

---

## *La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos\**

◀ Gerardo Caetano\*\* y Romeo Pérez Antón\*\*\*

### **Introducción**

**E**l Mercosur atraviesa una encrucijada especialmente difícil a partir de 1999. Durante ese año, la suma de la crisis económica brasileña y de la crisis política paraguaya (a lo que habría que agregar, desde las evidencias que han cobrado luz en estos últimos meses, una erosión visible en ciertos sectores influyentes, algunos con inserción relativa en los gobiernos de los países socios, a propósito de la irreversibilidad del proceso integracionista), configura una coyuntura particularmente desafiante. Apesar de todo, se percibe a nivel de la mayoría de las voces involucradas una visión mayoritaria en el sentido de la ratificación del proceso. Las diferencias comienzan a la hora de los diagnósticos y de la formulación de cursos de acción. Por ejemplo, cada vez se escucha más la invocación acerca de la necesidad de consolidar la institucionalidad del Mercosur, pero a medida que se profundiza un poco sobre el asunto se advierten de inmediato contenidos muy distintos tras esa aspiración.

El presente texto tiene como objetivo proponer algunas reflexiones a propósito de un posible rol ampliado de los Parlamentos de los países miembros y de la Comisión Parlamentaria Conjunta que los representa en el organigrama institucional del Mercosur, en ese anunciado proceso de consolidación institucional del proceso de integración regional.

---

\* Una primera versión de este texto fue publicada en *Cuadernos del CLAEH* 1998/1-2, 2ª serie, Año 23, N° 81-82, 65-89.

\*\* Historiador y analista político. Director del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigador en el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

\*\*\* Político y Abogado. Investigador y docente del CLAEH y del Instituto de Ciencia Política (UDELAR), docente en la UCUDAL.

## **Algunas previsiones contra apresuramientos**

A la hora de evaluar en qué medida los órganos representativos del Mercosur están en condiciones de alcanzar una inserción renovada y decisiva en la estructura institucional del proceso de integración, y con el propósito de sustraer la evaluación tanto de urgencias infundadas y frustrantes como del conformismo resignado, conviene tener en cuenta algunas previsiones. Ellas permitirán, esperamos, ubicar las expectativas de una modificación institucional en un plano razonable, e interpretar mejor los desempeños de los Parlamentos nacionales y de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Como se verá, muchas de las consideraciones que siguen aportan elementos que también abarcan la posibilidad –también indispensable, creemos– de un fortalecimiento del rol de los actores sociales y del Foro Consultivo Económico y Social en una nueva institucionalidad del Mercosur. Esta es una perspectiva que por otra parte ha hermanado la acción de ambos organismos mercosureños, aun cuando sea el caso de dejar constancia de que la actitud más decidida en cuanto a seguir este camino ha estado mucho más presente en los representantes sociales que en los legisladores. De todos modos, en esta oportunidad nuestro enfoque habrá de privilegiar la consideración más específica de las dimensiones parlamentarias de este proceso.

La primera de las previsiones que anotábamos (que puede parecer un tanto obvia pero por ello a menudo su importancia pasa inadvertida) aconseja tener en cuenta la novedad radical que los procesos de integración regional suponen para la teoría y prácticas democráticas. Dichos procesos nos enfrentan a una transformación de magnitudes similares a las relacionadas con la aparición de los Estados Nacionales. Al igual que en ese quiebre histórico, no existen claves o fórmulas premiadas que aseguren el éxito de una empresa que reestructura sin anular las dimensiones social, económica y política de los Estados nacionales. Existe, además, tan sólo una experiencia, representada por la Unión Europea. Las enseñanzas que ella aporta para configurar un esquema de integración en donde la dimensión política sea central son, sin lugar a duda, de una trascendencia mayor. Sin embargo, si bien la dimensión parlamentaria se encuentra en ella bastante mucho más contemplada que en el Mercosur (el Parlamento Europeo es electo directamente y co-decide en algunas materias), constituye, si comparamos sus potestades con la de los órganos ejecutivos (el Consejo y la Comisión), la dimensión más débil de su estructura institucional (De Schoutheete, 1998). Por alguna razón, Europa prefirió promover más la dimensión política supranacional a través de un complejo sistema jurídico de contenido fuertemente igualitarista, que mediante la acción de órganos de índole parlamentaria social. Todo ello indica entonces que la existencia de una dimensión parlamentaria y social con fuerte incidencia en las decisiones del Mercosur constituiría un paso histórico carente de antecedentes, un salto hacia posibilidades no exploradas, o semiexploradas, como en el caso de la Unión Europea.

Si con la primer previsión constatábamos la ineludibilidad de un procesamiento maduro que no tenga temor a recorrer las etapas y los tiempos que sean indispensables para que la asunción del Mercosur como práctica parlamentaria y social inédita sea genuina, la segunda previsión se aleja igualmente de cualquier asociación simplificadora entre eficacia y rapidez. Ella consiste en asumir que toda política –el Mercosur en sentido amplio es sin duda una política– requiere un fino (re)conocimiento de las dinámicas decisionales plurales y aun privadas, de la manera en que éstas inciden y administran procesos sociales, económicos y políticos. En ese sentido, la eficacia de la renovación institucional del Mercosur –su capacidad de reclutar lealtades y enriquecerse con los recursos de negociación, iniciativa y experiencia privados– está atada a lo que en la teoría de las políticas públicas se conoce como diseño retrospectivo (“backward mapping”). Vale la pena internarse en la lógica compleja de esta novedosa concepción de la política pública, de manera tal que las exigencias acerca de la instauración de la codecisión se formulen teniendo en consideración la multilateralidad que supone la decisión política contemporánea. En una excelente compilación sobre el tema de las políticas públicas, Luis Aguilar Villanueva ha señalado sobre este particular:

“La visión más familiar del proceso de la política nos ha acostumbrado a ver en la legislatura y el gobierno (...) la hechura de la política pública: la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo. (...) Nos han acostumbrado también a creer que, después, a manera de una orden obligatoria, la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales. (...) Al revisar los primeros estudios norteamericanos que a comienzos de los años setenta se ocupan de la implementación de las políticas públicas, llama la atención el hecho de que todos ellos fueron escritos con un ánimo de desencanto en la capacidad del gobierno para resolver los viejos y persistentes problemas sociales de la pobreza, la desigualdad, la discriminación en los Estados Unidos. Son estudios que nacen de ‘promesas incumplidas’ y ‘esperanzas frustradas’ en medio de los malogrados programas de reforma social de los años sesenta. Son libros críticos, quizá pesimistas, pero no capitulan ni teórica ni políticamente” (1993: 15-19).

La reformulación de la lógica de las políticas públicas que insinúa Villanueva obtiene expresión concreta en el concepto ya señalado de diseño retrospectivo, acuñado por Richard F. Elmore:

“El postulado central de este artículo es que existen por lo menos dos enfoques claramente distintos para el análisis de la implementación: el diseño prospectivo (forward mapping), y el diseño retrospectivo (backward mapping). El diseño prospectivo es la estrategia que viene de inmediato a la mente cuando se piensa sobre la manera en que el elaborador de la política podría incidir en el proceso de implementación. Comienza en la cúspi-

de del proceso, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quién decide la política, y se desarrolla a lo largo de una secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original”.

“El mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito y no cuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación. La idea de que quienes elaboran la política ejercen –o deberían ejercer– algún tipo de control directo y determinante sobre la implementación, puede ser denominada como la ‘ilustre mentira’ de la administración pública y del análisis político convencionales. (...) El diseño retrospectivo comparte con el prospectivo el reconocimiento del deseo que tienen los funcionarios que elaboran las políticas de incidir en el proceso de implementación y en los resultados de las decisiones. Pero el diseño retrospectivo cuestiona explícitamente el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre lo que ocurre durante el proceso de implementación. (...) En todos los aspectos importantes, la lógica del diseño retrospectivo se opone a la del diseño prospectivo. El diseño retrospectivo no parte de la cúspide del proceso de implementación, sino de la última de las etapas posibles, del punto mismo en que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas” (1979-1980: 251-280).

La tercera previsión tiene que ver con el nuevo escenario que supone para los representantes políticos y sectoriales la estructura institucional mercosureña en sí misma: además del proceso de novedad del proceso de integración y de la complejidad que implica el mismo como política –la complejidad se multiplica además por cuatro–, corporaciones y partidos se ven emplazados a desarrollar novedosos intercambios hacia adentro y fuera de cada país participante. Nuevamente, se trata de improvisar sobre la marcha apoyándose en las experiencias de relacionamiento registradas en cada país y en el ámbito de la integración europea.

La cuarta y última previsión se remite a la asimetría existente entre los ejecutivos y los legislativos regionales de cada país en términos de asesoramiento y perfil decisional. Los primeros cuentan con insumos tecnocráticos de alto rendimiento y, por su misma composición restringida en número y homogénea en mandato (en el caso del ejecutivo mercosuriano se trata de un mandato indirecto que incorpora a los cuatro países), su grado de agilidad y resolución es lógicamente alto. Los segundos incorporan un nivel bajo de apoyo técnico (aunque varía en cada país y podría, como veremos, aumentarse) especialmente en el caso de la Comisión Parlamentaria Conjunta, a lo que se suma que además de cumplir un papel institucional de control, representación y co-decisión, administran una di-

versidad de mandatos. Es por ello que los Legislativos, a contramano de lo que dice la sabiduría convencional, sólo pueden adquirir agilidad y rapidez con la condición de no sacrificar la deliberación, la negociación y representación de intereses que su rol institucional les obliga a desarrollar.

A partir de estas cuatro previsiones y con el fin de que ellas no contribuyan a anular el siempre necesario enfoque crítico, justificando carencias y omisiones que se consideren injustificables, pasaremos a continuación a estudiar la situación presente y potencial de la dimensión parlamentaria del Mercosur.

