura parlamentaria	
en relación al Mercosur	39
Los instrumentos de la política mercosureana.....	42
Las políticas activas	43
<i>El origen de los proyectos</i>	
<i>La pirámide temporal</i>	
<i>Los temas: La primacía de lo comercial</i>	

Las funciones reactivas	57
<i>Fiscalización de las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo</i>	
<i>Canalización de demandas</i>	
<i>Adaptación de la normativa del Mercosur a la legislación nacional</i>	
Conclusiones	64
Bibliografía	70
Agradecimientos	73

Presentación

El objetivo de este trabajo es tratar de dilucidar cuál ha sido el rol que ha jugado el Congreso Argentino en el proceso de construcción del Mercosur, centrándonos en la siempre conflictiva relación existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a la hora de trazar las líneas políticas que guiarán los destinos de nuestra nación.

En momentos en que se debate la continuidad del bloque regional y la apertura a nuevas experiencias, ya de nivel hemisférico, sistematizar lo actuado hasta el momento cobra vital relevancia a la hora de analizar racionalmente los pasos a seguir.

Si bien no es un tema nuevo, mucho se ha hablado sobre él y poco se ha investigado, con excepción de algunos trabajos, quizás por la dificultad de conseguir material respaldatorio o tal vez por la rapidez con la que se operan cambios en la realidad política nacional, lo que hace imposible predecir el futuro inmediato.

De hecho, durante el período que duró esta investigación, la Argentina, presa de una crisis institucional sin precedentes en los últimos 25 años, cambió tres veces de Presidente en el transcurso de quince días, devaluó su moneda en más de un cien por ciento con respecto del dólar, y osciló desde el enfriamiento total de las relaciones con Brasil, propiciada por el Ministro de Economía Domingo Cavallo, bajo la administración del Presidente De La Rúa, al apoyo más explícito del proyecto Mercosur desde los años de Alfonsín, de la mano del proyecto devaluacionista del Presidente Duhalde.

En este sentido, y reconociendo las limitaciones antes mencionadas, el trabajo apunta a generar, a través de la recolección documental y de la realización de entrevistas en profundidad, una descripción de la actuación del Congreso Argentino en los últimos diez años en relación con el proceso de integración, y a partir de la cual dar respuesta a algunos interrogantes y abrir la puerta a nuevas preguntas y líneas de investigación.

La hipótesis central que guía este trabajo es que dado el tipo de sistema presidencialista que se verifica en nuestro país, donde existe un Poder Ejecutivo que lleva la iniciativa política y un Congreso que actúa como órgano de control de dicha iniciativa, la acción parlamentaria exitosa, con

respecto al Mercosur, tenderá a ser aquella que refuerce este sistema de poderes. Es decir, toda aquella acción tendiente a controlar y a responder a la iniciativa del Ejecutivo, tendrá más posibilidades de éxito, en términos políticos, que aquella que busque generar e imponer, desde el Congreso, líneas de acción propias, a través de leyes, resoluciones, etc.

Estructuralmente, el trabajo está dividido en tres grandes capítulos. El primero se propone dar un marco contextual al fenómeno de la globalización y la regionalización. El segundo busca definir teóricamente el origen y la estructuración del Mercosur, como forma de dar un marco al nudo central de la investigación, que está relacionado con el rol del Congreso Argentino. En este sentido, en primera instancia, se realiza un breve repaso por la historia de la región, los antagonismos existentes entre los países vecinos y los hechos que, en la década del '80, abrieron las puertas al nuevo proceso de integración. Luego, el capítulo se centra en el análisis de la estructura institucional del Mercosur, su composición y sus limitaciones respecto al rol desempeñado por los parlamentos nacionales, haciendo hincapié en el debate sobre el déficit democrático y la importancia central de la figura presidencial en la región.

El tercer capítulo, aborda directamente el análisis sobre el rol del Congreso Argentino en lo referido al Mercosur, dividiendo su accionar entre políticas activas y reactivas, para luego compararlas y observar cuáles de ellas han sido más eficaces a la hora de intervenir en las decisiones del proceso de integración.

Por último, las conclusiones aparecen como la síntesis de todo lo previamente expuesto, resaltando en ellas las respuestas a las que se ha llegado en el trabajo y las nuevas líneas de investigación que surgen para futuros intentos. En definitiva, la bondad de una investigación no se mide sólo por sus respuestas, sino también por los nuevos interrogantes que deja abiertos.

Estrategia metodológica

El trabajo está basado en una metodología cualitativa, desarrollada a partir del análisis de las entrevistas en profundidad realizadas a los actores involucrados en la cuestión tratada (legisladores, asesores, secretarios de la

Comisión del Mercosur del Congreso Nacional) y respaldada por la recolección y el análisis de los datos documentales recolectados (proyectos de ley, protocolos, reglamentos internos).

El por qué de la entrevista en profundidad

La elección de la entrevista en profundidad como herramienta central de la presente investigación está justificada por el tipo de estudio que se pretende realizar, el cual no busca hacer un análisis clásico, de tipo descriptivo, de los resultados de las políticas públicas referidas al Mercosur emanadas del Congreso, expresadas en leyes y tratados, sino más bien bucear en los mecanismos tanto formales (normas constitucionales, ámbitos de injerencia) como informales (relaciones interpersonales, lealtades partidarias, *lobbys* económicos), que intervienen para que estas leyes o tratados sean promulgados.

En este sentido, entonces, la visión de los propios actores se vuelve de vital importancia para cualquier investigación pues la descripción de un fenómeno, narrada a partir de los ojos del autor del mismo, incorpora a la investigación un elemento central que se perdería si se lo aprehendiera solamente a partir del análisis que de los datos documentales pueda hacer el investigador. Este elemento está relacionado con la percepción y la valoración que hace el propio actor sobre el fenómeno. Y es central, decimos, porque es a partir de esta percepción y esta valoración que el actor tomará las decisiones futuras que definirán su comportamiento y su interrelación con los demás actores.

La muestra

La elección de los entrevistados ha sido definida teniendo en cuenta un criterio partidario, respetando las proporciones en que se encuentran representadas las diferentes agrupaciones políticas en la Comisión Parlamentaria Conjunta. Así, se han entrevistado dos representantes de la UCR (Unión Cívica Radical), dos representantes del PJ (Partido Justicialista), uno del Frepaso y uno del MPN (Movimiento Popular Neuquino), completando seis entrevistas sobre un total de dieciséis miembros de la

Comisión. Vale recalcar que en muchos casos se trabajó con los asesores ante la imposibilidad de concretar la entrevista con el Diputado o el Senador requerido. Sin embargo, consideramos que esto no afectó sustancialmente la validez de la información recogida, ya que son los propios asesores los que tienen un conocimiento más directo sobre las cuestiones tratadas y los datos técnicos, que quizás, a veces, escapan al conocimiento del legislador.

También se ha entrevistado al Secretario de la Comisión con el fin de tener una visión más técnica y quizás un poco más alejada de los intereses partidarios sobre el tema.

Los proyectos de Ley

En cuanto al material respaldatorio nos hemos centrado en la recolección y el análisis de los proyectos de Ley presentados en el Congreso de la Nación entre el año 1995 – fecha de inicio del Mercosur- y el año 2001, con el fin de estudiar cuál ha sido el verdadero interés en el tema que han tenido los legisladores a lo largo de los años. Asimismo, hemos dejado de lado los proyectos de Resolución y de Declaración por considerar que no están orientados a la aplicación de políticas, como sería el caso de una Ley, sino que se trata, generalmente, de normativas internas a la Cámara, o formas de sentar posiciones de apoyo o repudio, o canales de control a través de la solicitud de informes a otros poderes.

Estos proyectos de Ley, que en total suman ciento cuarenta y ocho, ordenados por año, cámara de origen y asunto aportan un marco general temático desde donde trabajar las entrevistas y comparar sus resultados con los que arroja el análisis de los mismos. Si bien el centro de la investigación no está puesto en las leyes resultantes, la presentación o no de proyectos de Ley por parte de los legisladores, su temática y la cantidad de proyectos enviados desde el Ejecutivo son todos buenos indicadores de cómo se fue dando la relación entre ambos poderes y de hasta qué punto los legisladores consideran a la presentación de estos proyectos como un arma válida para influir en el proceso de integración.

Capítulo I

Globalización y regionalismo:

Un nuevo mundo para analizar

La caída del Muro de Berlín marcó el fin de una era. Para aquellos que vivieron ese momento no quedaban dudas de que el desmembramiento del bloque soviético daba por tierra con la configuración bipolar del mundo que se había establecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, para abrir paso a una nueva etapa de hegemonía de los Estados Unidos. Así el "fin de la historia" de Francis Fukuyama, entendida ésta como el fin de los conflictos, parecía ser una realidad.

Sin embargo, la caída del Muro de Berlín puso fin no sólo a la Guerra Fría y al mundo bipolar, sino que también terminó con la hegemonía de los Estados-Nación en materia de relaciones internacionales, para abrir paso a nuevos actores como son las empresas transnacionales, los organismos supranacionales y las ONG's.

Dicho fenómeno pasó desapercibido durante mucho tiempo para el ámbito académico, centrado en el debate sobre la configuración del nuevo orden mundial a partir de los realineamientos de los Estados tras la caída del bloque soviético. El nuevo rol de Europa, ya sin el fantasma de la invasión soviética y por tanto independizada del tutelaje norteamericano, el crecimiento de Japón y la posible expansión de una China a mitad de camino entre el comunismo y el capitalismo, eran los temas centrales en el debate de comienzos de los noventa.

Este vicio estatista no es de extrañar. Durante largos años, las relaciones internacionales fueron estudiadas bajo la hegemonía de la teoría realista. Dicha teoría plantea, en resumen, la preeminencia indiscutida de los Estados-Nación en los asuntos mundiales. En un mundo anárquico, cada Estado busca acumular poder en pos de su supervivencia, defendiendo la fuerza militar como el último reaseguro de la misma. Cualquier alianza es vista como una forma de defensa ante una potencial agresión y jamás como una búsqueda de integración, ni de lazos culturales.

Con el paso de los años, sin embargo, este análisis de la realidad internacional comenzó a mostrar sus límites al no poder explicar numerosos fenómenos como la integración europea, donde los Estados cedieron parte de su soberanía en pos de objetivos comunes. Ante esta realidad, la mirada académica se ha ido volcando al estudio de nuevas variables y ha centrado su enfoque en lo que mundialmente se ha denominado globalización.

La globalización aparece como un proceso de características multidimensionales que lleva a la interdependencia creciente de todas las sociedades entre sí, lo cual no nos tiene que llevar mecánicamente a pensar en la idea de un mundo uniforme y homogéneo. Como plantea García Canclini: "el concepto de globalización, entendido como unificación y homogeneización de todas las sociedades, sirve para describir lo que ocurre en los mercados financieros, un poco menos en la producción industrial y es aún más dudoso en los intercambios culturales y migratorios"¹.

Teniendo presente este punto, podemos entender, entonces, a la globalización como un proceso catapultado por la revolución en las comunicaciones y en la microelectrónica – la tercer revolución industrial –, pero que también está asociado a la extensión y a la hegemonía que cobra el capital financiero sobre el productivo en los últimos 20 años, la creciente orientación hacia los mercados globales y los procesos de ajuste estructural, la apertura de la economía y la desregulación del mercado de capitales, que han traído aparejado un fuerte incremento del movimiento financiero internacional, al punto de provocar que la esfera de la circulación genere transacciones por 50 veces el valor de lo producido en el mercado de bienes y servicios.

Semejantes fuerzas han generado un proceso de desintegración de las economías nacionales "autoabastecidas", que se han visto forzadas a abrir sus fronteras e integrarse a una nueva composición global de la economía, en un mundo donde ya no sólo compiten las empresas sino que también lo hacen los países, sobre todo los de la periferia, en pos de atraer inversiones para sus deprimidas economías.

El cambio no se detiene allí, la globalización excede ampliamente el ámbito económico, para transformar al mismo tiempo el ámbito cultural, social y político en el cual se habían desarrollado hasta ese momento los

habitantes del planeta; y sobre todo, transforma y debilita a los Estados-Nación, amos y señores de la política internacional y marcos identitarios ineludibles de las personas desde la paz de Westfalia a la fecha, generando por tanto innumerables formas de resistencia como podemos ver en los fundamentalismos religiosos en Medio Oriente y el resurgimiento de conflictos nacionalistas en Europa del Este².

Este fenómeno es producto de que la nación no sólo se hace demasiado pequeña para solucionar los grandes problemas, sino también demasiado grande para arreglar los pequeños. Mientras por un lado las fuerzas del mercado mundial empujeñen la capacidad reguladora del Estado, dan lugar a lo local como ente autónomo, capaz de vincularse al mundo desde su especificidad. Pues como afirma Beck, "global significa en muchos lugares a la vez, o sea, trans- local"³. De allí el nacimiento del término "glocalización" que busca, en palabras de Pousadela "integrar el hecho de la afirmación de lo local como elemento inherente al proceso de globalización [...] o en otras palabras, que el resurgimiento de la comunidad no es lo opuesto a la globalización, sino que, bien por el contrario, parece ser una de sus inevitables consecuencias"⁴

Hoy, un pueblo, una ciudad, una región, pueden vincularse directamente al mundo, gracias a la tecnología y a la revolución en los transportes, sin ninguna necesidad de intermediación del Estado central, permitiendo grados de independencia nunca antes conocidos. Así, quizás, se explica el sustento material que ha posibilitado el desmembramiento de tantos países de Europa Oriental, en pequeñas naciones, hecho que hace unos años hubiera parecido una utopía, no sólo por cuestiones políticas, sino también económicas. Pensar en los sesenta en una República Eslovaca independiente o en Bosnia no se condecía con la realidad material de esos pueblos. Lo mismo puede decirse hoy de Timor Oriental, cuya población es de apenas 800.000 habitantes y tiene uno de los productos *per cápita* más bajos del mundo.

¹ García Canclini, Néstor. *La globalización imaginada*, Paidós, Buenos Aires, 2000

² Huntington, Samuel. *El choque de civilizaciones*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997

³ Beck, Ulrich. *Qué es la globalización*, Ed. Paidós, Barcelona, 1998

⁴ Pousadela, Inés. "La globalización y las transformaciones en el capitalismo contemporáneo", en *Revista Res Pública*, año I, número I, Buenos Aires, Noviembre de 2001

Frente a esta realidad, frente a este ataque constante tanto por arriba - desde "lo mundial" - como por abajo – desde "lo local" - los Estados han empezado a desplegar prácticas de subsistencia inéditas, como la cesión de parte de su soberanía a entes supranacionales, con el fin de afrontar mejor los desafíos del capital⁵ y de la globalización. Así surge la integración regional.

A pesar que las regiones siempre ocuparon un lugar en las relaciones internacionales, su importancia y su expresión institucional han variado a través de las épocas. Por un buen tiempo, antes de la Segunda Guerra Mundial, "regionalismo" significó y estuvo asociado al imperialismo o a las esferas informales dominadas por los grandes poderes⁶. En Asia Oriental, por ejemplo, el punto de máxima "integración regional" se alcanzó cuando el imperio japonés organizó la región según sus propias necesidades, previamente al inicio de la Guerra⁷.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y con el desenlace de las luchas anticoloniales que se dieron en los cincuenta y sesenta, tanto en Africa como en Asia, esta visión "imperialista" del término "regionalismo" cayó en desuso y su presencia fue subsumida bajo la lógica de la Guerra Fría. Ya no se hablaba de regiones sino de áreas de influencia o de países alineados y no-alineados. Bajo esta nueva denominación, gran parte de Europa Oriental e importantes sectores de Asia y Africa quedaron bajo la "influencia" de la Unión Soviética, mientras que Europa Occidental, América, Japón y sectores del continente negro quedaban bajo el manto de los Estados Unidos.

Ya en la década del '80 y los '90, la consolidación de la Comunidad Económica Europea y el nacimiento del Mercosur y otras experiencias como el NAFTA⁸, revivieron la necesidad de contar con conceptos que dieran cuenta de estos fenómenos. Así, tras varias décadas, se volvió a hacer uso del "regionalismo" y la "integración regional", redefiniéndolos en una dirección totalmente opuesta a la que se usaba en los años '30.

⁵ De la Dehesa, Guillermo. *Comprender la globalización*, Ed. Alianza, Madrid, 2000

⁶ Kahler, Miles. "El nuevo regionalismo y sus instituciones" en Bouzas, Roberto (comp.), *Regionalización e integración económica*, Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1997

⁷ Petri, Peter. *The East Asian Trading Bloc: An Analytical History*, University of Chicago, Chicago, 1993

⁸ North American Free Trade Association

Hoy, la integración regional es definida como aquel proceso, totalmente inédito, en el que los Estados-Nación ceden voluntariamente parte de su soberanía con el fin de alcanzar metas que se suponen imposibles de alcanzar por separado. Los objetivos estratégicos de cada Estado son pensados por primera vez en cooperación y no en confrontación o en competencia con los otros Estados. De esta manera, el principio de “suma cero” con el que se manejaban, hasta el momento, todos los estudios sobre las relaciones internacionales dejan de tener vigencia.

El elemento voluntario de esta cesión de soberanía es lo que diferencia la integración regional de otros procesos de unificación política y económica previas⁹. Napoleón Bonaparte, Simón Bolívar y hasta Otto von Bismarck generaron procesos de “integración” y de construcción de una unidad política a lo largo de la historia. Sin embargo, en todos estos casos el elemento coercitivo estuvo presente y por tanto difieren en su núcleo de los procesos que se están definiendo en la actualidad.

En este nuevo escenario mundial, dos bloques se han ido perfilando como los más avanzados en cuanto a la integración de sus Estados: la Unión Europea y el Mercosur.

