

El Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales (IEERI) ha presentado el siguiente trabajo en el marco de las Jornadas de Relaciones Internacionales de la FLACSO

“Las Relaciones Internacionales hoy: una disciplina en constante movimiento”

**“Democratizando la política exterior.
La agenda de la Comisión del MERCOSUR
de la Cámara de Diputados de la Nación
Argentina entre 1999 y 2008”**

HERNAN ARUJ

Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario e investigador *ad hoc* del Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales (IEERI).

Jornadas de Relaciones Internacionales de la FLACSO

“Las Relaciones Internacionales hoy: una disciplina en constante movimiento”

“Democratizando la política exterior. La agenda de la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina entre 1999 y 2008”



RESUMEN. Este trabajo aborda un aspecto poco estudiado de la política exterior argentina: la influencia que una de las cámaras legislativas puede tener en la actuación del Estado dentro de un esquema de integración regional. El ámbito de referencia será la actividad de la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados, tomando los períodos legislativos 1999 a 2008.

Para analizar el objeto de esta investigación se realizaron abordajes de tipo histórico, cuantitativo y cualitativo. Principalmente se busca desentrañar cuál fue la actividad de la Cámara de Diputados en referencia a los temas política exterior vinculados al MERCOSUR.

Al analizar la agenda de la Comisión del MERCOSUR se pretende responder: ¿Se vio fortalecida la actuación parlamentaria durante la “creciente dimensión política” del proceso de integración? ¿Cuántos proyectos fueron ingresados y aprobados? ¿Cuáles fueron su finalidad, temática? ¿Qué opinan las autoridades sobre el trabajo de la Comisión?.

PALABRAS CLAVE: Parlamento – Congreso Nacional - Cámara de Diputados – Período legislativo - MERCOSUR – Comisión del MERCOSUR - Proyectos.

Autor: Hernán Aruj

Email: aruj@msn.com

ÍNDICE

Introducción	Pág. 3
1. Aspectos metodológicos y conceptuales	Pág. 5
1.1 Metodología empleada	Pág. 5
1.2 Aclarando algunos conceptos.	Pág. 5
2. Contexto histórico - legal	Pág. 7
2.1 Atribuciones constitucionales en política exterior	Pág. 7
2.2 El MERCOSUR y el Parlamento: una relación compleja	Pág. 8
3. Análisis cuantitativo	Pág. 12
3.1 Tasa de aprobación de proyectos	Pág. 12
3.2 Mención de los proyectos según origen	Pág. 13
3.3 Análisis de los proyectos por tipo	Pág. 14
3.4 Finalidad de los proyectos	Pág. 15
3.5 Temática de los proyectos	Pág. 16
4. La opinión de los legisladores	Pág. 19
4.1 Diputado de la Nación Dr. Julián Martín Obiglio.	Pág. 19
4.2 Director de Asuntos Parlamentarias Mtro. Marcelo Salviolo.	Pág. 21
Conclusiones.	Pág. 24
Recomendaciones	Pág. 27
Anexo	Pág. 28
Bibliografía	Pág. 29

INTRODUCCIÓN

El Poder Legislativo es la institución del sistema democrático donde tiene lugar el debate pluralista que permite sancionar las leyes. Se compone de dos Cámaras, tal como lo establece la Constitución Nacional,. En el Senado de la Nación tienen representación las provincias. La Cámara de Diputados, en tanto expresión de los intereses del pueblo de la Nación, es la caja de resonancia política de lo acontecido en la sociedad.

Este trabajo estudia la incidencia de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina en un aspecto puntual de la política exterior: la integración regional en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se analiza específicamente la agenda de la Comisión de MERCOSUR, por considerar que lo resuelto en ese ámbito es el tamiz de las decisiones del plenario.

Con frecuencia se ha cuestionado el alcance de la influencia que ejercieron los Parlamentos nacionales en la dinámica de la integración regional, entendiéndose que son la única institución capaz de legitimar la política exterior. En un seminario realizado en la Fundación Getulio Vargas en 2.003, el relator señalaba sobre el MERCOSUR que:

“Los parlamentos nacionales deben involucrarse más en el proceso. Esta empresa puede ser riesgosa, pero no se puede postergar más si se busca que el proyecto tenga mayor credibilidad. Hubo consenso generalizado sobre este tema en las discusiones. Se tuvo la sensación de que las actividades del MERCOSUR deberían ser sometidas periódicamente para su ratificación parlamentaria con el propósito de incrementar la legitimidad de los negociadores de los ejecutivos y para estimular el debate sobre temas del MERCOSUR”. (Crawley, 2004: 5).