### **Parlamentos y Mercosur: desafíos institucionales**

La observación de los cuatro legislativos nacionales y de la Comisión Parlamentaria Conjunta nos muestra una modernización parlamentaria en curso, entendida como esfuerzo incipiente aún y como aspiración que se expresa cada vez con más frecuencia. ¿Por qué y en qué medida promueven los Parlamentos mercosurianos su reforma potenciadora y actualizadora? ¿Qué tránsitos emprenden con esa voluntad y hacia qué rumbos?

Conviene precisar desde ya que el Mercosur no se asume aquí como una referencia meramente demarcatoria sino como un complejo de decisiones y cambios actitudinales (públicos y privados) que remueve y cuestiona las estructuras y prácticas parlamentarias de sus Estados componentes, además de originar una institución adicional de ese carácter. Nos interesa especialmente, en virtud de ello, atender al Mercosur como responsabilidad inédita de las Asambleas legislativas. Desde allí emergen algunas preguntas tan importantes como insoslayables. ¿Incluyen las modernizaciones de los Parlamentos de la región respuestas a los desafíos que la integración les plantea? ¿O acaso no van tales modernizaciones más allá de las pautas difundidas y fuertemente impulsadas por algunos organismos internacionales, en concreto y para América Latina, la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)?

### **Las tareas**

La teoría de las integraciones llamadas económicas, y cuanto se ha investigado mundialmente en relación a las experiencias integracionistas, permiten relevar el surgimiento necesario de nuevas tareas parlamentarias, cuando se registra un concreto proceso de integración (Allies, 1997; Sapienza, 1998: 273-277). También esos estudios permiten establecer algunas modificaciones necesarias en las condiciones en que las Asambleas de referencia cumplen (o fracasan en cumplir) las tareas inveteradas y otras aparecidas modernamente pero con independencia de cualquier integración. Sin pretensiones de completar el examen de las novedades aludidas, expondremos a continuación las que nos parecen menos discutibles.

*La aprobación de los tratados constitucionales*

Nos referimos a los acuerdos que sustentan las integraciones, su evolución y su organización. Aunque la intervención de los Legislativos en este campo pueda parecer episódica (pues cabe que, como ha ocurrido en el caso del Mercosur, con variaciones recientes que más adelante señalaremos, los Parlamentos se desentiendan de las cuestiones de determinada integración una vez que proveyeron la conformidad con sus normas fundamentales) y subordinada (ya que sólo pueden los Parlamentos asentir a las complejas fórmulas de avenimiento negociadas por los Ejecutivos, salvo que rechacen lo convenido sin poder sustituirlo ni encaminar nuevas tratativas), ella es ineludiblemente dramática, sustantiva y permanente, en virtud del marco ordenador sobre el que recae y las múltiples repercusiones que la decisión legislativa posibilita durante mucho tiempo. ¿Cómo concebir siquiera la trivialidad de esa decisión, no obstante que su contenido sea eventualmente ajeno a la Asamblea, e inclusive hasta parcialmente incomprensible para muchos de los integrantes de ésta?

La integración no existe, en tanto política y gestión estatales democráticas (y no aludimos ahora a la deseabilidad sino a la eficacia sociopolítica), mientras no la sancione el Legislativo. Al hacerlo, éste se liga a ella en términos de compromiso y de significación histórica. Lo que la integración proyecte, cuando se convierta en experiencia juzgada por la ciudadanía (de lo que en rigor, probablemente, no hay todavía un solo caso, ni siquiera el europeo), será imputado en primer término al Parlamento que la posibilitó, aunque no la haya pergeñado: complacencia o decepción, pauta validada o censurada, tradición o pretérito olvidado (Bascapé, 1994: 381-388).

*La internalización de disposiciones*

Con los procesos integracionistas, el entorno del Estado-Nación se divide netamente entre el área involucrada en aquéllos y el resto, adquiriendo la primera una particular actividad normativa. Deja atrás una cierta “inercia” que, en lo que atañe estrictamente a la producción de normas generales, mantiene el “exterior”, lo que se halla fuera de fronteras. Inclusive si el Estado se encuentra sometido a dependencia, ésta se traduce en restricciones o presiones pero no en reglas y disposiciones.

Dotadas de órganos supranacionales o (aparentemente) regidas en términos intergubernamentales, las integraciones exigen normas en y desde el espacio integrado, usualmente tras negociaciones apropiadas. Si los Legislativos, pese a los cambios de la distribución de funciones con el Ejecutivo, continúan al menos participando en la generación de leyes materiales (vale decir, disposiciones valorativamente relevantes, generales y abstractas), los procesos integracionistas revisten, por lo indicado, un carácter nítidamente parlamentario. Y modifican, al

surgir y expandirse, las condiciones en que los parlamentarios representan, regulan, deciden.

Por lo pronto, a los trámites clásicos de la actividad parlamentaria se añade la internalización de disposiciones surgidas en el ámbito de la integración. Esto significa la incorporación al Derecho nacional de normas negociadas en atención a los requerimientos del proceso integracionista y por autoridades de las que depende la adopción de las resoluciones públicas que sostienen e incrementan el cambio socioeconómico de unificación espacial y relativización de las fronteras.

#### *La legislación para mercados ampliados y la libre circulación de factores*

La primera decisión constitucional dirigida a impulsar una integración marca una divisoria en la historia de un Parlamento como órgano legislador, abre períodos correlativos de un “antes” y un “después”. Las integraciones, en efecto, inciden desde su inicio en las características y dinámicas de los mercados, referente capital de la actividad económica. La actividad económica, a su vez, exige ineludiblemente que la función parlamentaria recaiga sobre ella, en términos de leyes pero también en términos de expresión representativa de demandas y protestas. El mercado ampliado y las nuevas condiciones de intercambio y circulación de factores económicos modifican así las acciones y relaciones que el Parlamento nacional contribuía a regular y administrar; transforman los propios sujetos de la economía, en tanto repercuten en las expectativas y en las bases del cálculo de beneficios de empresarios, consumidores, trabajadores, inversores, etc. Obvias resultan, asimismo, las derivaciones sociales y culturales de ese cambio económico (una de las razones por las cuales hablar de “integración económica” sólo vale como expresión figurada, en la que se toma una parte por un todo complejo). La Italia o la Bélgica respecto de las cuales cumplían sus mandatos constitucionales los Legislativos antes de la sanción del Tratado de Roma (1957) no fueron exactamente las mismas a partir de ese acontecimiento normativo, que se ha manifestado con el paso del tiempo eficaz, positivamente recibido por las sociedades civiles del área de integración. No responderemos aquí, aunque creemos que corresponde dejarla planteada, a la interrogante sobre qué continuidades y qué discontinuidades experimenta un Estado-Nación que se compromete en un esquema integracionista. De todos modos, parece claro que, prosiguiendo con los ejemplos utilizados, Italia y Bélgica no desaparecieron al integrarse, si bien se transformaron en todas sus estructuras económicas, sociales, culturales y políticas.

La concientización por determinado Parlamento del cúmulo de los cambios que la integración provoca constituye de por sí una tarea–desafío de excepcional urgencia. Resulta en particular imperativa por la circunstancia de que tales cambios no dejarán de operar por virtud de la insuficiencia o el retardo de aquella concientización.

*La integración parlamentaria*

Por si todo lo aludido fuera poco para considerar a las experiencias integracionistas como auténticos sismos institucionales que inexorablemente alcanzan a los Poderes Legislativos, debe añadirse (*last but not least*) que los procesos de referencia incluyen siempre la aparición de instancias parlamentarias de la integración. Y más, que éstas no surgen junto a los Parlamentos nacionales sino suponiendo alguna integración de ellos, aunque no se extingan al integrarse. Examinemos algunos elementos vinculados al punto:

a. Se podría intentar sostener que cabe que los Estados-Naciones se integren económicamente bajo conducción puramente ejecutiva. Por lo que hemos observado en los puntos 1 y 2 de esta sección, esa afirmación es inconsistente: integrarse implica el ejercicio de funciones típicamente parlamentarias, de tal modo que si se diseñara para una integración un sistema de gobierno exclusivamente compuesto de representaciones y elementos de carácter ejecutivo, sólo se lograría parlamentarizar a los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros y/o a los órganos “ejecutivos” del proceso unificador.

b. Se podría intentar asimismo sostener que cabe que se integren Estados-Naciones que no poseen instituciones parlamentarias genuinas y actuales. No vemos inconsistencia en la afirmación, pero se trataría, obviamente, de Estados no democráticos. Y bien, no se conocen integraciones (con el mínimo de consensualidad que distingue a éstas de las anexiones) en que intervengan Estados no democráticos. La “cláusula democrática” representa, además de una orientación plausible, un imperativo de las integraciones. ¿Por qué sólo las democracias tienen capacidad de integrarse? No conocemos respuestas a esa relevante pregunta; estamos, sin embargo, convencidos de que no hallará el lector casos que la invaliden, es decir, experiencias de integración en que al menos uno de sus socios presente una estructuración no democrática<sup>1</sup>.

Al integrarse sin desaparecer, un Parlamento nacional comienza una segunda nueva historia. Como hemos señalado, atraviesa un linde de “antes” y “después”, no sólo por las nuevas materias a regir, sino por el cambio que se opera en su propia naturaleza de decisor. Debe asumir, a partir del compromiso de autointegración, además de sus responsabilidades nacionales, las de la instancia parlamentaria unificada. Se desprenden de allí exigencias de compatibilización de perspectivas, de trazado de nuevos “mapas” articuladores de la información legislativa, de asunción de una representación diversa (relativa a una ciudadanía ampliada cuantitativamente), se integre o no por votación directa de los ciudadanos el ámbito parlamentario de la integración.