La Unión Europea (UE) incluye gran parte de los países de la denominada Europa Occidental y está en permanente expansión ante los continuos pedidos de nuevos países de integrarse a sus filas, sobre todo los de Europa del Este. A la fecha la UE está compuesta por Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, España, Portugal, Irlanda, Grecia, Austria, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Suecia, Dinamarca y Finlandia.

Nacida en 1965 de la fusión de la Comunidad Económica Europea (CEE), la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (conocida como Euratom)¹⁰, la Unión Europea representa el proyecto más acabado de integración regional que ha conocido la historia. Tras un proceso de idas y vueltas de varios años, este bloque regional ha dado vida, a comienzos del 2002, a una moneda única para todos los países miembros, y ha avanzado en la constitución de un entramado institucional cada vez más autónomo de los propios Estados,

⁹ Haas, Ernest. “El estudio de la integración: Reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar”, en *Revista de la Integración*, Instituto para la integración de América Latina, Buenos Aires, 1972

¹⁰ Morata, Francesc. *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ed. Ariel S.A., 1998

amparado en las resoluciones del Tribunal de Justicia Europeo, el cual ha dictado la supremacía de las leyes emanadas de la comunidad por sobre el derecho nacional.

Por su parte, el Mercosur (Mercado Común del Sur) abarca gran parte de América del Sur, teniendo como miembros plenos a la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y como miembros asociados a Chile y Bolivia. Reconociendo como antecedentes los acuerdos de cooperación de la declaración de Iguazú (1985)¹¹ entre Argentina y Brasil, el Mercosur nace en 1991 con el Tratado de Asunción, cuyo art. 1^o¹² establece un período de transición de 4 años (hasta el 31 de Diciembre de 1994) para lograr la Unión Aduanera (desaparición de los aranceles internos y creación de aranceles extra-comunitarios comunes). Finalmente en Diciembre de 1994, el Mercosur se pone en marcha a partir del Tratado de Ouro Preto donde se define la estructura institucional del bloque y se lo dota de personería jurídica internacional.

Si bien está lejos de alcanzar los logros del modelo europeo en materia de cesión de soberanía y coordinación de políticas, el Mercosur ha logrado, en estos años de vida, multiplicar en forma superlativa los niveles de comercio intra-zona y se ha convertido en un referente importante en el escenario mundial. Con logros importantes como ser garante de la democracia en la región, quedan aún por resolver importantes cuestiones como una verdadera integración de las sociedades y el rumbo que va a tomar el bloque con respecto al ALCA, proyecto impulsado desde

¹¹ Lavagna, Roberto. *Argentina, Brasil, Mercosur. Una decisión estratégica (1986-2000)*, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1998

¹² Texto del Art 1° del Tratado de Asunción: **ARTÍCULO 1** Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deber estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará «Mercado Común del Sur» (MERCOSUR). Este Mercado Común implica:

- 1) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- 2) El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales;
- 3) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- 4) El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Washington para la unificación de toda América en una única zona de libre comercio.

Este breve recorrido por el contexto global y las más importantes experiencias de regionalismo, no busca más que servir de antesala al desarrollo del presente trabajo, que se centrará en el Congreso Argentino, para a partir de allí poder empezar a desentrañar los nuevos desafíos que presentan, al interior de las instituciones de los Estados, los fenómenos de integración regional.

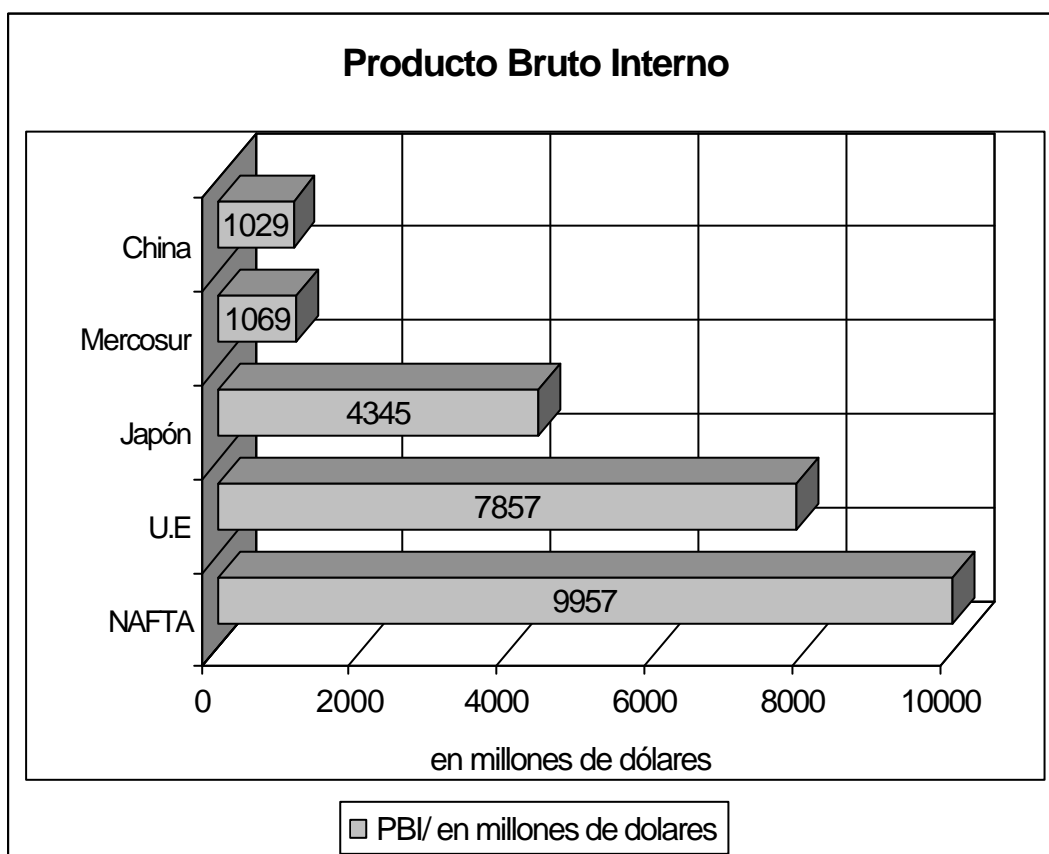
Capítulo II

La constitución del Mercosur: Orígenes e instituciones

Introducción

El Mercosur, con una superficie de 12 millones de kilómetros cuadrados, más de 200 millones de habitantes y un producto bruto conjunto cercano a mil millones de dólares, ocupa el cuarto lugar entre los bloques comerciales del mundo, detrás del NAFTA (América del Norte), la Unión Europea y la APEC (Sudeste asiático)¹³ (gráfico 1).

Gráfico 1



Dentro del bloque, la primacía de Brasil es superlativa, al punto de concentrar al interior de sus fronteras a más del 50% de la población del Mercosur y a casi el 80% del territorio, seguido a lo lejos por la Argentina y mucho más atrás por Paraguay y Uruguay (tabla 1).

¹³ Asean – Pacific Economic Community

Tabla 1

Indicadores socioeconómicos básicos			
País	Territorio (millones de kms.)	Habitantes (en millones)	PBI per cápita
Argentina	2.8	36.1	7.738
Brasil	8.5	164.2	4.635
Paraguay	0.4	5.2	1.579
Uruguay	0.2	3.3	6.098
MERCOSUR	11.9	208.8	5.118
Chile	0.8	14.8	4.859
Bolivia	1.1	7.9	1.114

Fuente: INDEC, IBGE y Banco Central de Chile: Año 2000

Más allá de los vaivenes iniciados con la crisis del Real en 1999, que aún persisten generando problemas en el comercio intra-regional, agravados por el reacomodamiento de la paridad cambiaria en Argentina, y a los desafíos que significan tanto el intento de acortar los plazos de la integración hemisférica en el marco del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), impulsado por Washington¹⁴, como la imposición unilateral de aranceles externos por parte del Uruguay; el grado de interdependencia al que se ha llegado y el convencimiento de amplios sectores de la sociedad (económicos, políticos, académicos) sobre la conveniencia del proyecto, permiten predecir a futuro la existencia de un espacio de desarrollo para el Mercosur.

Sin embargo, este proceso de integración, habría parecido un imposible 20 años atrás. Tanto la Argentina como el Brasil, socios fundamentales en la construcción del bloque regional, al punto de concentrar entre los dos países el 95% de cualquiera de las variables definitorias del Mercosur que hemos mencionado al comienzo de este capítulo (superficie, población, PBI) tradicionalmente vieron en su vecino una hipótesis de conflicto antes que un aliado estratégico. Más que integrados, el crecimiento de estos dos países se dio de espaldas a sus vecinos, no sólo a nivel político, sino también a nivel económico.

¹⁴ Desde el cambio de gobierno en los Estados Unidos se intentó, sin éxito hasta el momento, adelantar los plazos de conformación del ALCA, previsto para el año 2005, para el 2003.

Desde la época de la independencia el modelo de su desarrollo estuvo ligado a los grandes centros mundiales, situados principalmente en Europa, bajo una lógica de intercambio de materias primas por manufacturas. La especialización en determinados productos de exportación (carne y granos para el caso argentino y café para el Brasil) permitió un gigantesco aumento de la productividad y del ingreso, el cual lentamente fue drenando hacia los demás sectores de la economía, abriendo el camino para la constitución de un pujante mercado interno. Este nuevo mercado fue satisfecho en gran parte por productos importados provenientes en su mayoría de Gran Bretaña, y en menor medida de Alemania y Estados Unidos.

Esta particular forma de relacionarse con el mundo produjo que el puerto de Buenos Aires y los distintos puertos que siguieron el desarrollo de la economía del Brasil¹⁵, se convirtieran rápidamente en el centro del comercio y el desarrollo de estas naciones. Ambos países crecieron de acuerdo a los requerimientos de la industria exportadora, para la cual se montó una importante infraestructura, financiada, sobre todo, con capital externo, como bien lo ejemplifica el tendido de la red ferroviaria en la región. En Argentina, ésta se extendió por toda la pampa húmeda, convergiendo en el puerto de Buenos Aires, y en Brasil acompañó el avance hacia el oeste de los cafetaleros en la medida que éstos se alejaban de Río de Janeiro en búsqueda de tierras más productivas.

En contraposición con este desarrollo, los sectores fronterizos quedaron profundamente marginados. Las conexiones físicas (puentes, caminos, etc.) entre los países de la región eran escasas y el intercambio comercial, mínimo. El circuito del noroeste argentino, por ejemplo, otrora centro de la producción agrícola, ganadera y textil para el pujante mercado

¹⁵ El desarrollo económico del Brasil reconoce diferentes etapas. La primera de ellas, ligada a la caña de azúcar y la trata de esclavos se nuclea alrededor del puerto de Salvador do Bahía, al nordeste del país. Si bien es de gran importancia desde la época colonial, esta industria empieza un lento retroceso al enfrentarse con productores como Cuba o Jamaica, que tienen mejores condiciones climáticas y de suelo para el cultivo de la caña. La segunda etapa, ligada a las plantaciones de café, se desarrolla en los alrededores de la ciudad de Río de Janeiro y se extiende al área de San Pablo. Esta industria, nacida en los años 1820, tiene un excepcional desarrollo en los años '70 y llegó a involucrar el 66% del valor de las exportaciones brasileñas para la década de 1890. Por último, vale la pena mencionar el rol jugado por el auge minero en la región de Minas Gerais y el ciclo del caucho, proveniente de la zona de Manaos en el Amazonas, que tuvo un estrepitoso final en 1914. Si bien estos fueron ciclos más cortos, su influencia en el desarrollo de Brasil fue decisivo (Véase Glade, William. *América latina y la economía internacional, 1870 – 1914*)

del Potosí y de Perú, prácticamente dejó de existir al quedar aislado del vínculo con las metrópolis.

Aun cuando este modelo agro-exportador entró en crisis al producirse la debacle de las economías centrales, la falta de contacto regional, mencionada anteriormente, se mantuvo intacta. La crisis financiera internacional del '30 dio por terminado el concepto de economía global con el que se había manejado el mundo bajo el liderazgo de Gran Bretaña, provocando la caída de las economías de Europa e interrumpiendo el flujo comercial entre estos países y América Latina.

La solución a la crisis, a diferencia de lo que podía esperarse, fue un mayor aislamiento. Rotos los canales tradicionales de comercio, tanto la Argentina como el Brasil, volcaron su mirada hacia el mercado interno, desarrollando una estructura fabril lo más diversificada posible, con el propósito de lograr el autoabastecimiento¹⁶.

Dicho período - denominado Industrialización por sustitución de importaciones (ISI) - generó un proceso de industrialización sostenido bajo la égida del Estado. Éste se convirtió en el motor del desarrollo nacional, a través de grandes emprendimientos como la petrolera estatal argentina YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) o el complejo siderúrgico de Volta Redonda en Brasil¹⁷. A partir de estos desarrollos fue creciendo un andamiaje industrial que tenía como referencia central la producción de bienes de consumo para el mercado interno. En este contexto, el comercio entre Argentina y sus actuales socios del Mercosur representaba para el año 1986 sólo el 8% del total de sus exportaciones; mientras que para el caso brasileño la cifra descendía al 5%¹⁸.

¹⁶ En el caso argentino, las fuertes vinculaciones con Gran Bretaña y el poder de la clase terrateniente pampeana, llevaron a numerosos intentos por mantener vivo el viejo modelo agro-exportador, a todas vistas agotado. El golpe del '30 y el tratado Roca-Runciman del '33, son ejemplos de esta tendencia. Será recién en los '40 cuando la Argentina se vuelque definitivamente al proceso de industrialización, una década después del proceso iniciado en el Brasil de la mano de Getulio Vargas, quien transformó a la oligarquía cafetalera de San Pablo, en una pujante burguesía industrial. Paradójicamente, Argentina, por su tipo de inserción en el mercado mundial, por la masa de inmigrantes que atrajo, contaba ya desde la década del '20 con la estructura industrial de bienes de consumo más importante de América Latina.

¹⁷ La presencia del Estado fue central para profundizar el proceso de industrialización. La estructura industrial instalada hasta ese momento, dedicada a satisfacer porciones específicas del mercado, donde existían ventajas competitivas con respecto a las importaciones, pronto se mostró insuficiente para llevar adelante un proceso industrializador más profundo, capaz de satisfacer la cada vez mayor y más compleja demanda de productos manufacturados

¹⁸ Schvarzer, Jorge. "El Mercosur, un bloque económico con objetivos a precisar", en De Sierra, Gerónimo (comp.), *Los rostros del Mercosur, el difícil camino de lo comercial a lo societal*, Clacso, Buenos Aires, 2001

Durante estos años, la hermandad y la integración latinoamericana, la proclamación del sueño bolivariano de una América unida tan en boga en esos tiempos de lucha antiimperialista y de teoría de la dependencia, nunca lograron torcer el rumbo de las políticas públicas para generar lazos reales entre los países del continente. La realidad mostró que, más allá de los discursos, ambos países entendían estratégicamente su desarrollo de espaldas a su vecino, como lo demostraron tanto los sucesivos fracasos de los proyectos integracionistas como la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) en los años sesenta y ochenta, respectivamente, como el escaso intercambio comercial entre ambos países previamente consignado.

Será recién a mediados de la década del ochenta cuando los discursos integracionistas comenzaron a anclar fuertemente en la realidad cotidiana de la región. La crisis de la deuda, el agotamiento del modelo de la ISI y su sustitución por un modelo aperturista, el renacer de la democracia y la certeza de que la colaboración era la única forma de sobrevivir en la nueva configuración mundial, fueron dando cuerpo a una nueva óptica estratégica de cooperación que rápidamente se convirtió en el pilar fundamental del surgimiento del Mercosur.

De hipótesis de conflicto a aliado estratégico:

Las causas que dieron origen al Mercosur

Tras años de desconfianza mutua, de mantener aisladas sus fronteras al punto de evitar la construcción de caminos por temor a una eventual invasión, en 1985, los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín y de Brasil, José Sarney, se dieron cita para inaugurar el puente Tancredo Neves¹⁹, que a partir de ese momento uniría las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina) y Foz de Iguazú (Brasil). Este encuentro, con alto valor simbólico, abrió el camino para iniciar el proceso integracionista más exitoso de América Latina y para poner fin a una historia de recelos mutuos.

Sin embargo, tantos años de desencuentros no pudieron ser olvidados fácilmente. Debieron confluír diversos factores para que,

finalmente, se avanzara decididamente en el camino de la integración y la cooperación. En este trabajo nos concentraremos en tres puntos nodales, a nuestro entender, para la consolidación de dicho proceso, como son la estabilidad democrática, la ruptura del eje Brasil-EE.UU. y la necesidad de plantearse una economía a escala capaz de dar cuenta de los requerimientos de la globalización. Sin embargo, esta lista no agota la existencia de otros factores, a nivel económico o social, que han sido sin dudas fundamentales para la construcción del Mercosur y que deberán ser analizados específicamente en otros trabajos, como son la crisis de la deuda externa de principios de los ochenta y el renacer del latinoamericanismo en Argentina, tras el apoyo brindado por sus vecinos (a excepción de Chile), en el conflicto de Malvinas.

1- La estabilidad democrática

La primer variable a tener en cuenta cuando se habla del origen del Mercosur, tiene que ver con la necesidad de lograr una mayor estabilidad para las nuevas democracias del continente. Este punto incidió como un factor clave en el camino a la integración.

En 1983, tras la derrota en la guerra de Malvinas, la Argentina recuperó la democracia. Quedaban atrás siete años de la dictadura más nefasta del país que, además de la desaparición de miles de personas, produjo la apertura unilateral de la economía y comenzó un fuerte proceso desindustrializador. Bajo el lema de que la industria nacional era de baja calidad y costosa, el gobierno *de facto* produjo una apertura indiscriminada de la economía provocando rápidamente el cierre de una gran cantidad de establecimientos industriales. Paralelamente a esta decisión generó un fuerte incentivo para el ingreso al país del capital financiero especulativo, provocando un cambio fundamental en la matriz económica de nuestro país. Se pasó así de la "patria contratista" de los años '60 y '70, donde el Estado generaba el movimiento de la economía a partir de sus requerimientos en

¹⁹El puente internacional tomó su nombre de quien fuera electo presidente del Brasil en 1985, Tancredo Neves el que, antes de asumir, enfermó y murió, lo que condujo a que, su vicepresidente, José Sarney, jurará como presidente.

bienes y servicios, a la “patria prestamista”, donde el endeudamiento público se convirtió en el motor de la “timba” financiera y la especulación.