En esta investigación se acuerda en que el Congreso de la Nación, en el caso argentino, es la única institución que permite generar el debate necesario y sancionar la legislación para dar credibilidad a una política de integración regional. Asimismo, debe ejercer el control necesario sobre las acciones del Poder Ejecutivo.

Uno de los mayores argumentos para sostener que existe una reducida institucionalización en el MERCOSUR ha sido la evidencia de demoras en ratificar los acuerdos suscritos y los diferentes porcentajes de internalización jurídica del acervo normativo. Los Parlamentos nacionales tienen una importante cuota de responsabilidad en esto; aunque otros autores consideran que el déficit es del diseño del bloque:

“...en el actual desarrollo del MERCOSUR, el rol legislativo ha sido asumido por los representantes de los Ejecutivos en los órganos intergubernamentales.

Por esa razón, la actuación de la instancia parlamentaria nacional se constituye en un control democrático para esa capacidad de decisión, que surge como imprescindible cuando se observa cierta prescindencia de los órganos del MERCOSUR, cuando se trata de la actuación parlamentaria”. (Geneyro, 2000: 249)

Esto nos lleva a preguntar: ¿Qué lugar tiene el Poder Legislativo en la construcción del proceso de integración regional?. Para Perotti y Ventura (2004: 66), los Parlamentos son una instancia que demora la aprobación de los acuerdos, y por lo tanto su labor debe ser acelerada. Para Caetano y Pérez Antón (2001: 118), en cambio,

“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”.

A la luz de estas trayectorias, cabe preguntarse: ¿Cuál fue la incidencia de la cámara baja en la integración regional a la luz de la rejerarquización de la dimensión política? ¿Cuál fue la agenda de la Cámara de Diputados de Argentina entre 1999 y 2008 en la política exterior hacia el MERCOSUR? Es necesario aclarar que se analiza únicamente esta Cámara ya que el Senado no posee Comisión de MERCOSUR.

Sobre los proyectos ingresados a la comisión ¿cuántos fueron aprobados? ¿De qué trataron? ¿Qué objeto perseguían? ¿Han existido iniciativas autónomas hacia los temas de la integración? ¿Es sólo mediante la ratificación o rechazo que el Parlamento puede influir en la política exterior?.

El interrogante fundamental que subyace esta investigación, y que nos plantean un reto a la construcción de la política exterior, es si es necesario que los órganos representativos de la voluntad popular vean reducidas sus funciones cuando se construye un proceso de integración.

Mi tesis es que la agenda de la Comisión de MERCOSUR de la Cámara de Diputados no hace más que reflejar la escasa importancia que se le otorga a las instituciones legislativas en el proceso de integración.

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS Y CONCEPTUALES

En este capítulo será explicitada la metodología a emplear y definidos los conceptos que utilizaremos a lo largo del trabajo.

1.1 Metodología empleada

Esta investigación se realiza mediante un triple abordaje metodológico.

En el capítulo 2 se desarrolla una breve historia del MERCOSUR desde la perspectiva de las instituciones relacionadas con la tarea legislativa. No se intenta agotar el tema, sino ilustrar en líneas generales el lugar del poder legislativo en el proceso. Intentaremos desentrañar allí si la “creciente dimensión política” del bloque implicó fortalecer los Parlamentos nacionales, haciendo un análisis cualitativo de la documentación.

En el capítulo 3 se realiza un análisis cuantitativo de la actuación de la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados, tomando los períodos legislativos 1999 a 2008. Se evalúan los proyectos por origen, tipo, finalidad, temática y tasa de aprobación.

En el capítulo 4 se incluyen entrevistas de tipo abierta semi-estructuradas al Presidente de la Comisión del MERCOSUR y al Director de Asuntos Parlamentarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina.