### **Insuficiencias actuales**

No existen, a nuestro juicio, motivos para visualizar esa acumulación de nuevas tareas como una catástrofe. Las integraciones no se han detenido, según casi todos los diagnósticos, por fallas en su ardua dimensión parlamentaria, ni han atravesado por ello crisis graves. Algunas de las experiencias integracionistas han conseguido impresionante éxito, aunque con un “déficit democrático” que luego analizaremos. Los Parlamentos, en síntesis, han ido cumpliendo sus responsabilidades, seguramente por debajo de lo óptimo pero con apreciable capacidad de aprovechamiento de recursos, aprendizaje e imaginación. De allí que en esta sección procuremos reconocer las principales insuficiencias con relación a las tareas identificadas, sin por ello buscar ineptitudes radicales o fracasos.

Recalcamos también la adjetivación del subtítulo. Las insuficiencias que pueden detectarse admiten superación en el tiempo; no ostentan carácter de inherentes a la sustancia institucional de los Legislativos contemporáneos, si bien los ponen ante referentes absolutamente novedosos y, por ende, ante reformas necesarias.

#### *De información y asesoramiento*

La primera de las carencias a señalar va implícita en la propia mención y definición de las tareas que los fenómenos de integración deparan a las asambleas parlamentarias. Lo nuevo no puede producirse sino como parcialmente desconocido. No se aborda ningún compromiso inicial, ningún contacto inaugural con áreas sociales bajo información satisfactoria, relativamente completa. ¿Cómo concebir otra situación, si los modelos o los ensayos de un proceso de integración supondrían, para rendir en términos de conocimiento de lo que vendrá y reducción del margen de desinformación, precisamente la previsibilidad que sólo una experiencia abundante y reiteradamente investigada proporcionaría?

El desconocimiento (parcial o relativo pero gravoso) respecto de la aprobación de los tratados integradores básicos, de la legislación para mercados ampliados y de la propia integración parlamentaria, no sólo alcanza a los legisladores y a las asambleas de las que forman parte; se proyecta también a los asesores de que se valen, en medida satisfactoria o no, los parlamentarios de cualquier esquema integrador, y el Mercosur en concreto. De ello deriva una precariedad doble y acumulada en la relación asesor-asesorado:

- a. El parlamentario tropieza con dificultades para encaminar la demanda de asesoría, ya que las nuevas tareas distan mucho de encajar fácilmente en las especializaciones consabidas. ¿Dónde recurrir para respaldarse en materia de Derecho de Integración, constitucional o derivado: a los especialistas en Derecho Internacional Público o a los especialistas en Derecho Comercial o Laboral, Interno o Internacional? ¿O a otros? Perplejidades análogas suscitan

las especializaciones de los economistas o de los politólogos. El legislador, por no conocer sino primariamente las materias de las integraciones, está expuesto a inexactitudes y errores, aun más serios en la propia formulación del requerimiento de apoyo de expertos, lo que le plantea una interrogante especialmente espinosa: ¿qué y cómo preguntar? (además de ¿a quién?).

b. El asesor encuentra dificultades simétricas si la solicitud de respaldo técnico finalmente le llega a pesar de lo ya señalado. Es probable que los contenidos de esa solicitud no articulen nítidamente con los saberes de que el asesor dispone, con los asuntos que sus colegas suelen discutir, con los ejes de progreso de la disciplina que cultiva. Es frecuente percibir esa dificultad de articulación en las intervenciones de juristas y economistas en temas de integración, salvo que se trate de verdaderos especialistas en integraciones. Mucho más fácil resulta percibir tal dificultad en las (casi siempre triviales) incursiones de politólogos, sociólogos e historiadores en el campo temático de los procesos integracionistas. Más allá de los problemas de llevar la demanda a algún asidero más o menos familiar, el técnico deberá a menudo comenzar su asesoramiento por la misma reformulación de la consulta, probablemente en términos mucho más drásticos que los habituales en la relación parlamentarios-asesores en las áreas por las que ha discurrido secularmente el quehacer legislativo.

En resumidas cuentas, en las condiciones en que los Parlamentos deciden acerca de procesos integradores, el asesoramiento constituye una exploración conjunta de lo desconocido. Las integraciones exigen hacer efectiva esa modalidad extrema de la relación decisor-asesor que suele denominarse “asesoría investigativa”. El asesor no provee respuestas sino apoyos para las búsquedas y los expedientes de minimización de riesgos e incertidumbres que el parlamentario de los procesos de integración asume, en tanto político maduro y gobernante perspicaz y prudente. La naturaleza productora de conocimiento de la asesoría que las integraciones reclaman hace más difícil su obtención, puesto que todo sugiere que sólo una fracción de los asesores-respondedores tiene aptitud para desempeñarse como asesores-investigadores. En la medida en que aquellas dos insuficiencias simétricas redunden en falta de asesoramiento satisfactorio, la navegación parlamentaria por espacios mal conocidos sólo sumará tanteos pragmáticos (y cualquiera sabe, a partir de algunos juegos infantiles, que esa situación es antecedente inmediato de fiascos, malentendidos o errores) o escapes y defecciones, en este caso con riesgos que analizaremos en relación al “déficit democrático”.

#### *De comunicación interparlamentaria*

Cualquiera de las tareas que las integraciones presentan a los Parlamentos repercute también sobre las precondiciones y los canales de la comunicación entre

esos organismos, ya sea que se inserten en las configuraciones de los Estados-Naciones involucrados, o que surjan del mismo proceso unificador en calidad de órganos de gobierno de la integración. Tomemos, para probarlo, un caso límite: la aprobación por los Parlamentos nacionales del primer tratado constitucional integrador. Antes de la entrada en vigor de ese tratado, no existen, por hipótesis, ni proceso de integración ni instituciones de esa índole. Esto parece implicar que las respectivas aprobaciones del tratado por los Legislativos de los Estados que lo suscribieron representan trámites concurrentes pero separados, decisiones íntegramente sustentadas en los ordenamientos jurídicos y en los recursos de los sistemas políticos de dichos Estados; todos los fenómenos y los impulsos unificadores vendrán después, como consecuencia del convenio en aprobación. También vendrán después las novedades de la experiencia integracionista que se inicia, entre ellas los cambios en la comunicación entre los Parlamentos del área.

No se revelan así, examinadas con detenimiento, las determinaciones más tempranas de cualquier designio como los que venimos considerando. El primero de los debates y la primera de las votaciones parlamentarias se realizan en condiciones novedosas de intercomunicación y con los Legislativos nacionales unidos por canales privilegiados de recíproca información y expresión. A título de ejemplo:

a. Entre las precondiciones recién aparecidas o al menos modificadas, cabe mencionar las de *atención* (el Parlamento de un posible socio del proceso sobre el cual otro Legislativo debe decidir no es un Parlamento cualquiera, ni puede continuar siendo el organismo relativamente ajeno que era antes de negociarse el tratado cuya aprobación se considera); de *performación* (lo que diga y resuelva el Parlamento que discute un convenio constitucional de integración que involucra asimismo al Estado de otro Parlamento afecta inexorablemente a éste, inclusive si la discusión revelara desinterés y la resolución fuera de rechazo del tratado); de *interpretación* (los fundamentos de los votos que emitan los legisladores de todos los Estados miembros del esquema de integración concurren en las interpretaciones que en el correr del tiempo se vayan haciendo del tratado integrador, no sólo por parte de jueces y otros técnicos en Derecho sino también y principalmente por parte de las ciudadanías, los agentes de la Sociedad Civil de cada país miembro, etc.).

b. Entre los canales nuevos o modificados, figuran los vínculos entre partidos de dos o más Estados involucrados que cualquier integración favorece, las responsabilidades de quienes aprueban tratados constitucionales de la naturaleza que analizamos (y que en parte es común y por lo tanto vinculante de las diversas asambleas parlamentarias comprometidas), etc.

Si hallamos tan significativas posibilidades de comunicación sin precedentes en el caso límite elegido, se podrá multiplicar sin esfuerzo las repercusiones de las otras tareas que las integraciones plantean. Esas posibilidades revisten, como

la mera observación de sus estructuras pone de manifiesto, el carácter de exigencias. Si los Parlamentos cumplieran siquiera una buena parte de aquéllas, los contactos y las deliberaciones interparlamentarias en contextos integracionistas se expandirían de manera espectacular. Es claro que, en el Mercosur, el progreso de tales contactos y discusiones ha sido, en cambio, lento y parcial desde el punto de vista de los tópicos abarcados. En eso consiste, en nuestra opinión, la segunda insuficiencia que interesa destacar. Pero el ámbito de las nuevas condiciones y canales de comunicación interparlamentaria no ha menguado, por lo que la cobertura de la insuficiencia podría alcanzarse muy rápidamente.

*De líderes de perfil mercosuriano*

Tanto la insoslayable gravitación decisional de los Legislativos (la registren o no los dogmatismos ejecutivistas frecuentes) como los requerimientos objetivos, también ineludibles, de navegación gubernamental en áreas parcialmente desconocidas, crean condiciones propicias al surgimiento de parlamentarios (individuos, partidos u otros agrupamientos) cuya significación estribe en la integración mercosuriana, tanto en lo que refiere a los designios fundacionales como a todas las potencialidades del Mercosur. En igual sentido operan las novedades que éste introduce en la comunicación entre Parlamentos de la zona en unificación. Cuando aludimos a condiciones propicias queremos referir al complejo que favorece a los innovadores y a los dirigentes; se trata de problemas junto a recursos, de vacíos junto a redes de apoyo, de necesidades sociales insatisfechas junto a saberes disponibles. Desde el punto de vista de la sana ambición autoafirmativa del político, ese complejo (que nada tiene de refugio ni de “ganga”) está pese a todo signado por el vacío a llenar y los problemas a resolver, ya que se abre así un lugar reconocible y legítimo para el conductor. ¿En qué medida algunos legisladores o grupos de legisladores han asumido papeles de conducción de los Parlamentos en las difíciles tareas integracionistas?