Dos años después de la vuelta a la democracia en la Argentina, Brasil salía de más de 20 años de dictadura. Con otras características, permitiendo un juego político tutelado, el régimen militar brasileño, fundado en 1964 bajo el liderazgo de Castelo Branco, embarcó al país en un fuerte proceso industrializador que lo llevó a convertirse en la octava economía del mundo y en uno de los países más injustos en lo que a distribución del ingreso se refiere. Bajo un régimen autoritario y sin ningún beneficio para el trabajador, la burguesía brasileña logró generar altísimos niveles de rentabilidad y posicionarse políticamente, a diferencia de su par argentina, como un actor fundamental para el futuro del país.

En este contexto de democracia recuperada, ambos presidentes (Alfonsín y Sarney) vieron en el acuerdo con otros países un reaseguro contra los posibles golpes de Estado que, como una plaga, se habían extendido por toda la región en la década anterior²⁰. El pensamiento predominante por aquellos años, tanto en la Casa Rosada como en el Palacio del Planalto, apuntaba a eliminar los focos de conflicto entre ambos países por medio de tratados de integración. Ya sin tensión en las fronteras, se decía, se podía reducir considerablemente el presupuesto militar y el poder de las Fuerzas Armadas en ambos países, sin que esto supusiera un peligro para la seguridad nacional. Como afirma Jorge Schvarzer, “La paz y la integración económica facilitaban la reducción del poder militar a ambos lados de la frontera. No es casual que uno de los acuerdos firmados entre la Argentina y Brasil, a mediados de la década de los ochenta, se refiriera a la cooperación en el tema nuclear²¹, con el fin de crear una zona de “seguridad”.

Es evidente, entonces, tal cual lo plantea Hurrell, que “el primer movimiento hacia la cooperación regional fue esencialmente político”²².

²⁰ A comienzos de los ochenta, el único país sudamericano que mantenía un régimen democrático era Venezuela.

²¹ Schvarzer, Jorge. “El Mercosur, un bloque económico con objetivos a precisar”, en De Sierra, Gerónimo (comp.), *Los rostros del Mercosur, el difícil camino de lo comercial a lo societal*, Clacso, Buenos Aires, 2001

²² Hurrell, Andrew. “Regionalism in the Americas” en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (comp.), *Regionalism in World Politics. Regional organization an International Order*, Oxford University Press, Oxford, 1995

En este mismo sentido - utilizar el Mercosur como reaseguro de las instituciones-, años después se incorporó a la normativa del Mercosur la "Cláusula Democrática"²³, la cual ya ha tenido oportunidad de demostrar su utilidad para la región, ante la crisis paraguaya del 2000. Durante esta crisis la presión de los socios del Mercosur hizo que se encontrara una salida institucional al conflicto suscitado por el asesinato del vicepresidente Argaña y la huida del general Oviedo. Tras tres días de tensión en las calles de Asunción, la amenaza de excluir al Paraguay del Mercosur si se vulneraba la continuidad democrática, logró su objetivo y repuso la calma en el país.

2- Ruptura del eje EE.UU.-Brasil

Otra variable a tener en cuenta, dentro del ámbito geopolítico, que ayuda a entender el nacimiento del Mercosur, es el fin de la relación privilegiada existente entre Brasil y los Estados Unidos. Durante mucho tiempo, y sobre todo desde la llegada de Castelo Branco al gobierno (1964), Brasil fue el aliado fundamental de los Estados Unidos en su búsqueda de contener la inestabilidad política en la región. En compensación por esta ayuda, los EE.UU. realizaron numerosas inversiones en el país en materia industrial, permitiendo un desarrollo sustancial de la economía brasileña, en áreas como la automotriz, la siderúrgica y, en menor medida, la informática.

A comienzos de los ochenta, sin embargo, esta relación se fue desgastando. Las últimas dictaduras habían puesto fin, de manera despiadada, al avance de las ideas revolucionarias y reformistas en la región.

En 1973, la vía democrática al socialismo, propuesta por el Presidente Salvador Allende en Chile, se había visto truncada por el golpe de Estado liderado por el General Augusto Pinochet, quien al tomar el poder impulsó fuertes medidas represivas al tiempo que propiciaba profundos cambios en la economía chilena, orientándola hacia el mercado internacional y produciendo profundas reformas estructurales de corte neoliberal. Por su parte, en Argentina, el auge del programa de reformas "radicales" del

²³ Se incorporó en el año 1996 a través de la "Declaración presidencial sobre el compromiso democrático del Mercosur" firmado en Potrero de los Funes, Provincia de San Luis, Argentina.

Justicialismo, del breve gobierno de Héctor Cámpora, también llegó a su fin tras la muerte del General Perón y la irrupción de los militares en Marzo del '76, quienes, al igual que sus colegas transandinos impusieron una brutal represión.

Tras estos luctuosos episodios y con esta cierta "estabilidad" que se había logrado al acabar con los focos de conflictos que existían, según la óptica de Washington, en la región, llegó también el fin del papel asignado a Brasil como contenedor del conflicto.

Además, para esa época, renació la conflictividad en Centroamérica de la mano del Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, que había derrocado al dictador Anastasio Somoza y del Frente Farabundo Martí en El Salvador. En un mundo aún dividido en dos y a pocos kilómetros de Cuba, este nuevo foco de conflicto no podía ser pasado por alto por Washington, quien decidió intervenir fuertemente en la conflictiva Centroamérica de la mano de los Contras en Nicaragua y del apoyo militar al gobierno salvadoreño.

De esta manera, EE.UU. dejó de lado sus preocupaciones por América del Sur y volvió su mirada sobre su "patio trasero" en busca de alejar el conflicto de sus fronteras y contener el avance del comunismo en América Latina. México fue el elegido para esa tarea y se convirtió así en su nuevo interlocutor privilegiado²⁴.

Sobre esta decisión, sobre este cambio de aliado entre Brasil y México, pesaron, además del matiz político mencionado, numerosos contenidos de naturaleza económica resultantes de la cada día mayor integración existente entre la economía de los EE.UU. y la de su vecino del Sur. Mientras Brasil buscaba desarrollar su propia industria a partir de medidas proteccionistas que disgustaron a los EE.UU., muchas de las industrias de este último país empezaron a trasladarse al norte de México, debido al bajo precio de la mano de obra, incorporando de hecho una amplia franja del territorio mexicano a la estructura productiva estadounidense. De esta forma, cada día más el futuro de los Estados Unidos se fue uniendo con el de México²⁵.

²⁴ Lavagna, Roberto. *Argentina, Brasil, Mercosur: Una decisión estratégica*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998

²⁵ Este fenómeno de integración informal va a quedar plasmado en 1994 con el nacimiento del NAFTA, el cual definitivamente integra las economías de México, EE.UU. y Canadá en un mismo mercado.

Frente a este proceso, Brasil comenzó a mirar con mayor interés a sus vecinos para la afirmación y complementación de su propio desarrollo y en vistas a disputar la hegemonía estadounidense en el Cono Sur. Si bien nunca llegó a este objetivo, el nacimiento del Mercosur es, sin dudas, el triunfo de esta idea por sobre el panamericanismo estadounidense, que tan bien expresa hoy el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas que se está discutiendo en todo el continente. De hecho, la gran disputa geopolítica que está planteada en la actualidad es si Brasil logra llegar a la negociación por el ALCA, con el Mercosur unido o si los Estados Unidos logran generar los incentivos suficientes para que países como Uruguay o la Argentina acepten una negociación individual.

3- La necesidad de una economía a escala

La ruptura del eje EE.UU.-Brasil y la salida del aislamiento argentino post Guerra de Malvinas, llevaron a ambos países a replantearse su forma de inserción en el mercado a escala mundial, en momentos en que la crisis de la deuda²⁶ hacía estragos en sus economías. La ISI ya había mostrado claros signos de agotamiento ante la imposibilidad de generar recursos suficientes para encarar el salto de la industria liviana a la industria pesada, sobre todo en tiempos de revolución tecnológica y crisis del petróleo. Por otra parte, la apertura unilateral no había sido una solución, como bien lo sabía la Argentina, que había pasado por esa experiencia durante la época de la dictadura sin que le reportara ningún beneficio inmediato y sí muchos problemas a futuro, tanto a nivel económico como a nivel social, con el aumento de la pobreza y posteriormente, del desempleo.

La integración, surgió, entonces, como una salida posible para los nuevos desafíos de una economía global, creando una base sólida de despegue productivo a partir de la creación de un mercado de más de 200 millones de habitantes. Como aclara Schvarzer: “Este bloque ofrece desde

²⁶ La crisis de la deuda externa se produce a comienzos de la década del '80 a lo largo y ancho de América Latina, tras el default declarado por México. Tras la crisis del petróleo, en 1973, el precio del crudo se dispara fuertemente, generando grandes ganancias para los países productores. Estos depositan sus “petrodólares” en el sistema financiero, quien los reubica en préstamos baratos a los países de América Latina. A comienzos de la década del '80, la retracción de la oferta de divisas impide a las naciones deudoras refinanciar sus deudas, provocando un crack en el sistema financiero a nivel mundial, iniciando así la “crisis de la deuda”

su inicio, un “umbral” cuyas dimensiones no se podrían alcanzar del mismo modo en un proceso de desarrollo normal en el corto plazo; por eso su formación acelera la posibilidad de éxito²⁷. Esto permitió, para todos los países del bloque, un sustancial aumento del comercio intra-regional, generando así un respiro para sus maltrechas economías (tabla 2).

Tabla 2

Comercio intra-regional sobre el total del comercio de los socios (en porcentajes)								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	variación en puntos
Argentina	18,4	22,4	26,4	25,7	27,5	28,7	29,7	11,3
Brasil	8,6	11,0	13,3	13,7	13,5	15,4	16,6	8,0
Paraguay	31,0	36,3	37,5	44,3	44,5	56,7	53,3	22,3
Uruguay	38,6	37,9	45,4	48,3	46,5	45,7	46,1	7,5
Fuente: CEPAL, 1998								

El hecho de reconocer la necesidad de la regionalización nos confirma la hipótesis de que los Estados Nacionales en forma aislada son incapaces de satisfacer las demandas del orden doméstico. La globalización supone la salida de la política y de la economía, de sus problemas y sus soluciones, del marco referencial del Estado-Nación, para ubicarse en el plano regional y en el plano global. Como afirma Herreros Vegas: “El Mercosur no es un megamercado, pero es un mercado suficientemente importante para merecer la 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”²⁸.

En definitiva, en mayor o menor medida, dependiendo del país, cada uno de los componentes mencionados creó un clima favorable para encarar un proceso de integración en la región. Tras los primeros acuerdos bilaterales Argentina-Brasil realizados en el marco del Programa de

²⁷ Schvarzer, Jorge. “El Mercosur, un bloque económico con objetivos a precisar”, en , *De Sierra, Gerónimo (comp.), Los rostros del Mercosur, el difícil camino de lo comercial a lo societal*, Clacso, Buenos Aires, 2001

²⁸ Herreros Vegas, Jorge. *Las políticas exteriores de la Argentina y Brasil*, Buenos Aires, 1995

Integración Argentino-Brasileño (PICAB) de 1986, en Asunción, en 1991, se firmó el tratado que da origen al Mercosur, por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La incorporación de Paraguay y Uruguay en el tratado, más allá del tamaño de sus economías fue vital para definir el futuro del bloque y su proyección internacional. Tal cual lo planteó un senador uruguayo: “La regionalización la conforman Uruguay y Paraguay. De lo contrario eran entendimientos entre dos países, como hay muchos en la economía mundial. Si hoy hay mercado común, es gracias a que hay cuatro países, por más que dos de ellos sean chicos”²⁹.

De esta forma, quedaron atrás dos siglos de aislamiento regional signados por la desconfianza y la competencia. Sin embargo, estas rencillas no pudieron ser superadas en el armado institucional en el cual cada país buscó mantener su poder de veto sobre todas las decisiones del bloque. Como veremos más adelante, esto determinó una estructura flexible, donde el único poder decisor se encuentra en los Poderes Ejecutivos de cada país y donde los organismos supranacionales que pudieran servir de contralor de ese poder, como pueden ser el parlamento conjunto o el tribunal de justicia regional, fueron dejados de lado.

El desarrollo institucional del Mercosur

En 1991, el Tratado de Asunción, complementado en 1994 por el Protocolo de Ouro Preto, fijó las bases institucionales del Mercosur. El primero generó una institucionalidad transitoria hasta el 31 de Diciembre de 1994, que permitiera poner a punto todas las cuestiones tendientes a dar vida real al Mercado Común, el cual, según dicho Tratado, se pondría en funcionamiento el 1° de Enero de 1995. A su vez dispuso la realización de una reunión extraordinaria, antes de esa fecha, para determinar la estructura institucional definitiva del Bloque. La misma se llevo a cabo el 14 de Diciembre de 1994 en la ciudad de Ouro Preto – Brasil y sus conclusiones fueron sistematizadas en el documento conocido como Protocolo de Ouro Preto.

²⁹ Andacht, Fernando. “ Integración/desintegración. Nuevos signos de identidad en el Mercosur”, en *De Sierra, Gerónimo (comp.), Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Clacso, Buenos Aires, 2001

De acuerdo con el Tratado de Asunción (TA), el bloque descansa sobre dos organismos claves:

El Consejo Mercado Común (CMC)

El CMC ejerce la dirección política del bloque y de él emanan las directivas políticas y las grandes líneas de funcionamiento, al tiempo que dirime los conflictos internos ante la ausencia de un tribunal autónomo.

El Consejo está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los países miembros, y se reúne las veces que considere oportuno, por lo menos una vez al año con la presencia de los Presidentes de los países miembros, aunque la necesidad de fuertes decisiones políticas ha llevado a que estas cumbres al más alto nivel sean realizadas en forma semestral. En el Consejo todas las decisiones son tomadas por consenso y con la presencia de todos los países miembros.

El Grupo Mercado Común (GMC)

El GMC tiene a su cargo la dirección ejecutiva de la región. El grupo está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país, los cuales representan a los organismos con competencia en el ámbito del Mercosur (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Banco Central y Cancillería. El representante de esta última coordina el grupo). La elección de estos organismos no es casual y tiene que ver con el fuerte ímpetu comercial que se le ha dado al Mercosur desde su nacimiento.

En este caso, al igual que en el CMC, todas las decisiones son tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados parte.

El Protocolo de Ouro Preto (POP) agregó a este esquema otros dos organismos claves (Comisión de Comercio y Comisión Parlamentaria Conjunta) y una serie de instancias de menor importancia que dieron cuerpo a la estructura institucional del Mercosur tal cual la conocemos hoy.

La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)

La CCM es creada con el fin de asistir al GMC y es la encargada de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común

acordados por los Estados para el funcionamiento de la unión aduanera, así como realizar el seguimiento de todos los temas relacionados con el comercio intra-Mercosur y con terceros países. Su frecuencia de reunión es mensual y mantiene el mismo criterio que los dos organismos anteriores en cuanto a la toma de decisiones. Es decir, se toman por consenso y con la presencia de los representantes de todos los Estados parte.

La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)

La CPC es el órgano representativo de los parlamentos nacionales en el ámbito del Mercosur y su función primordial es "acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur (CMC, GMC y CCM)"³⁰. Esta función es vital, ya que las normas emanadas del Mercosur, para ser efectivas y obligatorias para los Estados, deben ser internalizadas en las legislaciones nacionales, procedimiento que mayoritariamente se hace a través de los Congresos Nacionales convirtiendo en ley las resoluciones del bloque.

Por otra parte, la CPC cumple funciones de consulta y recomendación del CMC sobre temas, preferentemente políticos, a la vez que sirve como ámbito de consulta de los propios parlamentos nacionales sobre la marcha del proceso de integración y de relacionamiento con otras instituciones parlamentarias, como ser el Parlamento Europeo.

Como afirma Mariana Vázquez, "pueden reconocerse entonces dos dimensiones de la actuación de la CPC. Por un lado, una dimensión externa, que toma dos formas: las reuniones de las cuales surgen las recomendaciones al CMC y los vínculos con otros órganos parlamentarios. Y por otro, una dimensión interna, que tiene que ver con la importancia de su rol al interior de los propios parlamentos nacionales en lo referido a la internalización de normas"³¹.

Su funcionamiento, al igual que el de los demás organismos, se maneja por consenso y su composición es de dieciséis parlamentarios por país.

³⁰ Protocolo de Ouro Preto, 14 de Diciembre de 1994

La primera mención de la CPC aparece contemplada en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD), firmado en 1988 entre Argentina y Brasil, el cual establece que los proyectos de acuerdos específicos negociados entre los gobiernos, antes de su envío a los respectivos poderes legislativos, serían evaluados por una "Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración, de carácter consultivo compuesta por doce legisladores". Sin embargo, en 1991 en el Tratado de Asunción, esta experiencia es dejada prácticamente de lado y apenas se hace una pequeña mención a la constitución de una Comisión Parlamentaria Conjunta, la cual es tomada por los parlamentarios para tomar la iniciativa y crearla de hecho³². Esto llevará a que a la hora de firmar el Protocolo de Ouro Preto, los gobiernos se encuentren con un avanzado trabajo previo de los parlamentarios y de la CPC, que se vuelve imposible de ser ignorada³³. En 1994 entonces, se incorpora definitivamente a la CPC en el diseño institucional del Mercosur, aunque existe acuerdo en considerar a su lugar como muy distante del lugar donde se toman las decisiones en el Mercosur³⁴. Como afirma De Almeida Madeiros: "ningún hecho o decisión importante ocurrido en el Mercosur en la década del 90 contó con la presencia decisiva de los representantes de los legislativos. Esto quiere decir que la CPC no influyó decididamente ninguna negociación, ni fue el origen de la discusión de cuestiones importantes para el desenvolvimiento e la consolidación de la integración"³⁵.