Finalmente, además de la conclusión incluimos una serie de recomendaciones que nos parecieron adecuadas si se va a intentar darle mayor relevancia a los Parlamentos nacionales en la integración.

1.2 Aclarando algunos conceptos

El Poder Legislativo puede ejercer influencia en la política exterior del Estado participando en la definición, ejecución y control de la misma. Siempre, claro, que respete las limitaciones que impone la Constitución Nacional y las funciones del Poder Ejecutivo.

Esto lo realiza durante el *período legislativo*, que se inicia cada 1º de marzo y concluye el 28 (o 29, en años bisiestos) de febrero del siguiente año. Es decir, no coincide con el año calendario. En este trabajo se seguirá la numeración que la Cámara

de Diputados asigna por año a los expedientes. Por ejemplo, el proyecto 6989-D-1999 fue presentado el 29 de febrero de 2000 y se consigna en el año legislativo 1999.

Tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados el trabajo en comisión representa un área de importancia capital en el quehacer legislativo. Las comisiones son el lugar donde los legisladores pueden intercambiar posiciones respecto a diferentes temas y generar alternativas de solución que pueden ser presentadas y discutidas en el plenario. Cuanto más profunda sea la labor en las comisiones, mejor será el trabajo en la sesión.

Existen comisiones permanentes, especiales y bicamerales. La Comisión del MERCOSUR tiene carácter permanente, y el Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación señala lo siguiente:

Artículo 101. Compete a la Comisión del MERCOSUR dictaminar sobre todo proyecto o asunto que pueda afectar al proceso de integración regional expresado en la formación del Mercado Común del Sur – MERCOSUR.

En especial le compete dictaminar sobre todo proyecto o asunto que importe la incorporación al ordenamiento jurídico interno de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR de acuerdo a lo previsto en el artículo 25 del Protocolo de Ouro Preto, suscripto el 17 de diciembre de 1994 entre los gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

La presente investigación se limita a la Comisión del MERCOSUR, no siendo objeto del mismo la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) de Integración entre Argentina y Brasil creada en 1990, ni la Comisión Parlamentaria Conjunta MERCOSUR creada en 1994 y con vigencia hasta 2007. Sin embargo, sí se aborda el rol que cada una de estas instituciones jugaron en relación al órgano legislativo.

2. CONTEXTO HISTÓRICO – LEGAL

En este capítulo se expone la contradicción entre las amplias potestades que la Constitución Nacional da al Poder Legislativo con la reducida importancia que se le otorga en el esquema institucional del MERCOSUR.

La vigencia de las garantías constitucionales y el pleno funcionamiento del Poder Legislativo se pueden vincular con la posibilidad de sostener en el tiempo la concertación política tendiente a lograr la integración regional: sería de esperar que los Parlamentos fueran el espacio de debate y legitimación de la política exterior y de la integración regional.

Sin embargo, en el desarrollo histórico de nuestros sistemas políticos en general y de los procesos de integración en particular es clara la preeminencia del Poder Ejecutivo. El rol secundario y pasivo del Poder Legislativo no se ha revertido, sino que aumentó, al tratarse de la integración regional.

2.1 Atribuciones constitucionales en la política exterior

En la base del sistema representativo establecido en los artículos 1 y 22 de la Constitución de la Nación Argentina se encuentra que la principal responsabilidad de legislación recae en el Congreso Nacional (artículos 31 y 44). Si bien las relaciones exteriores son función primordial del Poder Ejecutivo, el Parlamento posee amplias atribuciones, como la posibilidad de interpelar al Ministro de Relaciones Exteriores, aprobar pedidos de informes, dar el acuerdo para los nombramientos de Embajadores, reglar los empleos del Estado al aprobar el presupuesto, entre otros.

En el artículo 75 de la Constitución Nacional se señalan como atribuciones exclusivas del Congreso en asuntos exteriores: legislar en materia aduanera al establecer los derechos de importación y exportación, arreglar el pago de la deuda interior y exterior, reglar el comercio con las naciones extranjeras, arreglar definitivamente los límites del territorio, aprobar o desechar tratados, autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz, permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio y la salida de las fuerzas nacionales de él.

Del artículo 75 merece una mención especial el apartado 24, que señala como potestad del Poder Legislativo: “aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos.

Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes”. Aquí se fundamenta la legalidad de la participación argentina en el MERCOSUR como proceso de integración.

2.2 El MERCOSUR y el Parlamento: una relación compleja

Como acciones de política exterior, el acercamiento con Brasil y la solución de límites con Chile en los ´80 buscaron eliminar las hipótesis de conflicto con países vecinos y fortalecer así la naciente democracia argentina. Estas decisiones desembocarían en la constitución del MERCOSUR.

El MERCOSUR como bloque está integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y cuenta con la participación de Bolivia y Chile como miembros asociados. No teniendo carácter supranacional sus instituciones, y descansando en el consentimiento de los Estados para la vigencia y ejecución de la normativa,

“los mecanismos nacionales de ratificación o aprobación cobran gran importancia y responde al juego de la reciprocidad clásica en el derecho internacional”. (Geneyro, 2000: 235)

¿Qué objetivos se impusieron los Ejecutivos al ubicar los Parlamentos nacionales en el diseño del MERCOSUR? Al parecer, tenerlos informados y que refrendaran lo acordado por otros órganos.

Analizando el proceso que desembocó en el MERCOSUR se distinguen 3 etapas: los inicios vinculados a la redemocratización, la preeminencia de lo comercial en la década de los ´90 y la revalorización de la dimensión política desde el año 2.000 (fortalecida desde 2003).

La recuperación de la democracia. El momento inicial del MERCOSUR se remonta a los acuerdos firmados por los Presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney. Esos convenios pioneros de 1.985 buscaron fortalecer los incipientes procesos democráticos de ambos países, al reducir la impronta militarista y conflictiva de las relaciones exteriores.

Ni en la Declaración de Foz de Iguazú del 30 de noviembre de 1985, ni el Acta para la Integración Argentino-Brasileña del 29 de julio de 1986, los Parlamentos fueron ubicados como actores centrales del acercamiento. En el plano interno, el Dr. Alfonsín

buscaba fortalecer el rol del Parlamento a través de una hipotética reforma constitucional, lo que contrasta con las decisiones adoptadas en los acuerdos con Brasil.

Recién el “Tratado de integración, cooperación y desarrollo” del 29 de noviembre de 1988 estableció en su artículo 4º que los acuerdos específicos serían aprobados por el Poder Legislativo de cada Estado. Asimismo, creó la “Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración” que fue puesta en marcha el 6 de julio de 1990, como instancia de consulta previa de otros órganos.

La liberalización comercial como motor del proceso. El 26 de marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción, constitutivo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el cual estableció en su artículo 1º que el mismo implicaba “El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.

El Tratado de Asunción retomó la idea de una Comisión Parlamentaria Conjunta y en su artículo 24 señala “Los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado”. Al igual que en la fórmula de 1988, el Parlamento fue visto como refrendador de la integración más que como creador.

El Protocolo de Ouro Preto adicional al Tratado de Asunción, no mantuvo la consulta previa entre las facultades de la Comisión Parlamentaria Conjunta MERCOSUR, asignándole en su sección IV (artículo 25) la tarea 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 así como coadyuvar en la armonización de legislaciones”

Se podría debatir sobre la constitucionalidad de que un órgano de una persona jurídica de derecho internacional como la CPC MERCOSUR, sea habilitada para interferir institucionalmente en las jurisdicciones nacionales. Tal como lo señala un autor:

“en esta solicitud se observa que los órganos intergubernamentales parten de la presunción de que la gestión legislativa debe limitarse a la aprobación de los acuerdos, como función residual en el proceso de integración. De allí que la falta de incorporación se interprete sobre todo como un problema de <morosidad>”. (Caetano y Perina, 2003: 55)

Esta perspectiva instrumentalista y pasiva de los Parlamentos se fortaleció con el fuerte peso de los temas comerciales en la agenda MERCOSUR durante la década de 1.990. Para algunos analistas, como el politólogo uruguayo Gerardo Caetano, esto lo convirtió en un “MERCOSUR fenicio”.