Mucho menos de lo esperable. En la próxima sección, al profundizar el análisis, observaremos que la conducción perfilada en relación a la construcción integradora va mucho más allá de una especialización o de la aportación del “ritmo” de los Parlamentos (pausado para lograr solidez en los resultados) a la siempre urgida labor de los negociadores y de los Ejecutivos. Esa conducción entraña una cabal representación, de una calidad sin precedentes, como procuraremos exponer. ¿Por qué ha sido hasta el presente escaso el Parlamentario-Estadista que habla con la voz de su país (y su partido) acentuada por el Mercosur? ¿Por qué sólo se ha insinuado ese papel político, cuando vemos que muchos líderes disputan otros perfiles no menos riesgosos, por ejemplo, en torno a la cuestión de las privatizaciones?

Esta insuficiencia se explica, a nuestro juicio, por cierta astucia algo mezquina que ha cundido en los Legislativos y en los partidos de la región. Se supone que el Mercosur no ha llegado aún a las conductas electorales, vale decir, que no

pesa en la determinación de las preferencias de los electores. O, peor aun, que sólo pesa en cuanto inspira temores, especialmente a los que advierten en la integración amenazas para los empleos que poseen. Ante esa comprobación, convendría al dirigente atenerse a un cauto silencio o “distracción” respecto de las decisiones mercosurianas, aunque no deje de adoptarlas, con retraso o sin él.

Calificábamos de mezquina esa actitud pretendidamente sagaz. En primer término, porque paga un alto precio de cesión de funciones a los Poderes Ejecutivos, redundando en desequilibrio en la estructura decisional del proceso de integración (una vez más, el “déficit democrático”). En segundo término, porque omite atender a la prueba electoral a la que se han sometido los Presidentes y Ministros ostensiblemente ligados a la fundación y el avance del esquema integrador. No conocemos un solo análisis que atribuya al Mercosur las derrotas que puedan haber sufrido algunos de sus responsables ejecutivos más visibles (casos de Collor, Lacalle o Wasmosy); tampoco parece haber constituido el Mercosur un lastre para la reelección de Menem y la probable de Cardoso.

## **Los desafíos**

La mención de las insuficiencias antes referidas se apoya en una comparación de las tareas con los recursos parlamentarios y nos parece válida, pero el examen de los compromisos que la integración irroga a las instituciones de esa índole no podría quedar allí. Si bien en las exigencias propias de las tareas identificadas residen múltiples factores de novedad en las actividades de los Legislativos, no se desprenden de aquellas exigencias estímulos a lo que pudiéramos llamar “salto histórico” de esas corporaciones. Sólo si observamos los procesos de integración como acción cumplida, mucho más allá de sus condicionamientos estructurales y de sus significados y pautas institucionalizados, aparecerán requerimientos de cambio superior, de novedades de distinta sustancia, a los que denominamos desafíos. Los desafíos tienen que ver entonces con el juicio último de una gestión: no con la respuesta a la interrogante sobre si los Parlamentos actúan correctamente sino con la contestación a la pregunta de si han actuado bien.

## **Representar en la integración**

Cualquier asamblea parlamentaria auténtica se configura como representación de una sociedad política y se produce y actúa como representante, o mejor dicho como reunión decisora de representantes. Se trata de una unidad heterogénea que trae a sí una heterogeneidad previa también unificada: las diversas corrientes de opinión y los diversos intereses que un orden político reconoce e incorpora. El Parlamento recoge así esa pluralidad para agregarle la capacidad de discutir y resolver (normalmente tras negociar).

Dado un proceso integracionista, la representación parlamentaria, como configuración y como práctica se modifica en varios puntos críticos.

En primer término, es preciso que las asambleas traigan a sí a aquellos ciudadanos y aquellas agrupaciones favorables al proceso y también a los opuestos (además de los perplejos, que no se debe confundir con los indiferentes). Los opuestos se dividen, a su vez, en dos posiciones antagónicas; unos son contrarios a la integración porque quisieran la apertura de su país al mundo (rechazan, principalmente, el arancel externo común de la región integrada), mientras que otros son hostiles al proceso porque quisieran mantener la protección del mercado nacional (rechazan, principalmente, la liberación comercial en la región). Todos ellos deben encontrar representación en los Parlamentos. No sólo deben estar allí, sino que deben reflejarse en la gestión concreta, en el perfil de la sucesión y acumulación de resoluciones. Ello no es posible, como salta a la vista, por procedimientos “mecánicos” de agregación, reparto de las decisiones entre las diferentes posturas, rotación del predominio decisional, etc. Sólo cabe en el ámbito del discurso, de la argumentación y de las asignaciones de confianza que una representación de tan contradictoria diversidad obtenga.

¿Hay precedentes de tan ardua representación, en los largos plazos de la historia de los Parlamentos? No estamos en condiciones de responder aquí y ahora. No obstante, puede adelantarse que, si existen, tales antecedentes deben corresponder a instancias de agregación de categorías de ciudadanos a la proyección parlamentaria; vale decir, a momentos en que el Parlamento se abre a intereses y opiniones anteriormente excluidos. Cualquier otro antagonismo de sectores representados es sin duda menos radical que aquellos que suscita una integración (los de las clases, los de partidarios de los mercados libres y partidarios de la intervención estatal, los referidos a cuestiones éticas, etc.) En definitiva, todos ellos se encuentran comprendidos en las bases constitucionales de una sociedad política, en tanto la integración, como surge de las secciones anteriores y de observaciones que haremos a continuación, remueve esas bases, y cambia al propio Estado.

En el correr de una integración, demarcaciones tan relevantes como las fronteras (en sentido lato, que comprende la demarcación del territorio del Estado-Nación junto a muchas otras demarcaciones que hacen a él, a su estructuración y a su operación: la de nacionales y extranjeros, la de recursos propios y ajenos, la de área crítica de defensa y otras áreas, la idiomática y cultural, etc.) se alteran, al menos en tanto se relativizan (se van expandiendo las relaciones y los ámbitos transfronterizos) y en tanto coexisten con otras fronteras que van ganando relevancia (por ejemplo, la frontera de la Europa comunitaria, progresivamente perceptible para los agentes económicos, los productores y consumidores de cultura, los ciudadanos, etc.).

En segundo término, los Parlamentos se ven enfrentados a una representación diferente de la que ha nutrido el Estado-Nación porque deben, en condiciones peculiares, lograr esa continuidad que puede expresarse diciendo que representan a

los ciudadanos de hoy tanto como a los de ayer y a los de mañana. También los Legislativos nacionales experimentan esta exigencia, que no es por cierto de naturaleza jurídica pero no por ello reviste menos eficacia. Lo peculiar de los procesos integracionistas, en este punto, consiste en que la continuidad debe obtenerse por encima de las profundísimas mutaciones y sustituciones que esos procesos involucran en cuanto a estructuras capitales y modos críticos de autopercepción de los Estados nacionales que a ellos se suman. De tal modo que, mientras los Parlamentos del Estado se ven institucionalmente constreñidos a recoger en soluciones legislativas que los ciudadanos de ayer no hubieran pensado algunas aspiraciones dominantes de éstos, los Parlamentos de la integración deben hacer lo mismo pero:

- a. operando de manera innovadora sobre cada Estado que se integra, muy cerca o aun dentro del pacto básico de cada ciudadanía;
- b. operando representativamente sobre varios cuerpos cívicos y varias memorias e identidades (lo que vale también para los Parlamentos nacionales de un proceso integrador, ya que éstos no podrían desentenderse de las nacionalidades que, con la propia, protagonizan la integración). Una vez más, estos problemas de la representación que ejercen las asambleas rechazan las fórmulas “mecánicas” y sólo resultan susceptibles de trato si la función parlamentaria salta de nivel y elabora los significados que permiten persuadir a los electores del presente de que se es aceptablemente fiel a los plurales mandatos de los Estados en integración y de que se prepara a los ciudadanos de mañana un orden político al menos no inferior al más satisfactorio y estable de los que corresponden a dichos Estados.

Reiteramos una observación ya asentada: si se sopesan concienzudamente los retos de una representación tan distinta a la que les ha sido familiar en las últimas décadas (y que ellos elaboraron antes), los Congresos de las integraciones no tienen la opción de huir hacia el futuro. No tienen tiempo para dilaciones. Lo que no sepan hacer hoy se volverá contra ellos, de múltiples formas, en la lógica de las acumulaciones. La ausencia o la falta de hoy no diluye ni compensa la de ayer sino que se agrega a ella, y ambas, eventualmente, a la de mañana. Aunque hay que admitir como probable que la afirmación valga para todos los principales órganos de los procesos de integración, es legítimo aseverar que, en presencia de estos procesos, los Parlamentos asumen un deber de temprana y prolongada lucidez, so pena de catastróficas contingencias constitucionales.

### **Cogobernar el proceso**

De la naturaleza del primer desafío se desprende también, insoslayablemente, un segundo reto: como las agregaciones mecánicas no sitúan a los Legislativos a la altura de la nueva representación requerida, la producción de significados vincula su actividad con la estructuración y orientación del proceso con rele-

vancia decisional necesariamente muy alta. Dicho más sencillamente, los Parlamentos no pueden representar exitosamente si no participan en la conducción misma de la integración. Como no se exige una conducción excluyente, las asambleas pueden instalarse en el ejercicio compartido de un cogobierno junto con los Ejecutivos (opción en favor de la cual obran fuertes razones institucionales y técnicas, que no examinaremos aquí).