Si bien esta afirmación es muy fuerte y no reconoce el papel central jugado por la CPC en la incorporación de la "cláusula democrática", marca el

³¹ Vázquez, Mariana, "La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Reflexiones sobre su trayectoria político-institucional", en *Revista Res Pública*, año I, número I, Buenos Aires, Noviembre 2001

³² Con respecto a la incorporación de la CPC en el Tratado de Asunción vale la pena incorporar este párrafo de Daniel Sanguinetti (Asesor Dip. Alarcón) sobre el tema: "Recién en el último artículo del tratado de Asunción salen tres renglones sobre los parlamentos. Esto fue puesto por la presión de los legisladores uruguayos, que estaban más al tanto de lo que se estaba acordando, que nosotros, que los paraguayos y que los brasileños. Bajo esta presión se logró insertar ese pequeño artículo".

³³ Para un mayor desarrollo de la historia de la CPC, véase Vázquez, Mariana, op. cit.

³⁴ Para ingresar en profundidad en este debate véase Hirst, Mónica. *La dimensión Política del Mercosur: Actores, politización e ideología*. Serie de Documentos e informes de investigación No. 198, FLACSO, Buenos Aires, Noviembre de 1995 y Bizzozero, Lincoln y Grandi, Jorge, "Vers une société civile du Mercosur. Anciens et nouveaux acteurs", en *Cahiers des Amériques Latines* No. 24, Paris, 1997

³⁵ De Almeida Madeiros, Marcelo. "O Mercosul e a Uniao Européia: Uma abordagem comparada do processo da formacao de instituicoes" en *Revista Contexto Internacional*, vol. 18, Num. 1, Rio de Janeiro, Primer semestre de 1996

tono con el que se ha visto hasta ahora el rol totalmente marginal que han jugado los legisladores a nivel regional.

El análisis de las instituciones:

El Interpresidencialismo

Como queda evidenciado en la descripción anterior, todos los miembros de estos

organismos son designados por cada uno de los Estados parte, con respecto a los cuales no tienen ningún tipo de autonomía, generando por tanto un entramado institucional intergubernamental. Es decir, un tipo de armado donde cada país mantiene su poder de veto sobre las decisiones del bloque o, lo que es lo mismo, un armado donde todas las decisiones deben ser tomadas por consenso. No existe en el esquema intergubernamental ninguna instancia decisoria superior a las propias naciones, a diferencia del supranacionalismo, donde se constituye un sistema legal e institucional, al cual las instancias y el derecho nacional son subordinados. Cada Estado conserva para sí la prerrogativa de todas las atribuciones en lo referente a toma de decisiones y elaboración y aplicación de normas.

Particularmente, en este caso, el papel central que han jugado los presidentes de los países miembros, tanto en los momentos de inicio del proceso de integración (Alfonsín – Sarney) como en los momentos de crisis (Menem – Cardoso), ha llevado a algunos autores a referirse al Mercosur como un tipo extremo de intergubernamentalismo, denominado interpresidencialismo³⁶, el cual ha permitido una mayor flexibilidad en las relaciones entre los socios, sometidas continuamente a fuertes tensiones por las crisis económico-sociales en las que viven inmersos, y ha generado

³⁶ Malamud, Andrés. *Presidentialism and Mercosur: A hidden cause for a successful experience*, Conferencia en Integración Regional Comparada, Danish European Community Studies Association and University of Southern Denmark, Odense, 25 y 26 de Mayo de 2001

un ámbito de resolución de conflictos de naturaleza "política" más que "jurídica", como ocurre en el caso de la UE.

Siguiendo a De Almeida Madeiros podemos decir que: "...contrariamente a las tradiciones parlamentarias de la Unión Europea, los países miembros del Mercosur se encuentran más ligados a las tradiciones presidencialistas. Así, la democracia representativa existe, mas la hipertrofia del Poder Ejecutivo deja poco espacio para la intervención legislativa. Estas características y estas tradiciones son las que han entrado en juego en la constitución institucional del Mercosur"³⁷

Para ilustrar esta cuestión, el peso decisivo de los presidentes, puede ser de utilidad el siguiente ejemplo referido a la forma en que fue resuelta la crisis del Real, y consecuentemente del Mercosur, producida en 1999, a partir de la devaluación de dicha moneda.

En enero de 1999, las autoridades brasileñas decidieron devaluar su moneda, provocando un fuerte cambio en la relación de precios al interior del bloque en favor de los productos brasileños, sobre todo con respecto a los argentinos, cuya moneda continuaba atada al dólar en una paridad de 1 a 1. Ante el temor de una invasión de productos, y bajo fuertes presiones internas, en Julio el gobierno argentino decidió imponer restricciones a las importaciones brasileñas, provocando, de hecho, el fin de la zona de libre comercio, y generando, según la visión de muchos analistas, la muerte del Mercosur.

Ante esta situación, y desoyendo la opinión de su Canciller Guido Di Tella, el Presidente Menem combinó una reunión con el Presidente Cardoso y viajó directamente a Brasilia desde los Estados Unidos, lugar en el cual se encontraba en esos momentos. Rápidamente, el diálogo entre ambos presidentes permitió que se llegara a un acuerdo y se redujera al mínimo la tensión provocada por la crisis.

En definitiva, entonces, el papel de los presidentes a lo largo de la historia del Mercosur ha sido de vital importancia sobre todo en los momentos de resolución de controversias, pero también a la hora de fijar los objetivos estratégicos del bloque, atrayendo para sí, o para sus ministros, la sumatoria del poder de decisión. Así, como el rol político que se le impuso al Mercosur en sus inicios fue acordado por los Presidentes

Alfonsín y Sarney, en una búsqueda por dotar de mayor fortaleza a sus nacientes democracias, el cambio a una matriz principalmente económica fue acordada entre los Presidentes Menem y Collor de Melo, sin que mediara entre estas dos instancias ningún debate, ni a nivel parlamentario ni a nivel social, sobre cual debería ser el rol que debería jugar el Mercosur para cada uno de estos países.

El debate sobre el déficit democrático

Este fuerte papel presidencial provocó una serie de debates en cuanto a la existencia o no de déficit democrático en la estructura institucional del Mercosur, vinculado éste a la ausencia de controles institucionales y en particular, al rol o función secundario que desarrollan los parlamentos en el proceso decisional³⁸.

Por un lado, diversos sectores académicos y políticos, que veían en la desaparición de los controles institucionales un peligroso indicio para el futuro del bloque, cuestionaron duramente el entramado institucional centralista e impulsaron una mayor participación parlamentaria en las instancias decisionales, intentando reproducir en el ámbito regional la estructura tripartita de los Estados Nacionales. Como plantean Caetano y Perina "Si se quieren integrar democracias (...) resulta indispensable un papel mayor de los Parlamentos nacionales y de su instancia representativa en el organigrama del Mercosur que es la CPC"³⁹.

Por el otro, desde una posición contraria, se cuestionó la idea del "déficit democrático" al plantearse que al ser un sistema intergubernamental, es decir, al mantenerse la plenitud decisoria en el ámbito de los Estados nacionales, la representación y legitimación democrática de los actores está garantizada por los propios mecanismos de elección interna a cada país. Como afirma Archenti: "En términos del ordenamiento legal, las normas son ratificadas en cada uno de los países a

³⁷ De Almeida Madeiros, Marcelo, op. cit.

³⁸ Archenti, Nélica *Representación y Democraticidad en el Mercosur*, Seminario Internacional de Ciencia Política, Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, Porto Alegre, 3,4 y5 de Octubre de 2001

través de un proceso de internalización, por medio del cual son incorporadas al ordenamiento jurídico interno. El carácter obligatorio está supeditado al consentimiento de las partes y son los Estados los encargados de la implementación y aplicación de las decisiones⁴⁰.

Con respecto al lugar del Parlamento a nivel regional, estos autores aceptan el lugar marginal que se le ha dado a la hora de la toma de decisiones, pero recalcan el peso que estos tienen al momento de internalizar la normativa del Mercosur en la legislación doméstica.

Si bien el debate sigue abierto, desde el Congreso Argentino se insistió repetidamente para conseguir un mayor protagonismo de los legisladores en el ámbito del Mercosur, tal cual lo marcan los siguientes testimonios:

“Creo que el Congreso no sólo tendría que tener un rol legitimante de la normativa Mercosur, sino también tener participación en la producción de las mismas.” (Oscar Casal, Secretario de la CPC)

“Lamentablemente, no hemos tenido éxito en cada uno de esos proyectos encarados que buscaban dotar de una mayor influencia al Congreso, y yo creo que es una lástima.” (Dip. Raimundi)

“A partir de la presidencia de la Comisión del Diputado Raimundi y el Diputado Negri, se está pidiendo que exista una mayor injerencia del Parlamento, de un lugar más participativo, para a partir de ahí avanzar en la constitución de las instituciones que están faltando para que el Mercosur sea como tal” (Patricia Casas, asesora Dip. Negri)

Esta preocupación fue rebatida en varias ocasiones, desde el gobierno argentino, utilizando dos argumentos que poco a poco fueron haciendo mella, incluso dentro del ámbito parlamentario: el tiempo y la repetición innecesaria de instituciones.

El primero de los argumentos planteado desde el Ejecutivo se basaba en la necesidad de lograr tiempos más cortos en la implementación de medidas a nivel regional, de los que se demoraba en los Congresos Nacionales debido a la “ineficacia” parlamentaria. No hay que olvidar que ya a comienzos de la década del '90, el ataque por parte de los medios de comunicación y del Poder Ejecutivo, hacia el Poder Legislativo, había comenzado. El debate de ideas y la conciliación de intereses, propia de la

³⁹ Caetano, Gerardo y Perina, Rubén. “Los congresos del Mercosur en la democracia y la integración”, en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) *Mercosur y Parlamentos*, CLAEH, Montevideo, 2000

⁴⁰ Archenti, Nélida. Op.cit.

dinámica legislativa, eran vituperados cotidianamente a favor de una lógica decisionista, cercana al autoritarismo⁴¹. Hoy, este argumento sigue presente y se ha hecho cuerpo dentro de algunos sectores del parlamento. Durante las entrevistas realizadas, varios de los legisladores y asesores se han referido al tema en consonancia con esta posición:

“Nosotros tenemos que velar por la internacionalización de normas que estén relacionadas con la ley y donde haya una modificación sustancial de la misma. No a partir de resoluciones que vayan directamente a los Ministerios, porque si todo tiene que pasar por el Congreso nunca se podría internalizar nada y estaríamos trabando demasiado” (Patricia Casas, Asesora Dip. Negri).

El segundo de los argumentos, que retoma la posición teórica de aquellos que niegan el “déficit democrático”, planteaba que la existencia de controles a nivel nacional en cuanto a la división de poderes, hacía innecesaria la repetición de la misma estructura a nivel regional, en tanto que toda legislación del Mercosur debía ser internalizada por los Congresos Nacionales. Si bien formalmente es así, como veremos más adelante, este argumento se demostró falso al incurrir el Poder Ejecutivo en numerosas argucias para evitar que los acuerdos firmados pasaran por el Parlamento y en su continúa negativa a responder los pedidos de informes que repetidamente realizaran los legisladores⁴².

Sin embargo, la discusión aún no quedó saldada y sigue abierto el debate sobre la fórmula decisoria al interior del Mercosur y la creación de un gobierno tripartito del bloque. En el ámbito de la CPC, incluso, este cambio institucional tiene fecha fijada. Para el 2010, el Parlamento del Mercosur debería estar funcionando, aunque muchos de los actuales responsables tengan una mirada pesimista sobre el tema:

“Plantearse hoy como algo posible la constitución de un parlamento del Mercosur es como una utopía. Para qué nos vamos a poner a pensar en

⁴¹ Cabe recordar que durante la administración de Carlos Menem, el Congreso Nacional fue reiteradamente burlado en sus funciones, por la promulgación de Decretos de Necesidad y Urgencia sobre los más diversos tópicos. Esta idea decisionista fue la que impulsó la Argentina en el ámbito del Mercosur

⁴² “[Los presidentes del Mercosur] largaron el famoso proyecto de relanzamiento del Mercosur, que quedó todo en anuncios y lo que se hizo realmente fue todo en contra de lo que se debería haber hecho. Y nos cansamos de mandar pedidos de informes de por qué hacen esas cosas, por qué no hacen las otras, y no nos dan bola, ni nos responden el pedido. Entonces, con todo este contexto, con todos estos proyectos y pedidos de informes que no encuentran respuesta, el legislador se va desgastando.” (Daniel Sanguinetti, asesor de la diputada Alarcón)

esto si todavía no se sabe bien qué rol juega el parlamento en las democracias de Latinoamérica. Primero discutamos eso y después vemos” (Oscar Casal, Secretario CPC).

“En el ámbito parlamentario, si bien nosotros todavía no tenemos la posibilidad de participar en la co-decisión, como dirían los europeos, creo que, con buena voluntad, para el 2010 tengamos un parlamento del Mercosur. Pero a decir verdad, por como va la cosa, donde cada vez los congresos, los parlamentarios, tienen menos handicap, para qué vas a crear un parlamento regional, ¿para gastar plata?. Y en la proyección futura en el ALCA, la parte legislativa no existe directamente” (Daniel Sanguinetti, Asesor Dip. Alarcón).

Ante este escenario a nivel regional, la única posibilidad cierta que tienen los legisladores para influir en el proceso decisonal parece pasar por las instancias de control, en el proceso de internalización de las normas, y, en menor medida, en la generación de legislación propia referida al Mercosur al interior de sus Estados. Indagar en los mecanismos propios de los parlamentarios argentinos para influir en el proceso de decisión en materia de integración será el centro del próximo capítulo.

Como conclusión general del capítulo vale la pena retomar las palabras del Diputado Raimundi sobre lo positivo y lo negativo de estos diez años de Mercosur, en una mirada serena que marca las potencialidades perdidas por el fracaso de la política en su búsqueda de llenar de contenido un proceso de integración signado a fuego por la lógica comercial, que si bien puede ser un punto de partida válido, nunca construye, por sus propios vaivenes, un proyecto estable:

“ En la columna del haber podemos ubicar dos grandes conquistas desde el punto de vista histórico. Una, la de haber pasado, en la relación Argentino-Brasileña, de una hipótesis de conflicto a una alianza estratégica, básicamente para Brasil.

La segunda, la cláusula democrática. Pero desde el punto de vista de perfeccionamiento del proceso de profundización del Mercosur, el balance es muy negativo. Es decir, un bloque comercial con grandes potencialidades que no se ha podido consolidar ni política ni económicamente. Esto se debe a una nueva incapacidad histórica de los dirigentes de ambos países. Digo de ambos países porque creo que el Mercosur está muy atado a lo que pase con Brasil y Argentina. Y esto sin ninguna intención de despreciar a mis hermanos uruguayos ni a mis hermanos paraguayos. Pero (el Mercosur) es un proceso que no se ha profundizado en lo político, en lo institucional, que no ha ganado niveles supranacionales y que solamente tiene éxito comercial cuando hay crecimiento en los sistemas internos. No hubo la decisión

política que tuvo Europa. Es un proceso de integración muy ligado a los intereses comerciales al que la política no pudo llenar de contenido.”

Capítulo III:

Accionar del Congreso argentino con referencia al Mercosur: Proyectos y visiones

Introducción

El Congreso Nacional, ocupa junto con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, el entramado institucional que dirime los destinos del país. Sin embargo en lo referido al proceso de integración, la primacía del Poder Ejecutivo es abismal. Existen para ello argumentos formales, como el art. 99, inciso 11 de la Constitución Nacional que plantea que la dirección de la política exterior corresponde al Poder Ejecutivo quien “concluye y firma tratados [...] para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras...”, e informales, como la primacía política propia que recae en el Presidente en el sistema argentino, sobre todo unido a la lógica de disciplina partidaria que existió en nuestro país, al menos hasta los últimos años, y que hoy, como todo lo referido al sistema político argentino, se halla en debate.

De todas formas, a lo largo de estos 10 años de Mercosur el Congreso Nacional ha realizado una serie de intentos de influir en la lógica de integración, con mayor o menor éxito según el caso. Desde la elaboración de proyectos de ley hasta “cajonar” tratados internacionales acordados por los poderes ejecutivos de la región, muchos han sido los instrumentos de intervención que han llevado adelante los parlamentarios con el fin de dotar a las políticas regionales de un mayor grado de legitimidad y de representación de los diversos sectores de la producción y demás sectores sociales.

Entender estos esfuerzos, rastrear los diversos problemas con los que se encuentran los legisladores, las trabas, no sólo nos permite observar el

rol que ha jugado el Congreso en la construcción del Mercosur o la dimensión parlamentaria del mismo, sino también los mecanismos institucionales y los incentivos que estructuran las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, acercándonos así un paso más en la comprensión del funcionamiento real de las instituciones en la Argentina, tan fuertemente cuestionadas por la sociedad en la actualidad.

Este capítulo está dividido en dos secciones principales. En la primera se busca situar el ámbito institucional desde donde trabajan los legisladores argentinos al interior del Congreso, en lo referido específicamente al Mercosur, describiendo la composición y el funcionamiento de las distintas comisiones. En la segunda, se busca identificar las políticas, tanto activas como reactivas, que ha llevado adelante el Congreso en estos últimos años con el fin de marcar su presencia en el proceso de integración, utilizando como herramientas básicas los proyectos de ley presentados sobre el tema, por un lado, y el análisis de las entrevistas realizadas a los legisladores y asesores, por el otro.