La revalorización de lo político. Con la llegada al poder del Presidente Fernando De la Rúa a fines de 1.999 Argentina enarbó el relanzamiento del MERCOSUR. El objetivo explícito fue “impulsar un paraguas político que proteja a los países del bloque de las presiones y tensiones que generan las disputas entre sectores empresariales de los países que lo integran” (*Diario Clarín*, 10 de marzo de 2000). Es decir, se buscó reducir la centralidad de los temas comerciales pero sin plantear un fortalecimiento de la participación del Congreso Nacional.

Pero incluso un año antes, la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 18/98 que creó el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) señaló que “el proceso de integración tiene una dimensión política creciente”. Una mirada política del bloque complementaba la antes preponderante temática comercial.

La Declaración del Consejo de Mercado Común (CMC) del 30 de junio de 2.000 destacó en su punto 21 “el rol fundamental de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) en el proceso de integración como órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes del MERCOSUR”.

Esta incipiente trayectoria no se vio avalada cuando la CPC MERCOSUR tuvo que materializar su agenda. Esta institución, a través del Artículo 1 de la Declaración N° 02/00, manifestó que “el relanzamiento del MERCOSUR debe fortalecer los principios de libertad de acceso al mercado y de la seguridad jurídica, pilares básicos para asegurar la credibilidad del proceso de integración en su dimensión política y comercial”.

De esta forma el órgano representativo de los Parlamentos nacionales dejó claro que la credibilidad del proceso no dependía de un mayor debate y participación del Poder Legislativo, sino de fortalecer la dinámica económica.

La “nueva agenda” política y social tuvo un punto de inflexión importante en octubre de 2003, al firmarse el denominado “Consenso de Buenos Aires” entre los presidentes Luiz Inacio “Lula” Da Silva de Brasil y Néstor Kirchner de Argentina. A su

vez, la llegada de Eduardo Duhalde a la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR le imprimió un mayor impulso a las instituciones políticas regionales.

En estos tiempos se lanzó la Comunidad Sudamericana de Naciones (luego UNASUR) así como el Parlamento del MERCOSUR, aunque el primero es un foro de Presidentes y el segundo no tiene capacidad legislativa. Nuevamente, no se planteó darle más participación a los Parlamentos nacionales, que son hasta el momento la verdadera expresión de la voluntad ciudadana y los únicos habilitados para legislar.

El comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del MERCOSUR realizado en Montevideo, el 16 de diciembre de 2003, en su punto 17 mencionó que los Presidentes “resaltaron que la creciente dimensión política y social del proceso de integración requiere un seguimiento amplio de las negociaciones, aprobación e incorporación de las normas relacionadas con el MERCOSUR ciudadano y la integración educativa, social y cultural”.

Si la “creciente dimensión política” fue entendida durante la administración De la Rúa como brindar mayores garantías al comercio y a las inversiones, durante las presidencias Duhalde y Kirchner se la explicitó por el contenido más que por el rediseño institucional.

Finalmente, el 8 de mayo de 2007 se estableció el Parlamento del MERCOSUR o PARLASUR, órgano compuesto por legisladores nacionales que puede elaborar dictámenes, proyectos de normas, anteproyectos de normas, declaraciones, recomendaciones, informes y disposiciones.

El PARLASUR no tiene atribuciones legislativas ni tiene poder de controlar a los otros órganos. Sin embargo, es un avance que se haya incluido la obligación de elaborar Dictámenes para toda la normativa del bloque que requiera aprobación legislativa. Asimismo, la posibilidad de aprobar anteproyectos de normas puede contribuir a armonizar las legislaciones a través de la acción de cada Parlamento.

3. ANÁLISIS CUANTITATIVO

En este capítulo se aborda el contenido de la agenda de la Comisión de MERCOSUR, mediante un análisis cuantitativo.

3.1 Tasa de aprobación de proyectos

Entre en 1° de marzo de 1999 y el 28 de febrero de 2009, totalizando 10 períodos legislativos, fueron ingresados en la Cámara de Diputados de la Nación 101.738 proyectos, de los cuales 847 fueron girados a la Comisión del MERCOSUR.

Los proyectos con giro a la Comisión del MERCOSUR representaron así el 0,83 % de todos los ingresados. Este porcentaje oscila entre el 0,22 % en 2008 y el 1,61 en 1999: nunca la cantidad de proyectos con giro a MERCOSUR superó el 2 % del total de los proyectos ingresados en la Cámara de Diputados.