Puestas entonces a cogobernar, las instituciones parlamentarias pasan a demandar recursos específicos, cuya mención surge de las insuficiencias detectadas antes: recursos de información y asesoría, de comunicación interparlamentaria y de liderazgo integracionista. Enfrentan, asimismo, sensibles problemas de complementación, ya que, en efecto, les es ineludible articular sus gestiones de conducción con las de los Ejecutivos de los países miembros del esquema, con las de los demás Legislativos regionales y con la del eventual Parlamento supranacional. Reside en esa complementación, por cierto, una cuestión de arreglo constitucional propicio a los equilibrios y la fluidez decisional (¡las integraciones nos vuelven a colocar, felizmente, en la situación de los ciudadanos de 1770–1840, época en que se formulaban las constituciones democráticas del Estado–Nación!), pero también una cuestión de praxis atinada, de aprendizajes y hallazgo de pautas permanentes. Liderazgos de la integración, reformulaciones partidarias de corte integracionista, apelación realista sin reticencia a una opinión pública transfronteriza. La vida política de las integraciones es intensa... o intensamente omisa, carente.

Como en cualquier otra relación de representación, cabe que fracasen en asumir las exigencias reseñadas una u otra de las partes (los parlamentarios que representan y los ciudadanos–electores que son representados), o ambas. Los representados pueden fracasar, por ejemplo, si persisten en ajustar sus comportamientos electorales a las consabidas referencias del Estado miembro de un área de integración, con prescindencia de las alternativas que ésta abre. Si lo hace, la ciudadanía reproduciría liderazgos puramente estatales y condenaría a los políticos que intentaran investir liderazgos de la integración, con lo que provocaría el debilitamiento de la vida política señalada y problematizaría la conducción compartida (dejando así espacio a sustitutos tecnocráticos o ejecutivistas, perjudiciales tanto para el proceso integrador como para el funcionamiento de los mecanismos de los Estados participantes).

### **Producir los asideros de la ciudadanía surgente**

¿Resulta, en rigor, legítimo hablar de ciudadanía en relación a un proceso sociopolítico de integración eminentemente económica? ¿No implica el hacerlo gastar un vocablo solemne, pleno de resonancias para describir la pertenencia individual y grupal a una asociación delimitada, ceñida a ciertos intereses trascendentes pero en conjunto situados muy por debajo de las Constituciones propiamente dichas, con su carga de valores y principios?



Creemos que ese modo de referir a los agentes incluidos en proyectos de integración es legítimo. Pensamos, más específicamente, que las integraciones representan siempre construcciones (parciales o incompletas, si se quiere) de naturaleza similar a la de los Estados nacionales, y que no admiten ser emprendidas sino mediante compromisos valóricos análogos a los de éstos, como lo prueba la historia de todas las integraciones exitosas, desde la actual Unión Europea al Mercosur. Se diría que no cabe unificar deliberadamente los mercados de producción y consumo, de trabajo y servicios, de ahorro e inversión, de exportación e importación (en términos de una política común de comercio exterior), de moneda y crédito, etc., sin un pacto político mínimo, sin un perfil de participación, sin garantías, sin ciudadanía.

Parece obvio que esta repercusión de las integraciones atañe directamente a los cuerpos parlamentarios. Perderían precisamente continuidad en la obra que cada uno de ellos tenga cumplida en su propio Estado si rehusa asumir la labor de contribuir a la elaboración de la ciudadanía integrada. Fallarían, con tal conducta, en la representación de sus connacionales de ayer (aunque la recubrieran con fraseología nacionalista) y en la representación de sus posibles electores de mañana (dotados de una ciudadanía compleja, nacional y supranacional, eventualmente contradictoria o al menos afectada por serias asimetrías).

La labor que en el sentido indicado desarrollen los Congresos no supone, pese a su perentoriedad, que sólo esas instituciones la lleven a cabo. Es necesariamente parte de un todo. No se trata sólo de que otras instancias llenarán el vacío que puedan dejar los Parlamentos en este campo, sino de que éstos actuarán siempre en interacción, sobre todo en diálogo.

La nueva ciudadanía requiere, en efecto, contenidos tan relacionales como los símbolos (por ejemplo, el pasaporte único o vinculado por ciertas características a los demás de la región en unificación), las memorias sociales (por ejemplo, la del acuerdo de fundación de la asociación integradora o las de la superación de ciertas crisis graves), las efemérides (es decir, un “calendario” consagrado, un conjunto de conmemoraciones), los lugares de solidaridad emocional (por ejemplo, el territorio del área de integración o algunas homogeneidades culturales que, no obstante las infinitas rivalidades que cualquier esquema político gestiona, sustentan la adhesión a “Europa” o “el Sur”). Ninguno de estos contenidos se afirma fuera de las transferencias múltiples entre Estados y Sociedades civiles, entre individuos y corrientes de opinión, entre intelectuales y portadores de cultura popular, etc.

También es preciso que los parlamentarios asuman la producción de asideros cívicos con clara conciencia de operar sobre elementos preexistentes, en el sentido de que, como se ha observado muchas veces, las políticas integracionistas se apoyan en tendencias económico-sociales y en corrientes culturales previas, si bien las potencian y sistematizan.

## **El “déficit democrático”**

La institucionalización de las integraciones parece tender a experimentar grandes dificultades para reproducir la tripartición de poderes en que ha cuajado en el plano de los Estados-Naciones la búsqueda de la convivencia democrática y del gobierno representativo. Pese a los condicionamientos ineludibles que asignan carácter parlamentario a la gestión de las integraciones, como hemos procurado especificar, aquellas dificultades parecen resultar particularmente graves en relación a los órganos parlamentarios de los procesos unificadores. Las instituciones de éstos se deforman, si las comparamos con el esquema estatal consagrado, en aparente beneficio de los órganos ejecutivos y de las funciones gubernamentales (en sentido estricto, por oposición a las parlamentarias). Inclusive la experiencia europea insinúa que antes se implantan, en el área integrada y para efectivizar la ciudadanía que el proyecto involucra, los tribunales que las asambleas legislativas (Longuet, 1997: 47-63; Sapienza, 1998: 273-277).

Esta tendencia institucional suele llamarse, como hemos dicho, el “déficit democrático” de las integraciones. Es obvia su trascendencia para la afirmación de los Parlamentos correspondientes a ellas. ¿Qué implica la referida tendencia? ¿Cuál es su origen?

### **Origen de una propensión**

La deformación institucional que analizamos se inicia, a nuestro entender, por efecto de algunas acciones débiles, que se potencian recíprocamente al conjugarse. Al aludir a “acciones débiles” lo hacemos en el sentido de ciertas orientaciones de conducta fundadas en supuestos escasamente debatidos, en concepciones de los Estados y Gobiernos unilaterales (juridicistas, mecánicas, economistas, etc.) o en justificaciones apresuradas que suelen rehuir la confrontación con quienes no las comparten. Entre tales “acciones débiles” figuran:

- a. El supuesto de incontrastabilidad de los Estados en la instauración de los marcos de la actividad económica, cultural, social. Piénsese, al respecto, en el ambiente de los desarrollismos de los años cuarenta y cincuenta, junto al cual prosperaban doctrinas y experiencias marxistas aun más estatistas. En ese ambiente se redactaron los primeros grandes tratados y reglamentos integracionistas, en particular los de Europa Occidental. Aunque dadas las características del supuesto referido en esa época dichos documentos se mantuvieron dentro de los límites de la prudencia, no deja de advertirse en ellos la minimización en la consideración de todo lo correspondiente a la recepción por parte de la sociedad civil de las políticas unificadoras. En otros términos, los redactores y negociadores de tales acuerdos atendieron mucho más a los problemas de la toma de decisiones que a los problemas de ejecución de esas decisiones. De allí se desprendería una inclinación a agilizar los procesos intraes-

tatales de producción de resoluciones integradoras, sin mayor atención a las condiciones que garantizaran legitimidad, aceptabilidad y posibilidades de asunción positiva para esas decisiones.

b. Un segundo supuesto refiere a la necesidad objetiva de celeridad y prontitud en las decisiones que sería inherente a los procesos de integración. Este supuesto parece haberse ligado a una visión exclusivamente técnica de esos procesos, según la cual importaba mucho más el decidir lo correcto que el cómo y por quiénes tomar las decisiones.

c. Una consideración justificativa, que sólo suele aparecer ante críticas expresas al aparato institucional de determinada integración, conforme a la cual “el equilibrio de poderes se establece a nivel de los Estados partes del proceso unificador”. Los controles recíprocos entre complejos orgánicos especializados en las funciones capitales de legislar, juzgar y administrar se proyectarían, desde los Estados, al complejo de los decisores del área integrada, sin necesidad de reproducir los controles en el diseño de este complejo.

### **Implicaciones de una tendencia**

No se conoce cabalmente la deformación institucional que sufren las integraciones si no se perciben algunas de sus implicaciones; cada una de ellas, por lo demás, relevantes para la fijación de soluciones o conductas correctivas.

a. El “déficit democrático” es acumulativo. Su condición de acumulable reside tanto en las percepciones y los discursos (ya que provoca la sensación de autoría en los negociadores y funcionarios supranacionales ejecutivos y de ajenidad en las figuras parlamentarias nacionales o supranacionales), como en el desarrollo de tecnoburocracias amplias y eficaces al servicio de los órganos más cargados de responsabilidades. De tal modo que, a cierta altura, las iniciativas y las capacidades de tramitación se concentran en órganos de corte ejecutivo (en apoyo, inclusive, de la invasión de esferas parlamentarias que estos órganos realizan al “parlamentarizarse”, como consecuencia de debilidades de los órganos auténticamente parlamentarios de las integraciones).

b. El “déficit democrático” es transitivo, en la medida en que pasa del cuadro de instituciones a las normas de la integración (su Derecho Constitucional y su Derecho Derivado) y también a los juicios de la ciudadanía acerca de los rumbos y los impactos de los procesos de referencia. En cuanto a este último punto, aparecen en la opinión pública sujetos y estructuras de imputación que involucran la deformación institucional: “Bruselas” (que es incontrastable y exenta de control rutinario, no catastrófico), “Europa” o “el Mercosur”, que deben aceptarse o rechazarse en bloque y no admiten el debate cívico y el ajuste parcial.