Por último, y a modo de primera aproximación al tema, se describe brevemente la estructura legislativa montada en las provincias en lo referido a Mercosur, clasificándolas según la importancia que ha tenido el tema para cada uno de los distritos y abriendo la puerta a futuras investigaciones referidas al "Mercosur Interior", al proceso de integración visto desde la lógica particular de las provincias en su relación con el Estado Nacional, y con otros actores externos.

La estructura parlamentaria con relación al Mercosur

El proceso de integración plantea, para el Poder Legislativo, nuevos desafíos y funciones relacionados principalmente con la incorporación de los acuerdos del Mercosur a la legislación nacional y con la búsqueda de compatibilizar los intereses propios de las provincias y las regiones argentinas con los del bloque regional. Para llevar adelante esta tarea, el Congreso Nacional cuenta con sendas comisiones permanentes en ambas Cámaras, cuya función es tratar todos los temas que puedan influir en el desarrollo del Mercosur, y con la sección nacional de la Comisión

Parlamentaria Conjunta (CPC), compuesta por ocho diputados y ocho senadores, que tiene en sus manos la representación del Parlamento Argentino frente al Mercosur, además de servir como nexo armonizador de las relaciones entre los órganos regionales y el Congreso Nacional.

Lo que parecería ser una innecesaria duplicación de tareas, que pondría en cuestión el sentido de las comisiones, existiendo la CPC, encuentra su fundamento en la necesidad de resolver un problema de funcionamiento grave. Tras los acuerdos firmados en Ouro Preto que creaban la Comisión Parlamentaria Conjunta, como ámbito de injerencia legislativa del Mercosur, cada país constituyó su sección nacional, que se convirtió en la referencia obligada de todos los asuntos referidos a la integración que circularan por los pasillos del Congreso. Sin embargo, al ser bicameral, no podía emitir dictamen sobre los proyectos de ley presentados en diputados, ni sobre los proyectos de los senadores, aunque sí podía elevar recomendaciones al Consejo del Mercado Común⁴³. Por consiguiente, todo lo referido al Mercosur, que ingresaba por mesa de entrada, era girado para su tratamiento a la comisión de Relaciones Internacionales, o de Industria, o de Comercio y sólo llegaba a la CPC, si los presidentes de dichas comisiones así lo disponían⁴⁴.

Para resolver se propuso crear una comisión en cada cámara, lo que fue resistido en un primer momento por los presidentes de las comisiones antes mencionadas (sobre todo por los de la Comisión de Relaciones Internacionales) quienes veían peligrar su capacidad de influir sobre un tema central de la política argentina. Sin embargo, esta presión no obtuvo resultados y fueron creadas la Comisión de Asesoramiento del Mercosur (Senado), en Marzo de 1997 sobre las bases de un proyecto del Senador radical Mario Lozada, y la Comisión del Mercosur (Diputados), a mediados del '96 a instancias de un proyecto de resolución presentado por el Diputado justicialista José Lahos. Inmediatamente se acordó que, para

⁴³ Protocolo de Ouro Preto (art. 22 al 27)

⁴⁴ El Congreso Argentino organiza sus tareas a través de comisiones permanentes. En consecuencia el trámite ordinario de un proyecto de ley, una vez ingresado en una de las cámaras, consiste en referirlo a una o más comisiones para su tratamiento. Si se trata, la comisión produce uno o más dictámenes, siendo el de mayoría el que sirve de base para la discusión y votación en el recinto.

evitar trabas, los presidentes de las comisiones fueran los mismos que los de la CPC⁴⁵.

Esto se cumplió durante el período de la gestión del Presidente Menem (1995-1999), correspondiendo al senador Bauzá (PJ-Mendoza) y al diputado Lahos (PJ-Corrientes) la presidencia de la CPC y de su respectiva comisión. Con la gestión del Presidente De la Rúa, a partir de 1999, la necesidad de la Alianza de dividir su participación entre la UCR y el Frepaso produjo un quiebre entre la CPC, presidida por el diputado Raimundi (Frepaso.Buenos Aires) y la comisión de diputados, presidida por el diputado Neme-Sheij (UCR-Tucumán), con los consecuentes problemas que esto ha acarreado, sobre todo en la interconexión entre ambos espacios, como lo advierte Daniel Sanguinetti, asesor de la diputada Alarcón, o en forma más matizada el propio Secretario de la CPC

“Cuando llega esta nueva gestión, para repartir entre los de la Alianza, le dan a Raimundi la CPC y a Neme Sheij la de diputados. Entonces lo que hace Neme Sheij, Raimundi no le da bolilla y viceversa” (Asesor Dip. Alarcón).

“...interferencias no hay. Raimundi además de estar acá es secretario en la Comisión de diputados que preside Neme-Sheij. A mi entender creo que se podría trabajar más coordinadamente” (Secretario de la CPC)

En síntesis, existe en el Congreso Nacional un doble poder, en lo que a Mercosur se refiere. Por un lado la Sección Nacional de la CPC y por el otro, las comisiones propias del Mercosur de cada cámara. Hasta 1999, esta estructuración no generó ningún inconveniente, al buscarse un total mimetismo entre los miembros de ambas esferas. De esta forma, el presidente de la comisión del Senado era a su vez el presidente de la CPC, y lo mismo ocurría en Diputados cuando la rotación marcaba que le correspondía a esa cámara ejercer la presidencia de la CPC.

Sin embargo, a partir de ese año, las cosas empezaron a complicarse. Por caso, la asunción del Diputado Raimundi (FREPASO- Buenos Aires), provocó la ira del anterior presidente, el Senador Bauzá (PJ- Mendoza),

⁴⁵ La presidencia de la CPC debería rotar cada dos años entre un diputado y un senador.

quien retiró su presencia de la comisión, arrastrando consigo a numerosos legisladores de su partido, provocando de esta manera y por un determinado lapso una virtual parálisis de la actividad legislativa. Según el testimonio de algunos de los entrevistados, recién a mediados del año 2001, las relaciones dentro de la comisión han retornado a la normalidad.

Hoy, esta doble estructura está jugando en contra de los propios legisladores, al impedir concentrar el accionar en una sola dirección, provocando así una pérdida enorme de energías en tratar de conciliar las políticas emanadas de la CPC con las de las comisiones de las cámaras. Tratar de solucionar estas divergencias modificando este doble poder es, sin duda, una de las tareas pendientes.

Instrumentos de la política mercosuriana. Las funciones que tiene y las que debería tener el Parlamento

Tal cual lo hemos explicado anteriormente, el papel del Congreso Argentino en el proceso de integración esta constreñido, en primer lugar, por la letra de la Constitución, y en segundo lugar, aunque no menos importante, por la dinámica propia del sistema político argentino, centrado sobre todo en la figura del Presidente de la Nación y la disciplina partidaria⁴⁶, que ha llevado al Congreso Argentino a delegar en el Presidente, casi toda la iniciativa política, guardando para sí un papel reactivo⁴⁷. Este hecho ha generado al interior del Parlamento muchas dificultades en lo que a materia de proyectos de ley sobre el Mercosur se

⁴⁶ Podemos decir que, a partir del gobierno del presidente De la Rúa, la ruptura entre éste y el partido o Alianza oficialista, pueden estar dando vida a un nuevo modo de relacionarse entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. La inmediatez de los sucesos hace imposible determinar si esto es, en definitiva un cambio estructural o un temblor coyuntural. Sin embargo, para este trabajo, el antiguo patrón de interacción sigue siendo válido en tanto y en cuanto lo que se busca explicar es el proceso llevado a cabo, principalmente, durante los años '90. En este sentido, tal como lo afirma Mark P. Jones los niveles de disciplina que exhiben los partidos en la Argentina son altos. En consecuencia, dice, es de esperar que cuando ocupan el lugar del partido de gobierno, apoyen las iniciativas del Presidente de la Nación quien, a su vez, es líder del partido (*Party discipline in the Argentine Congress*, paper presentado en el seminario *Legislaturas en América Latina: Perspectivas Comparadas*, CIDE, México, febrero de 1998).

⁴⁷ La delegación de poderes de mayo de 2001 no es otra cosa que una muestra más del continuo traspaso de poder del Congreso al Presidente. Ejemplos anteriores de esta misma dinámica fueron las leyes de Reforma del Estado I y II, propiciadas durante la década menemista.

refiere. Como bien nos ilustra Juan Fitipaldi (Asesor Senadora Sapag –MPN) ante la pregunta de cuál es la participación de los legisladores en la definición de las políticas de integración:

“... ahora que se abre la negociación con el ALCA, los legisladores se enteran por el diario”.

Sin embargo, esta descripción no nos debe llevar a pensar en una completa pasividad parlamentaria en materia de integración. Si tomamos estas dificultades antes mencionadas como un dato, veremos que igual quedan, para el Congreso, funciones y espacios desde donde actuar.

Será a partir de esta realidad que desarrollaremos esta sección. En primer lugar, analizaremos la función propia del Parlamento referida a la discusión y sanción de las leyes, tomando en cuenta para ello los proyectos de ley presentados en el Congreso desde la puesta en marcha del Mercosur a la fecha. Estas serían las políticas activas que ha tomado el Congreso en materia de integración.

En segundo lugar, vamos a enfocar el análisis en todas aquellas acciones que surgen, desde el Congreso, como respuesta a las políticas llevadas adelante desde el Poder Ejecutivo, y que, paradójicamente, han sido más eficaces a la hora de interferir en la toma de decisiones en todo lo referido con la integración, que en la formación de leyes. A estas acciones las definiremos como políticas reactivas.

Las políticas activas: la lucha cotidiana de los legisladores

Desde el comienzo del Mercosur, los legisladores han trabajado sobre el tema. Si bien es cierto que este trabajo parlamentario no ha tenido siempre el éxito que sus impulsores esperaban, de cualquier forma, su análisis nos permite ver cuáles han sido los principales tópicos sobre los que han enfocado su mirada, las diferentes visiones entre ambas cámaras y la relación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo a partir del tratamiento de los protocolos enviados al Congreso.

Como hemos dicho en otra parte del trabajo, la ausencia de un lugar nodal en la toma de decisiones a nivel regional, ha confinado al Congreso a

influir en el proceso de integración a partir de su práctica cotidiana en el ámbito interno, presionando al Poder Ejecutivo a tomar en cuenta su posición.

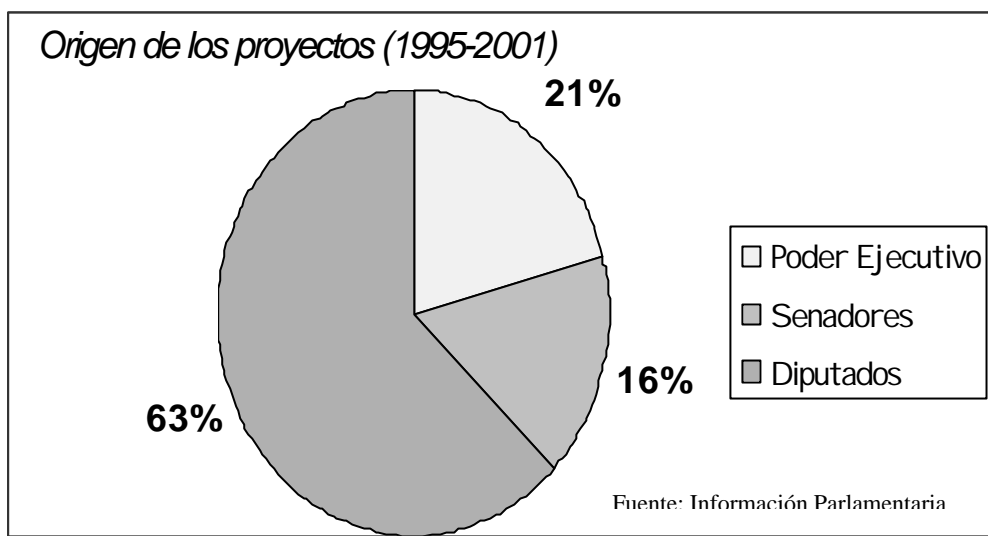
Para ello, han generado una importante cantidad de proyectos de ley sobre el tema y han intentado hacer valer su opinión sancionando leyes que regulen el funcionamiento del bloque. Estas prácticas son las que hemos denominado políticas activas, es decir, aquellas que surgen como iniciativa propia de los legisladores y no como respuesta a una iniciativa surgida del Poder Ejecutivo o de los órganos de decisión del Mercosur.

Para el análisis, hemos ordenado estos proyectos de ley según cámara de origen, momento de su elaboración y tema, por considerar que estas variables nos pueden ayudar a comprender el accionar de los legisladores en estos últimos años, en particular entre el año 1995 y el año 2001.

El origen de los proyectos

Desde el año 1995, hasta mayo del 2001, el Congreso Nacional ha tratado 148 Proyectos de Ley, en su gran mayoría provenientes de la Cámara de Diputados, seguidos por los enviados desde el Poder Ejecutivo para su tratamiento (Gráfico 2).

Gráfico 2



Una primera lectura en relación al origen de los proyectos, con respecto a la Cámara nos muestra una importante diferencia a favor de los Diputados, por sobre los Senadores. Dado que existen muchos más Diputados que Senadores⁴⁸, se podría buscar allí la razón, como lo plantearon algunos entrevistados:

"Son el triple los diputados. Es muy difícil cuantificar eso" (Asesor Senadora Sapag).

"En Diputados existe un alto compromiso con el tema Mercosur. Tenemos que ver la diferencia entre el número de Senadores y el número de Diputados y tomar la proporción." (Patricia Casas, Asesora Dip. Negri)

Sin embargo, en su gran mayoría los entrevistados admitieron la existencia de una diferencia sustancial en la importancia que le han dado los Diputados al tema Mercosur, en relación a los Senadores.

⁴⁸ La Cámara de Diputados tiene un total de 257 miembros, mientras que la de Senadores sólo tenía en el periodo estudiado 48, es decir 2 por distrito. La reforma Constitucional del '94 incorporó un tercer senador por distrito en representación de la minoría llevando en la actualidad el número a 72, aunque al ser aplicado a partir del año 2001, queda fuera del período estudiado.

“Siempre el Senado ha tenido un menor interés por la marcha del Mercosur. La concurrencia a las reuniones ha sido ínfima” (Diputado Raimundi)

“Hay legisladores que no vinieron nunca. Por eso a lo mejor no hay tantos proyectos en el ámbito del Senado” (Asesor dip. Alarcón)

Con respecto a las causas de estas diferencias, dos han sido las posturas. Por un lado, los que invocan una razón técnica y por el otro, los que plantean una motivación política. Entre los primeros, la falta de técnicos especializados aparece como un fuerte condicionante de la participación en la generación de proyectos, lo que se mezcla nuevamente con la cuestión numérica,

“...en el Senado la deficiencia técnica es aun mayor porque son menos y están sobrecargados” (Asesor Dip. Nofal)

“...en diputados hay más gente, hay más estructura, hay más división de tareas entre los miembros del bloque. En el Senado los bloques son más chicos” (Asesor Sen. Sapag)

Entre los segundos, por el contrario, la razón se debe buscar en el poco interés de los Senadores sobre el tema y en una estrategia clara, proveniente del Poder Ejecutivo, para que el Congreso interfiriera lo menos posible en las políticas regionales. Para ello, fue central la designación de Eduardo Bauzá, ex - Jefe de Gabinete y hombre clave en el entorno del presidente Carlos Menem, al frente de la CPC, entre 1997 y 1999, lo que provocó casi una total parálisis de la actividad de la comisión, en años en que el Mercosur crecía día a día en su importancia tanto comercial como política.

“Con Bauzá (Eduardo), pensamos, vamos para adelante, quién le va a decir que no. Pero no hizo nada. Él primero me respetó, porque yo era el Secretario de la Comisión y después me pegó una patada. Porque a él mismo no le interesaba el tema. [...] Cuando estuvo en el Poder Ejecutivo

se negó al Parlamento Regional. Y cuando pasó al Senado también” (Asesor Dip. Alarcón)

“Es más, cuando Bauzá fue presidente de la CPC, su función fue inmovilizar la tarea del Parlamento” (Dip. Raimundi)

El nombramiento de Bauzá, entonces fue, sin dudas, un claro ejemplo de la importancia que le daba el Poder Ejecutivo a mantener al Congreso lo más ajeno posible al tema de la integración, dando a entender que para el entorno presidencial la capacidad de intervención del Parlamento, ya sea a través del proceso de internalización de normas o ya sea a partir de su propia iniciativa legislativa, no se podía subestimar.

A esta intervención en el propio cuerpo legislativo, se sumó, por parte del Poder Ejecutivo, como veremos más adelante, una amplia gama de maniobras para evitar que los protocolos firmados a nivel regional pasaran por el Congreso para su internalización, lo cual fue duramente criticado por todos los entrevistados.

En este sentido, sólo lo imprescindible fue llevado al Congreso para su aprobación, tal cual lo muestra la pequeña cantidad de Protocolos tratados a lo largo de los años (31), mientras la gran mayoría de las resoluciones del Mercado Común eran internalizadas a través de la Secretaria de Comercio, la Aduana u otros organismos dependientes del Poder Ejecutivo, evitando así los posibles problemas que pudiera ocasionar el tratamiento parlamentario.