De los 847 proyectos tratados por la Comisión, cerca de un tercio (el 28 %) fueron aprobados finalmente por el recinto. El año con menor tasa de aprobación fue 1999 con un 17 %, y la mayor 2007 con un 47 % (aunque en ese año a su vez se registró la menor cantidad de proyectos ingresados a la comisión).

El total de proyectos presentados muestra una franca declinación de la actividad de la Comisión del MERCOSUR, considerando que en 1999 ingresaron 139 proyectos y en 2008 lo hicieron 24.

Sin embargo, es necesario aclarar que a partir del período legislativo 2007, una decisión interna de la Cámara de Diputados intentó

Período	Total de Proyectos		
	Ingresados en la Cámara	Girados a la Comisión	Aprobados
1999	8.633	139	25
2000	9.894	118	50
2001	9.807	98	22
2002	10.885	78	27
2003	8.892	75	30
2004	11.867	158	38
2005	10.635	86	13
2006	11.300	48	15
2007	9.027	23	11
2008	10.798	24	10
Total	101.738	847	241

disminuir el número de comisiones a las que son girados los proyectos, estableciéndose como usual que los proyectos de Resolución y Declaración sean girados a una sola comisión y los de Ley, a dos.

Durante el período 1999-2008 el único momento donde la tendencia a la baja se quiebra es en 2004. Sin embargo, esto puede deberse al hecho atípico de que un solo diputado, Alfredo Atanasof, presentó varios proyectos que usualmente sólo tienen origen en el Poder Ejecutivo (ver detalle en anexo A).

No se observa un correlato directo entre mayor actividad de la Cámara por la cantidad de proyectos ingresados respecto de los proyectos girados a la Comisión del

MERCOSUR. Se requerirían análisis más profundos para establecer si realmente los proyectos relacionados con el MERCOSUR tienen una dinámica propia que no depende de la mayor o menor actividad de la Cámara.

3.2 Mención de los proyectos según origen

Como se puede observar, más del 90 % (807 de 847) de los proyectos tuvieron su origen en la propia Cámara de Diputados. La escasa proporción que representan los proyectos iniciados en la Cámara de Senadores tienen una explicación lógica: es muy difícil que puedan existir leyes relacionadas con el MERCOSUR, ya que la legislación del bloque se crea en otras instituciones.

Periodo	Origen		
	Cámara de Diputados	Senado de la Nación	Poder Ejecutivo
1999	134	3	2
2000	116	0	2
2001	98	0	0
2002	73	0	5
2003	69	1	5
2004	154	0	4
2005	81	0	5
2006	43	0	5
2007	15	0	8
2008	24	0	0
Total	807	4	36



Es, sin embargo, extraño observar que también los proyectos ingresados por el Poder Ejecutivo representan una escasa proporción (menos del 5 %). En parte, se debe a mecanismos que evitan el envío al Poder Legislativo de la normativa del bloque (como se analiza en el apartado 3.4). Por otra parte, la demora en el envío de los acuerdos alcanzados es una práctica recurrente; en algunos casos, los legisladores debieron presentar la normativa para su aprobación.

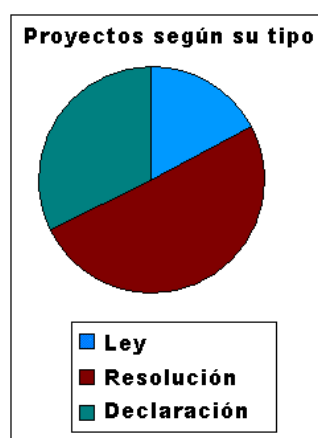
La preeminencia de proyectos con origen en la Cámara de Diputados parece demostrar un gran interés de los legisladores por el proceso de integración regional y sus asuntos; la iniciativa propia representa la inmensa mayoría. La agenda de la Comisión MERCOSUR durante los 10 períodos analizados fue, en su mayoría, dictada por los propios diputados.

3.3 Análisis de proyectos por tipo

En la Cámara de Diputados se pueden presentar tres tipos de proyectos: Ley, Declaración y Resolución. Los primeros requieren para su sanción de la aprobación en las dos cámaras legislativas, mientras que las Declaraciones y las Resoluciones son aprobadas por cada cámaras.