### **Superación de un desequilibrio**

En tales circunstancias de acumulatividad y transitividad, el apartamiento del diseño democrático no resulta de corrección fácil o pronta. En efecto:

- a. Los pronunciamientos plebiscitarios (que en los ordenamientos de algunos Estados condicionan la adhesión de ese Estado a nuevos instrumentos constitucionales de una integración) no son aptos para superar el “déficit”, ya que recaen sobre textos que involucran muchas otras cuestiones, lo que llevaría a rechazar un acuerdo conveniente por otros aspectos en razón de que no cumplen dicha superación. En otros términos, se crea una situación de tener que aceptar muchas consecuencias indeseables para alcanzar una deseable (“arrojar el niño junto con el agua de la bañera”), de donde usualmente se desprenden opciones de conductas entre evitar las primeras y desechar el logro de la última.
- b. Los Parlamentos nacionales no pueden bloquear la internación de normas de la integración y ejercer otros “vetos” con el propósito de obtener la rectificación del desequilibrio ejecutivista; este mismo desequilibrio, en la práctica, opera contra la autoridad y el prestigio de aquellos Parlamentos en materia de integración. Mal puede bloquear quien está constreñido al “seguidismo”, quien se encuentra debilitado en sus condiciones de decisor. La única vía conducente es, entonces, la realización del cogobierno de la integración; cogobierno que estriba en los propios acuerdos básicos y se amplifica o reduce en la práctica. Cuanto más tarde en un proceso, más difícil la inversión del desequilibrio. Una vez más, las integraciones muestran su ineludible carácter parlamentario, su esencia legislativa.

### **Antecedentes y grados de madurez institucional**

#### **Legados y reformas constitucionales recientes**

No cabe duda de que en los países del Mercosur se perfilan sistemas políticos con asimetrías y diferencias relevantes, lo que por cierto pesa a la hora de evaluar el espacio ocupado por los Parlamentos “nacionales” y “estadales” en cada uno de ellos. Desde matrices políticas distintivas, a partir incluso de itinerarios históricos diversos y del influjo de clivajes sociales y territoriales también contrastantes, no resultan en efecto homogéneos los perfiles político-institucionales de los Parlamentos en los países de la región. Sin embargo, más allá de ciertas originalidades del caso uruguayo, existen algunos elementos comunes en lo que tiene que ver con la comparación de la trayectoria más reciente de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la región. Veamos de modo sucinto las situaciones planteadas a este respecto.

En el caso de Argentina, Brasil y Paraguay, en la “larga duración” se perfilan sistemas políticos cuyo centro ha sido ocupado históricamente por el Poder Ejec-

cutivo en detrimento del Legislativo (Caballero Carrizosa y Vial, 1994; Balmelli, 1995; Molinelli, 1991 y 1996: 59-90; Escobar, 1998 –en especial sus capítulos dedicados a Argentina y Brasil, que corresponden a las autorías de Mario Dos Santos y Julio César Pitt Villegas y a Guaracy Mingardy, respectivamente; Leiva, 1997; Baaklini, 1993; Fleisher, 1989; Cárdenas, 1997). En estos tres ejemplos, las trayectorias que llamaremos ejecutivistas no sólo se han sustentado a través de la sucesión de marcos institucionales orientados en esa dirección, sino también a partir de historias y de acumulaciones políticas en las que esa ha sido la pauta claramente dominante. Estos legados de preeminencia de los Ejecutivos fueron de algún modo consolidados y profundizados durante los últimos procesos de redemocratización, en una acentuación asociada en más de un sentido a los giros decisionistas de todo el continente. En el caso uruguayo, más allá de que su historia política no reporta el claro desequilibrio ejecutivista de sus vecinos (Pérez, 1992), en la etapa posdictatorial se confirma también la figura de un neopresidencialismo visible aunque atenuado, en especial por el peso de las relaciones interpartidarias en la gestión de gobierno.

Por su parte, en los cuatro países del Mercosur se han producido en los últimos años reformas constitucionales de índole profunda, con la efectivización de ciertos cambios significativos en lo que hace a los roles institucionales de los Parlamentos. Realicemos una reseña rápida a este respecto.

En el caso argentino, más allá de la habilitación de la reelección, la última reforma de 1994 contiene algunas disposiciones orientadas a moderar el poder presidencial, tales como la creación de la figura del “jefe de gabinete” (que el Congreso puede remover a través de un “voto de censura”), la prevista formación de una comisión bicameral encargada de convalidar o rechazar la validez de los llamados “decretos de necesidad y urgencia”, el establecimiento de un mayor protagonismo parlamentario en lo referente a la organización del Poder Judicial o las intervenciones federales (Dos Santos y Pitt Villegas en Escobar, 1998), entre otras.

En el caso de Brasil, la última reforma constitucional de 1988, más allá de la victoria de los presidencialistas sobre los parlamentaristas en lo que hace al debate suscitado sobre el régimen general de gobierno, promovió una reducción drástica de los poderes y prerrogativas del Presidente y un aumento significativo de las atribuciones institucionales del Congreso. Por ejemplo, deben mencionarse el requerimiento de aprobación parlamentaria sobre los decretos-leyes, fuertes restricciones sobre las potestades del Ejecutivo para la reorganización de la Administración Pública, la necesaria corresponsabilidad entre ambos Poderes para ciertos nombramientos de jerarquías públicas, el sometimiento a control permanente de decisiones y directrices del Ejecutivo, con la posibilidad de que el Congreso declare ilegales o inconstitucionales normas ya promulgadas, etc. Asimismo, la nueva Constitución fortaleció al Parlamento de múltiples formas: le otorgó el poder de aprobar el Presupuesto de la Unión y de participar en su elabora-

ción desde el comienzo, se extendió su jurisdicción sobre áreas específicas (requerimientos de aprobación especial en materia de energía nuclear, exploración de recursos minerales, confiscación de tierras, creación de empresas estatales, etc.), se consolidó y profundizó el poder de algunas de sus comisiones permanentes, entre otras disposiciones de similar tenor (Baaklini, 1993: 327 y ss).

Por su parte, la reforma constitucional paraguaya de 1992 también se orientó en una línea de moderación o atenuación del tradicional “presidencialismo autoritario” del país y en una perspectiva de fortalecimiento de las potestades y capacidades decisionales del Parlamento. Así, por ejemplo, de acuerdo a la nueva carta constitucional se le reconoció al Parlamento paraguayo la facultad de autoconvocarse y de prorrogar sus sesiones, de crear comisiones, de interpelar y someter a juicio político a integrantes del Poder Ejecutivo, de participar directa o indirectamente en la designación de miembros de otros organismos del Estado (requerimiento de venia del Senado para la designación de miembros de la Corte Suprema de Justicia y del directorio del Banco Central, etc.), de establecer “voto de censura” (aunque con carácter no vinculante) sobre Ministros u otros altos funcionarios de la Administración Pública, entre otros poderes (Balmelli, 1995: 45 y ss).

En el caso uruguayo, la última reforma constitucional de 1996 se focalizó fundamentalmente en una profunda modificación de las reglas del sistema electoral, aun cuando también incorporó algunos cambios de alcance limitado en lo que refiere más específicamente al régimen de gobierno y a las atribuciones y relaciones entre los poderes. A diferencia de sus vecinos del Mercosur, los constituyentes uruguayos optaron por apostar a un fortalecimiento moderado de los poderes presidenciales: se aumentaron las exigencias y se acortaron los plazos para que la Asamblea General levante vetos del Poder Ejecutivo sobre un proyecto aprobado, se abreviaron los trámites para que el Parlamento resuelva sobre proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de “urgente consideración”, se le otorgó al Poder Ejecutivo la posibilidad de plantear sustituciones a nivel de directores de entes y servicios públicos al quedar sin respaldo parlamentario el Consejo de Ministros, etc. (Correa Freitas, 1997).

La evolución más reciente de los sistemas políticos de los países del Mercosur, más allá de las orientaciones y expectativas de las mencionadas reformas constitucionales, parece indicar en general la persistencia de lógicas neopresidencialistas. Pese a ello, no parece aventurado el señalamiento de que los Parlamentos de la región, más allá de los altibajos de su prestigio ante la opinión pública, también han ganado en los últimos tiempos una mayor consistencia en lo que refiere a sus roles político-institucionales. De esto último dan cuenta varias instancias de revisión de los Legislativos a propósito de iniciativas estratégicas de los Ejecutivos (resulta un buen ejemplo de ello lo ocurrido en Argentina a propósito de la tramitación de algunas privatizaciones relevantes o respecto a la reforma previsional), la consolidación de una relación más intensa y sistemática con el Po-

der Ejecutivo (testimoniado en el caso brasileño por la profundización de la negociación entre el Presidente y los líderes parlamentarios), entre otros procesos. Aunque todavía con asimetrías y desequilibrios, lo cierto es que a contramano de muchos discursos y diagnósticos agoreros (y a menudo apriorísticos), los Parlamentos del Mercosur parecen perfilar actualmente, de modo paulatino, una evolución positiva en lo que hace a su madurez institucional.