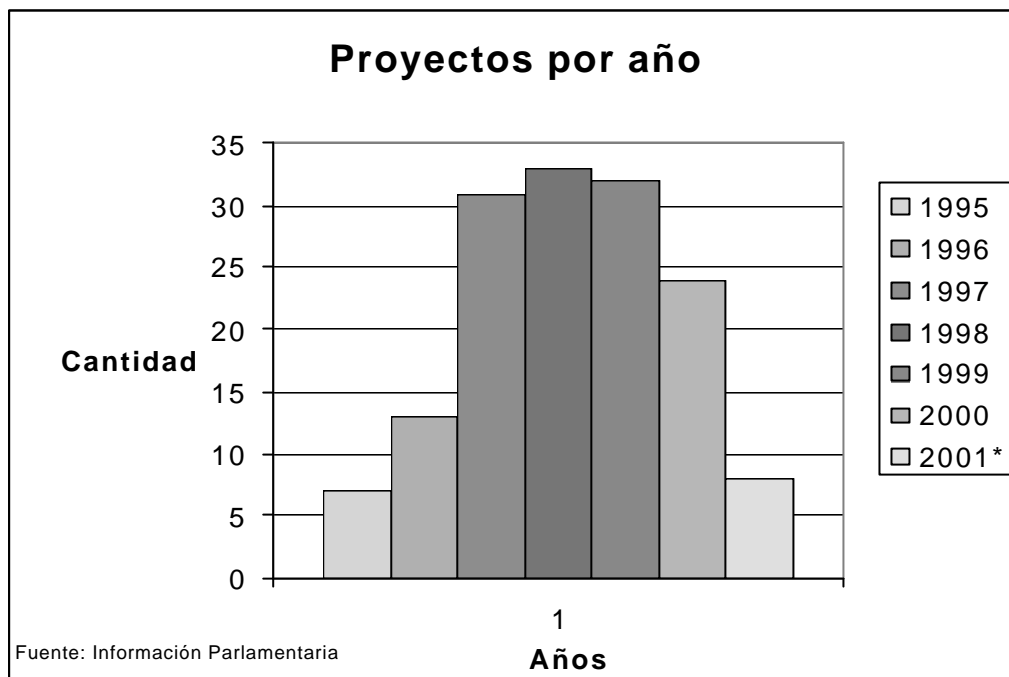
En definitiva, con respecto al origen de los proyectos podemos decir que la supremacía de la Cámara de Diputados en cuanto a la generación de estos proyectos, no sólo se relaciona con su número sino también con el interés especial que pusieron en el tema, ya sea para fortalecerlo o, como veremos más adelante, para defender sus provincias o localidades de los costos que trajo aparejado el avance de la integración.

La pirámide temporal

Temporalmente, por su parte, la distribución de la generación de los proyectos de ley ha seguido una forma piramidal, con un crecimiento

sostenido desde el año '95 al año '98, para luego iniciar un retroceso que no se ha detenido hasta el día de hoy (Gráfico 3).

Gráfico 3



Esta caída de los proyectos de ley, a partir del '99 marca, sin dudas, un enfriamiento del proceso de integración, desde el punto de vista de los legisladores e incluso del Poder Ejecutivo. Lo que hasta el '98 parecía un proceso que había llegado para quedarse y que por tanto generaba en el Congreso una gran expectativa en cuanto a su desarrollo, comenzó a mostrar signos de agotamiento. Tras largos años de crecimiento sostenido del volumen del comercio intraregional, de mejoramiento de las relaciones entre los países miembros, en 1999 se entró en una espiral de crisis de la que aún hoy cuesta recuperarse.

Todos los análisis⁴⁹ y entrevistados fijan como punto de partida de la crisis la devaluación del Real y las dificultades, para el funcionamiento del Mercado Común, que este hecho trajo aparejado Los testimonios que siguen sirven para ilustrar esta posición:

⁴⁹ Véase Cimadamore, Alberto, "Crisis e instituciones. Hacia el Mercosur del siglo XXI", en De Sierra, Gerónimo (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Clacso, Buenos Aires, 2001

" Hubo una fuerte toma de distancia política. Nos enfrentamos con el problema de dos tipos de cambio distintos que impedían una coordinación de políticas macroeconómicas comunes" (Dip. C.Raimundi)

"A partir de la devaluación del Real empieza una etapa de crisis para la región. Es inconcebible en materia de integración regional que un socio devalúe unilateralmente. Esta descoordinación monetaria vuelve inviable pensar en otra cosa. Desde ya en la integración económica, pero también en aquello que aspira el Mercosur que es una integración social, educativa, cultural, laboral. Entonces, a partir de esta acción, quizás varios (legisladores) se han sentido desmotivados, viendo que frente a un socio con esas actitudes es preferible esperar a que se asiente lo macroeconómico para empezar a pensar en la integración más política y social." (Juan Fitipaldi. Asesor Sen. Sapag)

Mientras Europa entendía que, para lograr un proceso de integración exitoso, la coordinación de políticas macro-económicas resultaba un elemento central y avanzaba decididamente en la constitución de una moneda única para toda la Unión Europea (el Euro), Brasil unilateralmente, devaluó su moneda un 65%, provocando un desajuste fenomenal en el comercio del bloque, sobre todo frente a la Argentina, que mantenía su moneda atada al dólar desde 1991.

Hasta comienzos de 1999 la política monetaria brasileña se apoyaba en un sistema de bandas, donde se contaba, por un lado, con la "mini-banda" y, por el otro, con la "banda ancha". La "mini-banda" era en realidad la que sostenía el tipo de cambio con una variación de +/- 0,5% entre el punto medio de ésta y sus límites inferiores y superiores. La "banda ancha" tenía una variación que iba desde +/- 5% hasta +/- 9% entre el punto medio y sus límites. A través de este sistema, el gobierno brasileño iba produciendo modificaciones graduales de la "mini-banda" con el fin de generar una desvalorización gradual real de la moneda con respecto al dólar.

Sin embargo, la fuerte caída de las reservas que se había producido a lo largo de todo el año anterior⁵⁰, provocó que el 13 de Enero de 1999, el gobierno brasileño eliminara la "mini-banda". Esto generó un reacomodamiento inmediato del tipo de cambio, que ese mismo día llegó al

⁵⁰ En enero de 1998 las reservas alcanzaban los 52.479 millones de dólares. A fines del mismo año habían caído por debajo de los 30.000 millones.

techo de la "banda ancha", produciendo una devaluación del 9%, la cual no se detendría hasta tocar los valores ya mencionados⁵¹.

Esta acción trajo como principal resultado, por un lado, la caída de alrededor del 30% de las exportaciones argentinas a Brasil durante el año 1999, lo que representó una pérdida de 2200 millones de dólares, siendo las industrias más afectadas la automotriz, seguida por la de los combustibles y la de las hortalizas ⁵² y por el otro, generó una psicosis colectiva ante la inminencia de una invasión de productos brasileños en nuestro país, dado las ventajas cambiarias con las que contaban. Aunque esto nunca sucedió y, de hecho, los números muestran que las exportaciones brasileñas a la Argentina perdieron para el año 1999, respecto de 1998, el 20% de su volumen, unos 1400 millones de dólares (véase Tabla 3), el daño para el futuro del Mercosur en la confianza y el imaginario de los argentinos nunca pudo revertirse.

Tabla 3

Importaciones de Brasil por país de origen 1998/1999					
En miles de dólares. C.I.F					
Origen	1998	%	1999	%	variación 99/98
Argentina	8.032.609	13,9	5.812.388	12	-27,64
Paraguay	349.018	0,6	259.808	0,5	-25,56
Uruguay	1.042.257	1,81	646.710	1,3	-37,95
Total	57.739.885	100	49.210.313	100	-14,76

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria e Comercio Exterior, Brasil

Exportaciones de Brasil por destinos 1998/1999					
En miles de dólares. F.O.B.					
Origen	1998	%	1999	%	variación 99/98
Argentina	6.748.203	13,2	5.363.954	11	-20,51
Paraguay	1.249.436	2,44	744.283	1,6	-40,43

⁵¹ Para más detalle ver Popik, Leandro y Raimundi, Carlos. *Hacia la moneda única del Mercosur*, FARO, Buenos Aires, 2002.

⁵² Cimadamore, Alberto. "Crisis e instituciones. Hacia el Mercosur del Siglo XXI", en De Sierra, Gerónimo (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo societal a lo comercial*, Clacso, Buenos Aires, 2001.

Uruguay	880.593	2,44	669.633	1,3	-23,96
Total	51.139.861	100	48.011.444	100	-6,12

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria e Comercio Exterior, Brasil

A partir de ese momento, en la Argentina muchos sectores, sobre todo ligados a la industria del calzado y a los textiles, dejaron de ver al Mercosur como un proyecto estratégico de mutuo crecimiento para empezar a entenderlo como un juego de suma cero. Esta postura también repercutió en la labor parlamentaria. Si bien se siguió viendo al Mercosur como un proyecto a largo plazo, ya no se puso el mismo énfasis que antes en generar políticas propias para el ámbito regional. Sin un fundamento económico que lo sustentara, todo el proceso quedó a la deriva al no haberse profundizado la integración en los ámbitos de las instituciones, de la cultura, de la realidad social. Como plantea el diputado Carlos Raimundi:

“Cuando no hubo crecimiento (económico) no hubo reaseguro institucional, ni jurídico ni político de continuar con el Mercosur. Entonces el Mercosur quedó librado a la inercia de los niveles de crecimiento interno de cada uno de los países”.

En la actualidad, el promocionado, aunque insignificante en términos generales, éxodo de empresas al Brasil, con el consecuente aumento del desempleo, y la constante devaluación del Real frente al dólar, están generando un mayor grado de insatisfacción, tanto en la opinión pública como entre los legisladores, con respecto al proyecto Mercosur; lo cual se traduce en una continua merma en la generación de proyectos sobre el tema. Como muestra el gráfico 3, de los 32 proyectos presentados en el año 1999, se pasó a 24 en el año 2000 y, hasta mayo del año 2001, sólo se habían presentado 8 proyectos, relacionados principalmente con la incorporación de zonas francas, las cuales son incompatibles con la lógica del Mercosur, pues rompen con el arancel externo común.

En definitiva, la debacle de la actividad parlamentaria encuentra un correlato cuasi perfecto con la ruptura del equilibrio macro – económico entre los dos grandes socios del Mercosur. Si bien las consecuencias de este hecho, en cuanto a invasión de productos brasileños o éxodo de industrias

nacionales, han demostrado tener un mayor componente propagandístico que real, su impacto ha sido muy elevado tanto a nivel político como social, causando un importante deterioro en la confianza de los argentinos por el Mercosur.

Hacia el futuro, esta situación puede ser vista de dos formas diferenciadas. La primera, y siguiendo el análisis que hace Dorette Corbey⁵³ sobre la Unión Europea, plantea que este alto en el proceso de integración no es más que la antesala para un nuevo salto cualitativo hacia adelante. El esquema "*stop & go*" de la autora, muestra que ante un avance en el proceso de integración, los Estados parte aumentan su intervención en las "regiones adyacentes", áreas aún no integradas, presionados por los grupos internos y por su propia voluntad de conservar los mayores espacios de soberanía posibles, provocando un alto en el avance de la integración (*stop*). En este sentido puede leerse la gran cantidad de proyectos de ley sobre creación de zonas francas que ya han sido mencionados. Sin embargo, dice la autora, el tiempo demuestra que estas políticas llevadas adelante en los diferentes países, terminan siendo contraproducentes para las economías en su conjunto, lo que lleva a los gobiernos a avanzar en mayores niveles de integración con el fin de solucionar estas dificultades (*go*).

La segunda lectura, tiene que ver con una mirada pesimista que plantea el fin del Mercosur como experiencia regional y su paso a otros proyectos de alcance hemisférico como puede ser el ALCA. Como ya hemos dicho anteriormente, esta decisión es el eje del debate geopolítico que se está dando hoy en día entre el intento panamericanista de los Estados Unidos y la búsqueda de Brasil de generar un contrapeso a esa hegemonía, valiéndose del tamaño de su economía y de su capacidad de liderazgo dentro del Mercosur. No en vano el gobierno de Fernando Henrique Cardoso ha adoptado hacia la Argentina una actitud de "paciencia estratégica", tal cual la ha definido el actual embajador de Brasil Botafogo Goncalvez, en momentos de su peor crisis económica e incluso ha buscado, dentro de sus posibilidades, enviar ayuda tanto material como política, para su pronta recuperación.

⁵³ Corbey, Dorette. "Dialectical Functionalism: stagnation as a booster of European integration", en *International Organization* n° 49, Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 1995.

Los primeros indicios, a comienzos del año 2002, parecen darle la razón a la primera hipótesis. La devaluación de la moneda argentina, y la búsqueda de una paridad cambiaria con respecto al Real, esbozada por el presidente argentino Eduardo Duhalde⁵⁴ parece tender, en perspectiva, a la constitución de una moneda común, con lo que se avanzaría decididamente hacia una mayor integración e interdependencia. A esto debe sumarse la generación de iniciativas comerciales conjuntas argentino – brasileñas con el sudeste asiático bajo la marca Mercosur y el decidido apoyo dado por el Presidente Cardoso, y el resto de los países miembros del bloque, a la Argentina en momentos de su mayor crisis política y económica⁵⁵.

Por otro lado, los atentados del 11 de Septiembre de 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York, han generado que las primeras intenciones del gobierno del Presidente Bush de centrar su accionar en política exterior en la búsqueda de un acuerdo comercial de las Américas, hayan quedado minimizadas. La autodeclarada “Guerra contra el terrorismo” ocupa para estos días el centro del accionar del gobierno estadounidense, el cual no parece dispuesto a reavivar un debate interno con vastos sectores de la oposición y los sindicatos sobre las ventajas del libre comercio.

De esta forma, entonces, mientras la alternativa continental parece perder fuerza, el proyecto Mercosur parece recobrase y encaminarse hacia nuevos horizontes de integración, lo que probablemente repercutirá para que a futuro se note un repunte en la cantidad de proyectos de ley sobre el tema, al encontrar los legisladores nuevos incentivos para intervenir en lo referido al Mercosur.

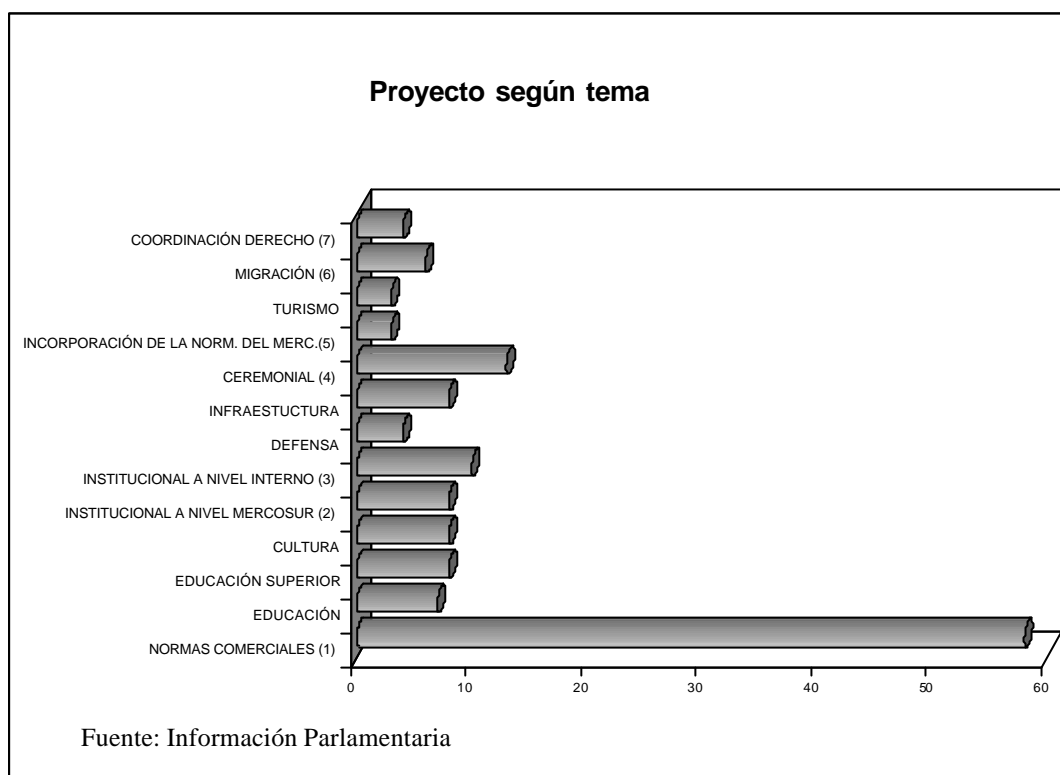
Los temas: La primacía de lo comercial

La temática ha sido relativamente variada. Claramente, sin embargo, se destaca fuertemente el tema comercial como el principal factor de preocupación, seguido por la búsqueda de dotar al Mercosur de una identidad propia, a partir del establecimiento de sus días festivos, de sus hitos fundacionales, etc. (Gráfico 4)

⁵⁴ Diario *Clarín*, Sección Economía, pág. 13, 29 de Marzo de 2002.

⁵⁵ Diario *La Nación*, Sección Política Económica, pág. 8, 19 de Febrero de 2002.

Gráfico 4



Este gráfico, cuyas referencias figuran al pie ⁵⁶, nos muestra claramente la orientación comercial que vieron en el Mercosur los legisladores, aunque, de hecho, el proyecto integracionista en sus comienzos haya tenido una fuerte impronta política más que comercial, relacionada, como ya se ha dicho, con la búsqueda de la estabilidad democrática en la región y con el intento brasileño de hegemonizar el Cono Sur en desmedro del proyecto panamericanista de los Estados Unidos. Fue a partir de esta decisión política que se fueron creando las bases para un

⁵⁶ Referencias del Gráfico 4:

- (1) Proyectos que hacen referencia a las cuestiones vinculadas con las excepciones impositivas y aduaneros, los subsidios, inversiones, etc.
- (2) Proyectos que buscan reforzar la estructura institucional del Mercosur
- (3) Proyectos que buscan crear instituciones al interior del país para facilitar, orientar y promover la integración
- (4) Proyectos que buscan dotar al Mercosur de una identidad propia fijando premios, días conmemorativos, etc.
- (5) Proyectos que buscan fijar las normas y los procedimientos para incorporar la normativa del Mercosur a nuestra legislación
- (6) Proyectos que buscan legislar sobre el movimiento de personas entre los países miembros
- (7) Proyectos que buscan limar contradicciones y diferencias entre los cuerpos legales de los países miembros, en materia civil y penal

mayor desarrollo comercial, el cual, en la actualidad, parece dominar toda la escena de la región.