### Un “estado de situación” de las modernizaciones parlamentarias

Aunque con distintos ritmos y expectativas<sup>3</sup>, todos los Legislativos del Mercosur se encuentran además empeñados en la modernización de sus estructuras y, más ampliamente, en la renovación de sus prácticas. Mientras tanto, como veremos más adelante, también se va consolidando paulatinamente y procurando una inserción de mayor relevancia decisional de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. La identificación de insuficiencias de las asambleas parlamentarias actuales con relación a las tareas y los desafíos de la conducción mercosuriana proporciona una medida para precisar los avances y mejoras logrados o aún pendientes.

a. *Respecto de la información y el asesoramiento*, se detecta una lenta cobertura de carencias en los Parlamentos nacionales y, aun así, desigual (el Legislativo uruguayo es el que menores reformas exhibe, si se compara sus recursos del presente con aquellos de que disponía treinta años atrás). La Comisión Parlamentaria Conjunta, entretanto, todavía no ha montado como tal ninguna estructura más o menos estable de respaldo técnico y, en cuanto a acervos informativos, continúa dependiendo básicamente de los Legislativos de los Estados en integración<sup>4</sup>.

b. *En relación con la comunicación interparlamentaria*, no se perciben incrementos cualitativos ni cuantitativos en la que vincula a los Congresos de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, salvo que se tome a la Comisión Parlamentaria Conjunta como un dispositivo de comunicación entre los Parlamentos nacionales que concurren a su composición. Si se la toma, lo que nos parece preferible, como el soporte de una perspectiva agregada y propiamente integracionista respecto a las de esos Parlamentos considerados en particular, más que ligar comunicativamente a las asambleas nacionales, lo que hace esta entidad es inaugurar un intercambio, que liga en primer lugar a sus miembros y recae luego sobre esas asambleas. En su seno, en todo caso, se vislumbra un cuadro actitudinal novedoso.

c. *Respecto de la emergencia de líderes de perfil mercosuriano*, sólo se observan casos de asunción esporádica de esa postura por parte de algunos parlamentarios pertenecientes a la Comisión Parlamentaria Conjunta. No se aprecia aún una sensibilidad especial de los electorados a las gestiones de al-

gunos políticos en el Mercosur. Sobre este particular conviene reconocer que en la Europa integrada tampoco han existido liderazgos políticos fundados en el servicio de la unificación, aunque son numerosas las figuras de destaque en tal servicio, surgidas no obstante de relaciones nacionales. Aun hoy, por otra parte, la ponderación de prestigio e influencia en la relación de los parlamentarios nacionales con los parlamentarios europeos se inclina netamente en favor de los primeros.

### **Orígenes y derroteros de la Comisión Parlamentaria Conjunta**

Resta por último, en esta exploración inicial a propósito del objeto de estudio de este artículo, la presentación de un resumen acerca de algunos de los aspectos más salientes en la trayectoria de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. A este respecto, y remitiéndonos a los trabajos respectivos en *Cuadernos del CLAEH* 1998/1-2, 2ª serie, Año 23, N° 81-82, nuestra atención se centrará en una reseña sobre los puntos de la creación, instalación y reglamentación del organismo y en el repaso sumario de su agenda y de sus pautas generales de funcionamiento.

#### **Creación, instalación y reglamento**

En el llamado Tratado de Asunción, documento constitutivo del Mercosur firmado en la capital paraguaya el 26 de marzo de 1991 por los entonces Presidentes de los cuatro países signatarios, en su último artículo (el 24) se disponía “*con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común*” el establecimiento de una “Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur”. Ese mismo artículo se completaba con el señalamiento de que “*los Poderes Ejecutivos de los Estados partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado*”.

La primera “Reunión Parlamentaria del Mercosur” tuvo lugar también en Asunción los días 7 y 8 de mayo de 1991, con un temario que precisamente se iniciaba con todo lo concerniente a la implementación del artículo 24 del Tratado de Asunción. Fue una reunión de diputados de los cuatro países en la que se acordó la formación de un grupo de trabajo con el cometido de estudiar las funciones y las atribuciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Asimismo se resolvió “*recomendar a las respectivas Comisiones de Relaciones Exteriores o Internacionales (...) intercambiar informaciones y constituir subcomisiones que tengan a su cargo la recopilación de las Leyes de sus respectivos países que se verán afectadas por el Tratado de Asunción*” (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[a]: 1 y ss.).

Se celebró una “II Reunión Parlamentaria del Mercosur” en Buenos Aires los días 19, 20 y 21 de setiembre de ese mismo año. En dicha reunión, ya con integración de diputados y senadores, pudo acordarse la creación formal de la Comi-



sión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, previéndose su primera forma de integración (ocho senadores y ocho diputados por cada Parlamento nacional), su formato inicial de atribuciones y sus autoridades provisorias. En la declaración que acompañó esta resolución se dejaba expresa constancia sobre *“la necesidad de institucionalizar la voluntad política de los Parlamentos de los cuatro países de participar activamente en el proceso de integración del Mercosur”* (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[a]: 4 y ss.).

La instalación formal de la Comisión tuvo lugar finalmente en la “III Reunión de Parlamentarios del Mercosur”, celebrada en Montevideo los días 6 y 7 de diciembre de 1991. En dicha oportunidad asumió la Presidencia de la Comisión el diputado argentino Saturnino Aranda, aprobándose luego el primer Reglamento del organismo. Entre otras disposiciones (atinentes a tópicos diversos como composición del cuerpo, subcomisiones, sistema de reuniones, funcionamiento de la mesa directiva, etc.), en este documento se fijaban a título expreso las funciones y atribuciones de la Comisión. Luego de establecer que la misma tendría “carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas”, se reseñaban una serie de funciones, entre las que figuraba el acompañamiento de “la marcha del proceso de integración”, el desarrollo de *“las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur”*, *“emitir recomendaciones respecto a la conducción del proceso de integración”*, *“realizar los estudios necesarios tendientes a armonizar las Legislaciones de los Estados Partes”*, *“proponer normas de derecho comunitario referidas al proceso de integración”*, entre otras (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[a]: 10 y ss.).

El proceso de institucionalización de la Comisión fue completado con el Protocolo de Ouro Preto, “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur”, aprobado en diciembre de 1994 en la antedicha ciudad brasileña por los cuatro Presidentes. La “Sección IV” del citado Protocolo contiene los seis artículos (del 22 al 27) referidos a este organismo del Mercosur. En ellos se establecía que la Comisión Parlamentaria Conjunta era *“el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur”*, se confirmaba la integración y la forma de designación de los integrantes del cuerpo, al tiempo que se destacaba entre sus funciones las de *“acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur”*, *“coadyuvar en la armonización de legislaciones”* y remitir *“recomendaciones al Consejo del Mercado Común”*, organismo este último que precisamente era confirmado como *“el órgano ejecutivo del Mercosur”*.

Puede decirse que en todo este proceso de creación, instalación e institucionalización de la Comisión Parlamentaria Conjunta, se perfilaba un rango bajo al momento de entrar a definir el rol del organismo dentro de la estructura institucional global del Mercosur. A este rasgo de diseño institucional se le sumaría –co-

mo veremos a continuación– una dinámica de funcionamiento que tampoco contribuyó demasiado a un reforzamiento de la dimensión parlamentaria del proceso de integración.

### **Funcionamiento y agenda**

La “1ª Sesión Plenaria” de la Comisión tuvo lugar en la ciudad de Córdoba los días 21 y 22 de mayo de 1992. Desde entonces hasta el presente han tenido lugar once reuniones plenarias del organismo, siendo la última, al momento de escribirse este artículo, la celebrada en Buenos Aires en julio de 1998. En los últimos años, la Secretaría Administrativa Permanente de la Comisión ha venido publicando la recopilación documental de todo lo actuado por el organismo, no sólo a nivel de sus reuniones plenarias sino también a partir de las actividades de su mesa directiva, de la labor de sus subcomisiones o de declaraciones o eventos conjuntos con otros organismos internacionales similares. Al presente se han publicado tres tomos documentales de acuerdo al siguiente detalle: el tomo I que cubre la documentación correspondiente al período 1991 a 1994; el II que abarca entre agosto de 1995 y junio de 1996; y el III cuya cobertura se extiende desde entonces hasta diciembre de 1997. La documentación emanada de las actividades cumplidas en 1998 ha sido publicada a través de separatas (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[a]; 1996[b]; 1997).

Excede los alcances de este artículo la presentación de una reseña pormenorizada sobre la trayectoria y las actividades cumplidas por la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur en estos siete años de vigencia del proceso integracionista. Para ello remitimos a la lectura de la documentación publicada y citada, así como a los reportajes realizados por miembros de nuestro equipo de investigadores a parlamentarios de los cuatro países, los que fueron publicados en *Cuadernos del Claeh* /1-2, 2ª serie, Año 23. De todos modos y a partir de la documentación y de los testimonios relevados, pueden adelantarse los siguientes comentarios a título de un primer balance de tipo general:

- a. Se constatan entre los parlamentarios del Mercosur percepciones y evaluaciones diferentes a propósito de la actuación de la Comisión y de su rol en el proceso integracionista. Entre otras cosas, ello tiene que ver con la existencia de expectativas originariamente diversas respecto a los alcances y los límites previstos para la acción del cuerpo: más allá de retóricas y discursos, habría que investigar por ejemplo si los parlamentarios de los países pequeños (Paraguay y Uruguay) no han sido más exigentes y por ello más críticos respecto al rol de la Comisión porque tenían inicialmente una previsión más ambiciosa (tal vez menos realista) acerca de la dimensión parlamentaria del proceso.
- b. En más de una oportunidad se ha verificado un vínculo especial entre la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social. Es-

ta relación particular (testimoniada por ejemplo en la recomendación expresa emanada de la V Sesión Plenaria de Asunción en agosto de 1995, en el sentido de requerir a los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros un rápido diligenciamiento de las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento del Foro, de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Ouro Preto –Secretaría Administrativa Permanente, 1996[b]: 201) parece sugerir, entre otras cosas, una articulación razonable entre los postulados de un reforzamiento de las dimensiones social y parlamentaria del proceso integracionista, sustentada por modalidades de representación y de negociación que los “ejecutivismos” y “tecnocratismos” no ambientan ni responden adecuadamente (a este respecto puede resultar útil la lectura de las “Recomendaciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur sobre política social”, emanadas de las reuniones celebradas en la ciudad de Colonia los días 1 y 2 de noviembre de 1995) (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[b]: 303 y ss).