Este desarrollo (primero la decisión política y luego la interdependencia comercial) marca fuertemente la originalidad del proceso del Mercosur. Hasta su aparición, todos los análisis sobre la integración (intergubernamentalismo y neofuncionalismo, por ejemplo)⁵⁷ marcaban como punto de inicio del proceso de integración regional, la interdependencia comercial, la cual presionaba para una mayor integración política y social de los países en cuestión, generando profundos avances.

Retomando el gráfico, gran parte de los proyectos analizados de carácter comercial se relacionan con la creación de zonas francas en diversas provincias, con el fin de dotar a esa región de importantes ventajas en lo relativo al movimiento de mercaderías, y por consiguiente, a un aumento de la ocupación y del desarrollo local⁵⁸. Es interesante, entonces, ver que estos proyectos, en definitiva, tienen un carácter defensivo ante el avance del Mercosur, ya que la zona franca, cualquiera fuera su naturaleza, afecta indefectiblemente el proyecto de Unión Aduanera del Mercosur, al quitar los aranceles a la importación de productos extra-bloque.

Es decir que, si bien se han producido gran cantidad de proyectos de ley, sobre todo en la Cámara de Diputados, esto no nos tiene que llevar a pensar, indefectiblemente, que los legisladores siempre definieron su accionar hacia la profundización del proceso de integración regional. Como se ve en este caso (con el tema de las zonas francas), muchos intentaron resguardar sus localidades de origen de los posibles problemas que pudieran producir las regulaciones regionales, otorgándoles beneficios fiscales y aduaneros. Como afirman tanto Daniel Sanguinetti como Patricia Casas:

"...cada uno intenta defender a su provincia y busca el desarrollo de su lugar. Entonces pelean por algo, como la zona franca, que pueda ser beneficioso y dar trabajo."

⁵⁷ Para un mayor desarrollo del tema, véase Malamud, Andrés, op. cit.

⁵⁸ Por ejemplo el proyecto de ley presentado por el Diputado Sergio Acevedo (PJ-Santa Cruz), expediente n° 1050 - D - 98, o el presentado por Mario Cafiero (PJ-Buenos Aires) y otros, expediente n° 3627 - D - 98, ambas modificando la Ley de Zonas Francas (Ley n° 24331) Fuente: Secretaría de Información Parlamentaria

"... (las zonas francas) son temas de comercio exterior, al igual que drogas o admisión temporaria que tienen que ver con la discusión de si pertenecés a un Mercado Común o sólo buscás una Unión Aduanera perfecta. Es un problema de hasta dónde querés avanzar. Pero creo que si no se profundiza en un sentido o en el otro, tenés que proteger lo que tenés".

Estos proyectos, si bien surgen desde el Congreso, refuerzan aún más el carácter reactivo que ha tenido la actividad parlamentaria en lo referido al Mercosur. Son proyectos defensivos, que intentan paliar una situación particular generada por el desarrollo de las políticas públicas llevadas adelante por el Poder Ejecutivo en el ámbito regional.

Distinto es el caso de aquellos proyectos que buscan dotar al Mercosur de una identidad común, de un marco de pertenencia a través de la generación de hechos simbólicos como las fechas de conmemoración⁵⁹ y otras iniciativas como la creación de premios del Mercosur a las actividades científicas o culturales⁶⁰. En este caso se asiste a la búsqueda de generar en la población un compromiso de pertenencia con el nuevo marco estratégico del país, como lo fue en los albores de nuestra nación la creación del Himno Nacional, la bandera y demás símbolos patrios. Como afirman Gerardo Caetano y Romeo Pérez Antón: " ... no cabe unificar deliberadamente los mercados de producción y consumo, de trabajo y servicios, de ahorro e inversión, de exportación e importación, de moneda y de crédito, sin un pacto político mínimo, sin un perfil de participación, sin garantías, sin ciudadanía."⁶¹

Por ello, la importancia de la labor parlamentaria en lo referido a la creación de una nueva ciudadanía regional, de un nuevo marco de pertenencia, que debe tener entre sus componentes a los símbolos (como el pasaporte único), a las efemérides y a las referencias sentimentales comunes, como ser el de la hermandad latinoamericana, para permitir un soporte cultural real de la misma. Volviendo a Caetano y Pérez Antón, estos autores afirman que: " es preciso que los parlamentarios asuman la producción de asideros cívicos con clara conciencia de operar sobre

⁵⁹ Por ejemplo proyecto presentado por el Senador Horacio Usandizaga (UCR- Santa Fe), expediente 1198 - S - 00, para declarar el 29 de Noviembre como día de la integración regional. Fuente: Secretaría de Información Parlamentaria. Congreso de la Nación

⁶⁰ Proyecto presentado por el Diputado Marcelo López Arias (Justicialista - Salta), expediente n° 5199 - D - 98 para incorporar el premio "Carybe" de estímulo a los artistas jóvenes del Mercosur. Fuente: Secretaría de Información Parlamentaria. Congreso de la Nación

⁶¹ Caetano, Gerardo y Pérez Antón, Romeo, op. cit.

elementos preexistentes, en el sentido de que, como se ha observado muchas veces, las políticas inegracionistas se apoyan en tendencias económico – sociales y en corrientes culturales previas, si bien las potencian y sistematizan”⁶².

Reforzando estas tendencias es que el Congreso tendrá mayores posibilidades de participación directa, ya que en la medida que la ciudadanía empiece a sentir como propio el proceso de integración, es probable que se generen demandas para lograr una participación más activa, ampliando así los ámbitos de decisión del bloque y generando liderazgo que tengan que ver más con lo regional que con lo local, como es el caso de los miembros del Parlamento Europeo.

En definitiva, y cerrando el análisis, podemos afirmar que aún en la propia generación de proyectos de ley, aún en la propia actividad donde se plasma la iniciativa parlamentaria, los legisladores han actuado en forma cautelosa y hasta, en algunos casos, en forma negativa, en lo referido al Mercosur, tal cual lo hemos visto en lo referido a las “zonas francas”. Esto ha ocurrido sobre todo dentro de los proyectos que hemos denominado como de índole “comercial” y que son a todas vistas el centro de las preocupaciones de los legisladores. En este ítem, la gran mayoría de los proyectos de ley, vienen a intentar revertir situaciones que son consideradas lesivas para las economías regionales, provocadas por el avance del proceso de integración. En este sentido se puede incorporar al ejemplo de las zonas francas, todo el debate producido alrededor del azúcar tucumana, el cual veremos más adelante.

Dentro de los demás ítems, como puede ser “ceremonial” o “educación”, esta tendencia defensiva pierde fuerza en pos de un trabajo de corte netamente superador que busca ir creando las condiciones políticas, sociales y culturales capaces de asentar el proceso de integración sobre bases más sólidas que lo meramente comercial, a partir de la generación de fuertes lazos tanto a nivel educativo como a nivel cultural.

Queda evidenciado, entonces, que allí donde el Ejecutivo ejerce su presión, como es en este caso todo el ámbito comercial, dado el fuerte impulso que se le dio en este sentido al Mercosur durante los dos mandatos del Presidente Menem, el Congreso queda relegado a una función de

⁶² Caetano, Gerardo y Pérez Antón, Romeo, op. cit.

acompañamiento y control de la iniciativa presidencial, mientras que en los ámbitos donde el Ejecutivo demuestra menor interés, puede desempeñar una función mucho más rica y creadora, incorporando al debate numerosos puntos de vista.

Las funciones reactivas:

El difícil arte del control ex –post

El otro grupo de funciones son las que hemos denominado de carácter reactivo y que tienen la particularidad de actuar en respuesta a iniciativas políticas ajenas, en su mayoría vinculadas con el Poder Ejecutivo.

Siguiendo a Rodolfo Geneyro y Ana María Mustapic⁶³ podemos definir a estas funciones como: 1) la fiscalización de las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo; 2) la canalización de demandas y 3) la adaptación de las decisiones del Mercosur a la legislación nacional.

Cada una de estas tareas han sido abordadas en el Congreso desde el inicio mismo del Mercosur, con diferente suerte.

1- Fiscalización de las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo

Con respecto a la fiscalización, se ha usado principalmente el pedido de informe como herramienta básica para llevar adelante esta tarea. Este método no ha corrido la mejor suerte, ya que en su gran mayoría los pedidos de informe y las interpelaciones a los funcionarios que llevaban a cabo la negociación fueron pasados por alto por el Poder Ejecutivo sin siquiera responder las solicitudes de los legisladores. Sirvan estos testimonios como ilustración de lo anteriormente descrito:

“... largaron el famoso proyecto de relanzamiento del Mercosur, que quedó todo en anuncios y lo que se hizo realmente fue todo en contra de lo que se debería haber hecho. Y nos cansamos de mandar pedidos de informes de por qué hacen esas cosas, por qué no hacen las otras, y no nos dan bola, ni nos responden el pedido. [...] Yo durante 14 años me rompí para que la

⁶³ Geneyro, Rodolfo y Mustapic, Ana María, “ Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración”, en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) *Parlamentos e instituciones en el Mercosur. Los nuevos desafíos*, CLAEH, Montevideo, 2000.

CPC ande. Ahora nadie nos contesta, tanto los nuestros (por los peronistas) como los contrarios (por los de la Alianza). Y bueh, así estamos.” (Daniel Sanguinetti, Asesor Dip. Alarcón)

“Ha habido muchas recomendaciones, pedidos de informe e incluso proyectos de ley de mayor injerencia parlamentaria, pero, te repito, estamos viviendo bajo regímenes muy decisionistas que se han manejado bajo la inmediatez de la crisis” (Dip. Carlos Raimundi).

2- Canalización de demandas

Distinta suerte se ha corrido en el segundo punto referido a la canalización de demandas. El Congreso es, por excelencia, el ámbito institucional donde se canalizan y se procesan las distintas demandas de la sociedad, transformando estos “inputs” en leyes. A nivel regional, sin embargo, esta tarea se ve dificultada por el lugar marginal que ocupan los parlamentos en la toma de decisiones del bloque.

Esto no ha sido impedimento para que el Congreso, en su conjunto, tome un rol importante en la defensa de diversos sectores que se veían afectados por el avance del Mercosur y en la complementación de las necesidades de las economías regionales y de las del mercado ampliado, en una suerte de duplicación de la dialéctica provincia-nación, con la que deben lidiar día tras día.

En este sentido, el caso paradigmático es el de la industria azucarera cuya supervivencia pende de un hilo frente al embate del azúcar brasileña que, además de contar con una mayor productividad, es subsidiada por el Estado en el marco del programa de promoción de la alcohonafta.

Frente a la caída de las protecciones aduaneras, el Congreso Nacional, haciéndose eco, en su gran mayoría, de la demanda de los productores argentinos, sancionó una ley que planteaba el mantenimiento de un régimen de protección del sector azucarero “mientras subsista la asimetría provocada por el sistema sucroalcoholero (alcohonafta) del Brasil”⁶⁴, generando una fuerte disputa con el gobierno nacional, quien veía en esta ley un indicio peligroso para las relaciones con el gigante latinoamericano.

⁶⁴ Ley 24.822

Evidentemente esta solución proteccionista no podía mantenerse en el tiempo, ya que una barrera arancelaria de este tipo podría generar un contagio hacia otros sectores de la producción que a la larga terminarían afectando al país. Esto fue rápidamente visualizado desde los propios legisladores, quienes comenzaron a trabajar en propuestas alternativas para destrabar la situación. Como afirma el Diputado Raimundi:

“... si para salvar una economía regional como el azúcar, ponemos trabas proteccionistas que después se pueden expandir a otros sectores del comercio bilateral como el trigo o lácteos, no es muy beneficioso para la nación. Y este problema ha sido tenido en cuenta por los legisladores”

En consecuencia, en estos últimos años se empezó a trabajar desde la CPC y la Comisión de Mercosur en una forma consensuada de resolver el conflicto, avanzando en un acuerdo entre los sectores de la producción y los gobiernos de ambos países, que permitiera lograr un plazo de adaptación para reorientar la producción azucarera hacia otras industrias, como es el caso del limón en la provincia de Tucumán. Así se evitó, por un lado, destruir la industria azucarera argentina y por el otro, poner trabas al avance del proceso de integración.

En definitiva, como vemos, en estos últimos años, el Congreso buscó y, con cierta frecuencia, logró adaptarse a los nuevos requerimientos de la sociedad en materia de canalización de demandas, actuando como mediador entre los requerimientos de los distintos sectores tanto productivos como sociales y las necesidades propias que surgen de un proceso de integración de la importancia del Mercosur.

3- Adaptación de la normativa Mercosur a la legislación nacional

En el caso del tercer punto planteado, la adaptación de la normativa del Mercosur a la legislación nacional, la suerte ha sido dispar en lo referido a la capacidad de influir propia del Congreso, y ha sido centro de un continuo tironeo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

El hecho de que las normas del Mercosur, para que sean puestas en vigencia, deban ser internalizadas por los Congresos de todos los países que

componen el bloque, ha puesto en manos del Poder Legislativo un arma poderosa. Es a partir de este elemento, que el Congreso Argentino ha podido influir satisfactoriamente en algunas determinaciones de la región.

Toda la normativa generada desde los órganos del Mercosur, dicen los tratados, es obligatoria para los Estados Parte. Sin embargo, estas normas no tienen "aplicabilidad inmediata" ni "efecto directo". Con "aplicabilidad inmediata" nos referimos a que las normas generadas a nivel regional afecten a las personas físicas y jurídicas sin necesidad de que estas sean internalizadas en la legislación doméstica. Por su parte, el principio de "efecto directo" implica el derecho de las personas físicas y jurídicas de recurrir a las cortes nacionales invocando las normas producidas a nivel regional.

Al no contar con estos dos principios, los actos emanados de los órganos decisivos del Mercosur aparecen como "incompletos"⁶⁵ ya que deben ser ratificados en el marco doméstico de cada país, quedando en manos de los Congresos Nacionales la posibilidad de vetar la entrada en vigor de dichas normas.

En el caso Argentino, si bien nunca se ha rechazado por una votación en contrario, un protocolo enviado desde el Poder Ejecutivo para su aprobación⁶⁶, en más de una oportunidad el Congreso Nacional ha podido hacer prevalecer su opinión contraria a determinado acuerdo, como en el caso del "Protocolo de Defensa de la Competencia". El mecanismo usado para este fin es el de "cajonear" el protocolo, es decir, no ponerlo a consideración del cuerpo para su votación, hasta que no sea modificado de acuerdo al parecer de los legisladores.

En este punto, el Parlamento Argentino cuenta con una gran ventaja con respecto a sus pares de Uruguay y Brasil, donde el Ejecutivo puede solicitar el tratamiento urgente de sus proyectos en un determinado plazo, fijando así la agenda parlamentaria. En nuestro país, por el contrario, es el propio cuerpo, a través de la Comisión de Labor Parlamentaria, quien fija los temas de agenda, abriendo la posibilidad al "cajoneo". Como afirma Oscar Casal (secretario Comisión Parlamentaria Conjunta):

⁶⁵ Popik, Leandro y Raimundi, Carlos. Op.cit.

⁶⁶ Los protocolos enviados por el Poder Ejecutivo que llegan al Congreso sólo pueden ser votados por sí o por no en su totalidad, sin admitirse ninguna alteración de la letra de los mismos.

“Nunca se ha vetado un protocolo. La modalidad acá es dejarlo dormir en un cajón el sueño de los justos como el Protocolo de Acuerdo de la Competencia.”

De esta forma, se evita el costo internacional de rechazar un acuerdo firmado por el Ejecutivo, a la vez que se manda una señal clara de que ese acuerdo debe ser rediscutido. Para el caso del “Protocolo de Defensa de la Competencia”, la oposición del Congreso Argentino, liderada por el diputado Raimundi⁶⁷ llevó a que el proyecto fuese retirado por el Poder Ejecutivo y retornara al Grupo Mercado Común para su modificación. Como explica Patricia Casas:

“Sobre esto (el Protocolo de Defensa de la Competencia) me puse en contacto con Raimundi y con Cancillería y a partir de allí marcamos los puntos sobre los que había diferencia. A partir de esto el proyecto volvió al Grupo Mercado Común y se empezó a trabajar nuevamente en el tema.”

Ante esta realidad, el Poder Ejecutivo ha reaccionado de diversas maneras, anticipándose a las dificultades que pudiera ocasionar el tratamiento legislativo de las resoluciones del Mercosur. Entre ellas se cuenta la utilización de normas ALADI⁶⁸ y de resoluciones administrativas con el fin de internalizar las normativas del Mercosur sin pasar por el Congreso. Estas prácticas, fuertemente cuestionadas por quitar legitimidad a las decisiones emanadas del Grupo Mercado Común han sido más comunes de lo que correspondería a un país con pleno funcionamiento de sus instituciones⁶⁹. Se cuestiona, principalmente, el hecho que se incorporen normativas a la legislación vigente desde el Poder Ejecutivo, ignorando la división de poderes y la prioridad del Congreso en lo referido a la generación de leyes. Además se incorpora como punto de debate que la

⁶⁷ El diputado Raimundi presentó un proyecto de resolución (expediente 5453-d-98) por el cual se pedía que fuera devuelto al Poder Ejecutivo el proyecto de ley que buscaba aprobar ese protocolo.

⁶⁸ La normativa propia del proceso de integración de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) preveía en su estructura que los protocolos firmados por los Estados Parte no debían ser ratificados por los Congresos.

⁶⁹ Según lo dicho por Gerardo Caetano en el Seminario “Cultura y Política en la Integración Regional”, realizado en Buenos Aires en Mayo de 2002, sólo el 40% de la normativa generada por el Mercosur ha seguido para su internalización la vía parlamentaria.

falta de participación parlamentaria impide la coordinación entre las normas del Mercosur y la legislación vigente, dando lugar a contradicciones.

En este sentido, existe un fuerte reclamo desde el poder legislativo para lograr una mayor participación en la internalización de normas, tal como lo demuestran los siguientes testimonios.

“El Congreso tiene que tener una mayor participación (en la internalización de normas). Hay normativa que influye directamente sobre la vida de las personas. Entonces, cuál es la legitimidad que tiene un funcionario de perfil técnico o de planta permanente para ir a negociar, generar y promulgar una norma que después influye en la vida de la gente. Ahí es donde tendría que haber un mecanismo que permita a los representantes de la gente tener alguna intervención, tanto en el proceso de negociación como a la hora de legitimar lo firmado.” (Oscar Casal)

“ Si se puede internalizar por decreto se lo hace directamente desde el Poder Ejecutivo. En caso de que se produzca una modificación legislativa que requiera una ley, intervienen los Congresos. [...] Esta no es la más común de las vías. Mayormente se hace por decretos y resoluciones administrativas y de aduana. Muchas veces directamente una resolución de los organismos intervinientes (como aduana) es suficiente.” (Juan Fittipaldi)

Como vemos, entonces, el debate sobre la internalización sigue abierto y no parece tener visos de saldarse a favor del Poder Legislativo, sobre todo si se tiene en cuenta la pérdida de poder relativo provocado por la cesión de facultades especiales al Poder Ejecutivo dictadas por el Congreso en Mayo del 2001 y la falta de interés en el tema que se advierte en los legisladores post – crisis del Real.

Conclusiones

El nuevo siglo que nos toca vivir está signado por la lógica de la globalización, la cual está generando un fuerte proceso de desmembramiento de los Estados Nacionales, sobre todo de aquellos que cuentan con menos recursos para defenderse, como son los del Tercer Mundo. Porque no hay dudas de que la capacidad de reacción que pueda tener, por ejemplo, el Estado francés, frente al poder del mercado financiero internacional, dista mucho de la que pueda tener el argentino. En esta diferencia confluyen factores históricos, políticos y económicos, pero sobre todo el grado de autonomía relativa que tiene el Estado respecto del capital financiero, cuya principal expresión se centra hoy en el problema de la deuda externa.

Sin embargo, aún reconociendo este fenómeno, lejos estamos de la hipótesis que plantea que este proceso globalizador, que jaquea a los Estados desde arriba, por el peso de las transnacionales, y desde abajo, por el resurgimiento de lo local, esté llevando al fin del Estado como figura clave en la configuración de la política internacional, y como marco identitario desde donde los individuos actúan y piensan su historia.

Creemos, sí, que estamos asistiendo a un replanteo de la propia concepción del Estado moderno, y a una búsqueda continua de adaptarse al nuevo escenario. El Mercosur, como ejemplo acabado de regionalismo, donde los Estados ceden voluntariamente parte de su soberanía en pos de conseguir objetivos comunes, no es más que la forma que han encontrado los países del Cono Sur para encarar estos nuevos desafíos que plantea la globalización. Y lo que en un primer momento aparece como el primer paso hacia un mundo sin fronteras, quizás se convierta en el límite infranqueable frente al cual éstas – las fronteras- detengan su caída.

Tanto el proceso de formación, como el andamiaje institucional del Mercosur, no son más que un fiel reflejo de la historia y las tradiciones de los dos socios mayoritarios del bloque: Argentina y Brasil. Reflejo de una historia de recelos, reflejo de una tradición presidencialista.

Como se ha visto a lo largo del trabajo, ambas naciones han ido conformando su historia de espaldas a su vecino. El recelo histórico entre Argentina y Brasil, aquel que hizo que cada uno de estos países fuera la

principal hipótesis de conflicto de sus Fuerzas Armadas durante décadas, fue una de las causas que condujo a la generación, en el Mercosur, de un entramado institucional de tipo intergubernamental, donde todas las decisiones del bloque deban ser tomadas por unanimidad, con la presencia de los representantes de todos los países miembros.

Por su parte, el fuerte peso de la tradición presidencialista llevó a que esta estructura intergubernamental se convirtiera, desde un comienzo, en interpresidencial, concentrando en el Poder Ejecutivo, y en especial en los Presidentes, las decisiones de la región.

Así, el nacimiento del Mercosur, más que de un consenso en la sociedad o de una búsqueda negociada entre los diferentes partidos, surge como una fuerte iniciativa de los Presidentes Alfonsín y Sarney, en su intento por dotar a sus jóvenes democracias (tras largos años de dictadura), de mayores apoyos que los que contaban al interior de sus propios países. Este primer impulso de naturaleza esencialmente política, tendrá un vuelco fundamental con la llegada al poder de los Presidentes Menem y Collor de Melo, quienes imponen un sesgo más comercial al Mercosur, haciendo eje en la liberalización de los mercados y en la caída de las trabas aduaneras. Nuevamente, este giro no surgirá del debate parlamentario, ni del debate en la sociedad, sino de la profunda convicción de los Presidentes y sus equipos técnicos, sobre cual debía ser el rumbo para la región.

Con el correr de los años, el peso de los Presidentes se vio reforzado aún más al intermediar personalmente en las crisis comerciales que se iban sucediendo, como pueden ser el caso de la industria azucarera, largamente comentado, o el de la industria automotriz. Formalmente, también aumentó su poder al reducirse el tiempo de reunión de las cumbres presidenciales de una frecuencia anual a una semestral, con lo que fueron ganando protagonismo por sobre las instituciones propias del Mercosur, como el Grupo Mercado Común, o el Consejo del Mercado Común, las que lentamente se fueron opacando a la sombra de los presidentes.

Dentro de este contexto fuertemente centralista, el lugar de los parlamentarios a nivel regional nunca llegó a ocupar más que un lugar marginal y periférico. La CPC, llamada a ser en un futuro el embrión del Parlamento del Mercosur, según el Protocolo de Ouro Preto, jamás pudo

avanzar más allá de una mera función de cadena de transmisión entre los organismos regionales y los parlamentos domésticos. Entre sus logros más preciados puede mencionarse la inclusión de la "cláusula democrática", como condición *sine qua non* para la permanencia de un país dentro del Mercosur y su persistente insistencia por la promulgación de una "carta social", que iguale las condiciones laborales y sociales de todos los países.

De todas formas, los Congresos Nacionales, más allá de lo que se piensa popularmente, y a pesar de la original estructura interpresidencialista creada en el Mercosur, que margina a los legisladores en el ámbito regional, lejos han estado de tener una actitud pasiva frente a la cuestión, teniendo en el control de la internalización de la normativa del Mercosur a la legislación nacional, su arma más eficaz a la hora de hacer valer su opinión.

Si bien las normativas del Mercosur son obligatorias para los países miembros, éstas para entrar en vigencia, deben ser incorporadas a la legislación nacional de todos los países, ya que a diferencia de lo que ocurre en Europa, no existe para la normativa del Mercosur, el principio de la "aplicabilidad inmediata" ni el de "efecto directo", refiriéndonos con el primero a la posibilidad de que las normas generadas a nivel regional afecten directamente a las personas físicas y jurídicas sin necesidad de que sean internalizadas en la legislación doméstica y, con el segundo, a la posibilidad de las personas de recurrir a las cortes nacionales invocando normas regionales.

Por lo tanto, todo lo aprobado en los órganos del Mercosur, debe pasar por los Congresos Nacionales, para su internalización, dándoles a éstos un fuerte poder, el cual se incrementa en el caso argentino, al tener los propios legisladores la capacidad de fijar la agenda parlamentaria de forma independiente de los intereses del Poder Ejecutivo, lo que abre la puerta al "cajoneo", es decir al no tratamiento de la norma hasta que no exista un consenso básico en el cuerpo que permita que la misma sea aprobada.

Evidentemente, entonces, será en la reacción a las políticas emanadas del Ejecutivo, tomando a éste como creador de la normativa del Mercosur, donde el Congreso podrá hacer sentir su peso.

Alrededor de este eje - de la posibilidad de control en la internalización de las normas del Mercosur - es que se irán articulando las otras herramientas sobre las que pueden operar los legisladores para presionar al Poder Ejecutivo, como ser la generación de leyes contrarias a los acuerdos suscriptos o el pedido de informe sobre la actuación de los representantes argentinos frente al Mercosur.

Si bien cada estrategia ha corrido con diferente suerte, todas han tenido un intenso uso, al menos mientras el Mercosur se perfilaba como un proyecto estratégico de nuestro país. Al cambiar radicalmente esta visión a partir del año '99 con la devaluación del Real, poco a poco el interés de los legisladores con respecto al Mercosur fue quedando de lado, lo que se expresa en la baja en la cantidad de proyectos de ley referidos al tema presentados en los últimos años.

La crisis interna y un marco internacional muy desfavorable hacen aún más patente esta desazón. A futuro, probablemente asistamos a un renacer del Mercosur, al quedar detrás una de las principales trabas para su consolidación como era la convertibilidad del peso. Seguramente, allí veamos como nuevamente se ponen en marcha todos estos mecanismos - generación de proyectos de ley, pedidos de informe, discusión sobre los protocolos enviados desde el Poder Ejecutivo, vinculación con los otros Parlamentos, etc. - dejados hoy un poco de lado, por la inmediatez de la crisis tanto política como económica.

De todas formas, vale la pena contextualizar estos atributos para no pecar de optimista con relación a las posibilidades de intervención del Congreso. Existe, en primer lugar un gran escollo para las prácticas autónomas del Congreso, que se enfrenten a los deseos del Poder Ejecutivo: la disciplina partidaria.

En nuestro país, desde los albores de la democracia y los partidos políticos, éstos se han estructurado en torno a liderazgos fuertes, como puede ser el caso de Yrigoyen, Perón, Alfonsín y hasta el mismo Menem, los cuales una vez en el gobierno, manejaron con mano férrea sus bancadas en el Congreso, generalmente mayoritarias, exigiendo un seguimiento acrítico de sus políticas. Si a esto le sumamos el sistema electoral de lista cerrada y bloqueada, donde el peso recae sobre los partidos, más que sobre los candidatos, el círculo parece difícil de romper. Y si bien es cierto que hoy, a

comienzos del 2002, estos argumentos parecen desdibujarse ante el desmembramiento del sistema político en su conjunto, aún estamos muy lejos de poder firmar el acta de defunción de esta forma de estructuración política.

Sin embargo, estos primeros signos de debilitamiento de la disciplina partidaria dan pie para introducir el segundo escollo que se presenta a la hora de la acción legislativa, que es la continua elución hecha por el Poder Ejecutivo, el cual en vez de derivar las decisiones del Mercosur al Congreso para su tratamiento, las internaliza bajo el rótulo de normas administrativas. Advertido de las dificultades que se le venían presentando en el Congreso, desde el último tiempo del gobierno del Presidente Menem y durante todo el gobierno del Presidente De La Rúa, dado la paulatina flexibilización de la disciplina partidaria, el Poder Ejecutivo tomó la decisión de eludir al Parlamento e incorporar las normas del Mercosur a través de resoluciones administrativas de los organismos a su cargo como ser la Aduana, la AFIP, el Senasa y el Banco Central.

Por último, hemos notado que a la hora de generar proyectos de ley sobre el tema, el lugar secundario que le asigna la Constitución al Congreso en materia de Relaciones Internacionales, ha sido un fuerte freno a la promulgación de dichas leyes, las cuales han jugado más como forma de presión que como guía efectiva del accionar del gobierno argentino en el ámbito regional.

Para sintetizar podemos plantear que si bien limitado en el ámbito regional, por la estructura institucional del Mercosur, y nacional, por la disciplina partidaria, el Congreso Argentino ha hecho sentir su voz en lo referido a la construcción del Mercosur. Y lo ha hecho con más fuerza en el ámbito donde se siente más cómodo, que es en el ámbito del control de lo actuado por el Poder Ejecutivo, en este caso particular, en el momento de la internalización de la normativa del Mercosur a la legislación nacional.

Este hecho no es de extrañar, ya que el fuerte peso que en nuestro país ostenta el Poder Ejecutivo, y en particular la figura del Presidente, dado por la Constitución, pero sobre todo por la sociedad, obliga a quien ocupe ese cargo a llevar adelante la iniciativa política, relegando al parlamento al papel de controlador de esa iniciativa, dejando de lado su capacidad de propuesta y acción. Como ejemplo, sirva el debate sobre la reforma del

Estado, durante la Presidencia de Menem, o el tratamiento del proyecto de "Déficit Cero" de la gestión Cavallo, ya con el Presidente De La Rúa.

Hoy, con la actual crisis de la disciplina partidaria, están dadas las condiciones objetivas para que esta intervención aumente, al romperse los lazos de lealtad entre el presidente y su bancada. Sin embargo, como dijo el economista John Maynard Keynes, lo más difícil no es adoptar ideas nuevas, sino dejar ideas viejas.

Por ello, de los legisladores depende dejar de lado la visión cortoplacista, siempre distorsionada por el cristal de la crisis y la inmediatez, y retomar al Mercosur como un proyecto estratégico, donde vale la pena intervenir y donde su intervención es fundamental para la representación de los diversos sectores y para dotar de mayor legitimidad política a las decisiones emanadas de los órganos regionales.

Bibliografía

ANDACHT, Fernando. " Integración/desintegración. Nuevos signos de identidad en el Mercosur", en De Sierra, Gerónimo (comp.) Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal, Clacso, Buenos Aires, 2001

ARCHENTI, Nélica. Representación y Democraticidad en el Mercosur, Seminario Internacional de Ciencia Política, Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, Porto Alegre, 3, 4 y 5 de Octubre de 2001

CAETANO, Gerardo y PÉREZ ANTÓN, Romeo. "Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución", en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) Parlamentos e instituciones del Mercosur. Los nuevos desafíos, CLAEH, Montevideo, 2000

CAETANO, Gerardo y PÉREZ ANTÓN, Romeo "La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos" en De Sierra, Gerónimo (comp.), Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal, CLACSO, Buenos Aires, 2001

CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén. "Los congresos del Mercosur en la democracia y la integración", en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) Mercosur y Parlamentos, CLAEH, Montevideo, 2000

CIMADAMORE, Alberto. "Crisis e instituciones: Hacia el Mercosur del siglo XXI" en De Sierra, Gerónimo (comp.) Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal, CLACSO, Buenos Aires, 2001

CORBEY, Dorette. "Dialectical Functionalism: stagnation as a booster of European integration", en International Organization n° 49, Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 1995

DE ALMEYDA MADEIROS, Marcelo. " O Mercosul e a Uniao Européia: Uma abordagem comparada do processo da formacao de instituicoes" en Revista Contexto Internacional, vol. 18, Num. 1, Rio de Janeiro, Primer semestre de 1996

DE LA DEHESA, Guillermo, Comprender la globalización, Madrid, Ed. Alianza, 2000

GARCIA CANCLINI, Néstor. La globalización imaginada, Paidós, Buenos Aires, 2000

GENEYRO, Rodolfo y MUSTAPIC, Ana María. "Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución", en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) Parlamentos e instituciones del Mercosur. Los nuevos desafíos, CLAEH, Montevideo, 2000

HAAS, Ernest. "El estudio de la integración: Reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar", en Revista de la Integración, Instituto para la integración de América Latina, Buenos Aires, 1972

HERREROS VEGAS, Jorge. Las políticas exteriores de la Argentina y Brasil, Buenos Aires, 1995

HUNTINGTON, Samuel. El choque de civilizaciones, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997

HURRELL, Andrew. "Regionalism in the Americas" en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (comp.), Regionalism in World Politics. Regional organization an International Order, Oxford University Press, Oxford, 1995

JONES, Mark. Party discipline in the Argentine Congress, paper presentado en el seminario *Legislaturas en América Latina: Perspectivas Comparadas*, CIDE, México D.F., Febrero de 1998

KAHLER, Miles. "El nuevo regionalismo y sus instituciones" en Bouzas, Roberto (comp.), Regionalización e integración económica, Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1997

LAVAGNA, Roberto. Argentina, Brasil, Mercosur. Una decisión estratégica (1986-2000), Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1998

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A hidden cause for a successfull experience, Conferencia en integración Regional Comparada, Danish European Community Studies Association and University of Southern Denmark, Odense, 25 y 26 de Mayo de 2001

MORATA, Francesc. La Unión Europea. Procesos, actores y políticas, Barcelona, Ed. Ariel S.A., 1998

MUSTAPIC, Ana María y LLANOS, Mariana "El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del presupuesto y el Mercosur", en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) Mercosur y Parlamentos, CLAEH, Montevideo, 2000

PETRI, Peter. The East Asian Trading Bloc: An Analytical History, University of Chicaco, Chicago, 1993

POPIK, Alejandro y RAIMUNDI, Carlos. Hacia la moneda única del Mercosur, Ed. FARO, Buenos Aires, 2002

POUSADELA, Inés. "La globalización y las transformaciones en el capitalismo contemporáneo" en Revista Res Pública, año I, número I, Buenos Aires, Noviembre de 2001

SCHVARZER, Jorge. "El Mercosur, un bloque económico con objetivos a precisar", en De Sierra, Gerónimo (comp.), Los rostros del Mercosur, el difícil camino de lo comercial a lo societal, Clacso, Buenos Aires, 2001

VÁZQUEZ, Mariana. "La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Reflexiones sobre su trayectoria político – institucional" en Revista Res Pública, año I, número I, Buenos Aires, Noviembre 2001

Agradecimientos

A la Universidad de Buenos Aires por el otorgamiento de la beca que me permitió llevar a cabo esta investigación.

A la Licenciada Nélida Archenti, por su guía y sus valiosas críticas y sugerencias que me permitieron ir dándole forma al trabajo.

A los entrevistados, por su amabilidad y su tiempo y al personal de la Secretaría de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación por haberme provisto todo el material respaldatorio referido a los proyectos de ley.

A la Doctora Marta Schufer por sus aportes en el armado final de este informe.