c. La Comisión no parece haber sido una instancia especialmente eficaz en cuanto a posibilitar intervenciones mediadoras ante la emergencia de contenciosos o coyunturas conflictivas en el proceso integracionista. Ello no ha sido así por falta de voluntad de sus miembros: en más de una oportunidad fueron propuestas y aceptadas gestiones mediadoras de los parlamentarios ante los Ejecutivos de los Estados miembros, a los efectos de solicitar la revisión de iniciativas de alguno de los gobiernos que podían contravenir el cumplimiento de compromisos incluidos en los acuerdos del Mercosur. Si bien la conciencia mercosuriana se puso de manifiesto en más de una oportunidad a propósito de la discusión de este tipo de contenciosos, las gestiones aprobadas no pasaron de ser esporádicas, episódicas y de relevancia más testimonial y simbólica.

d. Vinculado en cierta forma con el punto anterior, el modo de funcionamiento de la Comisión (sustentado en reuniones esporádicas y a distintos niveles, que producen recomendaciones más o menos vagas sobre una agenda muy amplia de temas y asuntos)<sup>5</sup> sumado al reconocimiento expreso de la debilidad institucional del organismo y de las asimetrías manifiestas en la forma de relación de las distintas delegaciones parlamentarias con sus respectivos Ejecutivos, convergió en una mediatización visible de su influencia sobre la marcha del proceso integracionista. Ello se puso de manifiesto en más de una oportunidad cuando en reuniones plenarias o de la mesa directiva asomó el tema conflictivo de una posible solicitud de ampliación de las potestades y atribuciones de la Comisión a partir de una rediscusión del artículo 24 del Tratado de Asunción. Cuando estos debates eminentemente políticos aparecieron (por ejemplo en las reuniones de la mesa directiva celebradas en Asunción en agosto de 1993 y en Montevideo en diciembre del mismo año), rápidamente primó entre la mayoría de los parlamentarios una actitud de cautela y moderación (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[a]: 61 y ss).

Un punto destacado en las actividades de la Comisión estuvo dado por sus iniciativas en materia de relaciones internacionales, especialmente respecto a organismos integracionistas y/o parlamentarios más o menos afines. Merecen un destaque especial los vínculos establecidos por la Comisión con el Parlamento Europeo, verificados por ejemplo en la “Declaración Conjunta sobre la Cooperación”, firmada en Bruselas el 12 de junio de 1996 por representantes de ambos organismos, en el marco del “Acuerdo de Madrid” entre la Unión Europea y el Mercosur (del 16 de diciembre de 1995) (Secretaría Administrativa Permanente, 1996[b]: 277 y ss), o en la “Propuesta de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur al Parlamento Europeo sobre Cooperación”, emanada de la reunión de la mesa directiva celebrada en Florianópolis el 31 de octubre y el 1 de noviembre de 1996 (que incluye proyectos concretos en áreas como desarrollo conjunto de redes informáticas, programas para formación y capacitación de funcionarios y técnicos, asesoramiento y consulta, etc.) (Secretaría Administrativa Permanente, 1997: 415 y ss). También en esta dirección merece destacarse la visita oficial de una delegación de la Comisión a Washington entre el 24 y el 26 de marzo de 1998, a fin de mantener reuniones de trabajo con legisladores estadounidenses (Dirección de Relaciones Institucionales, 1998).

En suma, más allá de los claroscuros de este balance inicial, incluso desde la constatación del carácter embrionario de esta instancia parlamentaria conjunta del Mercosur y de lo lejos que se está de la concreción de un Parlamento común y supranacional, lo cierto es que la trayectoria de la Comisión Parlamentaria Conjunta constituye en sí misma un escenario efectivo de parlamentarización del proceso integracionista. Aun con la limitación de sus competencias, una consistencia creciente de sus avances impulsará sin duda la perspectiva de la modernización y del fortalecimiento institucional de los Parlamentos en la región.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis 1993 “La implementación de las políticas”, en *Antologías de política pública* (México: Grupo Editorial Miguel Angel Portilla) Tomo 4, 15-19.
- Allies, Paul 1997 “Hypothèses et Méthodes d’Analyse de l’Union Européenne”, en *Investigaciones en Ciencia Política y Sociología* (Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona) N° 134.
- 1991 *Revista Diplomática 1991* (Montevideo: Instituto Artigas, Ministerio de Relaciones Exteriores) N° 10.
- Baaklini, Abdo I. 1993 *O Congresso e o sistema político do Brasil* (São Paulo).
- Balmelli, Carlos Mateo 1995 *El desarrollo institucional* (Asunción: Editorial El Lector).
- Bascapé, Claudio 1994 “Il Nuovo Parlamento Europeo: una Legislatura Costituente?”, en *Aggiornamenti Sociali* (Milano) N° 5, 381-388.
- Caballero Carrizosa, Esteban y Alejandro Vial (eds.) 1994 *Poder Legislativo en el Cono Sur* (Asunción: Centro de Estudios Democráticos) Vols. I y II.
- Cárdenas, Jaime (comp.) 1997 *La actualidad constitucional de América Latina* (México: Editorial ProLíber).
- Correa Freitas, Rubén 1997 *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967. Anotada y concordada con las reformas constitucionales de 1989, 1994 y 1997* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria)
- Cuadernos del CLAEH/1-2* 1998, 2ª serie, Año 23, N° 81-82.
- De Schoutheete, Philippe 1998 *Una Europa para todos. Diez ensayos para la construcción europea* (Madrid: Alianza).
- Dirección de Relaciones Institucionales 1998 *Informe a la Secretaría de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, a propósito de la visita de una delegación de ese organismo a la ciudad de Washington D. C. entre el 24 y el 26 de Marzo* (Montevideo República Oriental del Uruguay: Dirección de Relaciones Institucionales, Ministerio de Relaciones Exteriores) Memorandum 12/151/998.
- Elmore, Richard F. 1979-1980 “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”, en *Political Science Quarterly* Vol. 94, N° 4, 251-280.
- Escobar, Santiago 1998 *Parlamento y Democracia: las asesorías legislativas en América Latina* (Santiago de Chile: Corporación 2000, UPD-OEA).

- Fleisher, David 1989 *Do antigo a o novo pluripartidarismo. Partidos e Sistemas Partidários no Congresso Nacional (1945-1984)* (São Paulo: Editora Cortez).
- Leiva, Luciano A. (comp.) 1997 *El fortalecimiento del Poder Legislativo* (Santa Fe: OEA, CECOL, FENALEP).
- Longuet, Patrick 1997 “Le Traité d’Amsterdam: Référendum ou Congrès?”, en *Revue Politique et Parlementaires* (Paris) N° 991, Novembre/Décembre, 47-63.
- Molinelli, Guillermo 1991 *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades* (Buenos Aires: sin editorial).
- Molinelli, Guillermo 1996 “Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina 83-95”, en *POSTData* (Buenos Aires) N° 2, Nov., 59-90.
- Pérez, Romeo 1992 “El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya”, en AA.VV. *La alternativa parlamentarista* (Montevideo: CLAEH).
- Pérez, Romeo et al 1993 *La Asesoría Parlamentaria: Fundamentos de una Renovación* (Montevideo: Edición del Palacio Legislativo).
- Perina, Rubén 1998 “El papel de la OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo”, en *Cuadernos del CLAEH/ 1-2, 2ª serie, Año 23, N° 81-82*.
- Sapienza, Rosario 1998 “Il Trattato di Amsterdam. Verso una Costituzione per l’Unione Europea?”, en *Aggiornamenti Sociali*, abril.
- Secretaría Administrativa Permanente 1996[a] *Mercosur. Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental años 1991 a 1994* (Montevideo) Tomo I, Setiembre.
- Secretaría Administrativa Permanente 1996[b] *Mercosur. Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental años 1995 y 1996* (Montevideo) Tomo II, Setiembre.
- Secretaría Administrativa Permanente 1997 *Mercosur. Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental octubre 1996 a octubre 1997* (Montevideo) Tomo III, Octubre.
- Tickner, Arlene B. y Oscar Mejía Quintana (comps.) 1997 *Congreso y democracia en los países de la región andina. Deficiencias y estrategias* (Bogotá: CEI, OEA, Ediciones Uniandes).
- Todd, Reginald 1997 “Experiencias de asesoría externa en Costa Rica y Guatemala”, en Leiva, Luciano A. (comp.) *El fortalecimiento del Poder Legislativo* (Santa Fe: OEA, CECOL, FENALEP).

## Notas

1 Como se desprende del contexto, tomamos 'integración' al menos como establecimiento de una unión aduanera. Una liberación del comercio no constituye una integración.

2 Cfr. el trabajo de Mario Dos Santos y Julio César Pitt Villegas acerca del marco constitucional en Argentina, incluido en el texto compilado por Escobar (1998).

3 Véase al respecto, en *Cuadernos del CLAEH*, 1998/1-2, el estudio de Rubén Perina titulado "El papel de la OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo".

4 Para una visión panorámica y analítica de las modernizaciones de esta índole, Pérez et al (1993), Escobar (1998); para una visión de la situación de los Parlamentos de los países andinos, Tickner y Mejía Quintana (1997); para una visión de este tema en Parlamentos centroamericanos, Todd (1997).

5 Para solucionar esta situación en más de una oportunidad se ha discutido entre los parlamentarios miembros de la Comisión la posibilidad de instalar un "Parlamento virtual" a los efectos de otorgarle al cuerpo una mayor continuidad en sus actividades.