Durante los 10 períodos analizados, casi la mitad de los proyectos corresponden a las Declaraciones (un 49 %), y la otra mitad se compone de Resoluciones (32 %) y Leyes (17 %). Siendo la reciprocidad un requisito para la normativa del bloque, es casi natural que el menor tipo de proyectos sea de Ley.

Periodo	Tipo de proyecto		
	Ley	Resolución	Declaración
1999	26	70	43
2000	18	65	35
2001	10	52	36
2002	10	40	28
2003	15	28	32
2004	23	73	62
2005	19	45	22
2006	13	26	9
2007	8	11	4
2008	6	13	5
Total	148	423	276



Sobre la escasez de leyes sobre MERCOSUR, debemos tener en cuenta que el decreto 1080/96 del Poder Ejecutivo Nacional dio carácter de *normativa supranacional* a las resoluciones ministeriales que incorporaban las resoluciones del Grupo Mercado Común y por lo tanto, un rango superior a las leyes. Cabría preguntarse la constitucionalidad de un instrumento que otorga mayor valor a una decisión administrativa de un Ministerio que a una Ley de la Nación.

La inexistencia de un mecanismo por el cual los Parlamentos nacionales coordinen leyes entre ellos es una característica del MERCOSUR. Es auspicioso que en el Parlamento del MERCOSUR se haya previsto un mecanismo orientado a la armonización de las legislaciones de los Estados Partes a través de la acción de los Parlamentos Nacionales, los llamados Anteproyectos de norma.

¿Es sólo mediante la ratificación o rechazo que el Parlamento puede influir en la política exterior?. Consideramos que no, ya que en nuestra historia es posible encontrar

importantes posiciones tomadas por el Congreso de la Nación a través de proyectos de Declaración.

Por ejemplo, podemos citar que la recomendación de ruptura de las relaciones diplomáticas con el Imperio Alemán en septiembre de 1917. En ese momento, tanto el Senado como la Cámara de Diputados se expresaron a través de sendos Proyectos de Declaración, aunque el Poder Ejecutivo se negó a tomar la medida.

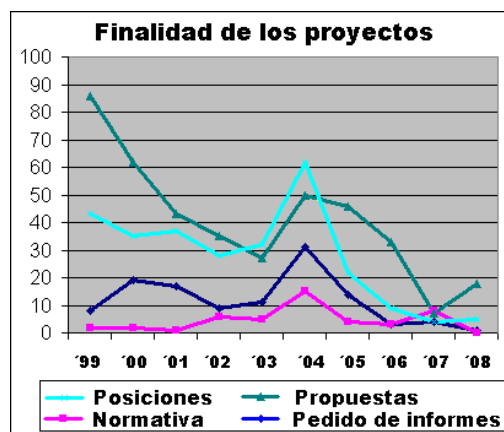
Asimismo, el Poder Legislativo no sólo está obligado en ciertos casos a legislar: algunos tratados internacionales de derechos humanos le imponen la obligación de eliminar del ordenamiento jurídico las normas contrarias a los derechos protegidos.

Es decir, a nuestro entender el Poder Legislativo no sólo puede rechazar o aprobar lo actuado en materia de política exterior, sino que puede expresar su opinión como integrante del Estado y en algunos casos, está obligado a actuar según sus atribuciones. De lo contrario, el Estado incurriría en responsabilidad internacional.

3.4 Finalidad de los proyectos

Al observar los números totales del período sorprende la pequeña cantidad que en esta temática ocupa la aprobación de la normativa del MERCOSUR (6 %), siendo la menor de todas las áreas tratadas. En orden creciente, le siguen los pedidos de informe (14 %), las posiciones respecto a algún asunto (32 %) y las propuestas (48 %).

Periodo	Finalidad del proyecto			
	Pedido de informes	Normativa del bloque	Propuestas	Posiciones
1999	8	2	86	43
2000	19	2	62	35
2001	17	1	43	37
2002	9	6	35	28
2003	11	5	27	32
2004	31	15	50	62
2005	14	4	46	22
2006	3	3	33	9
2007	4	8	7	4
2008	1	0	18	5
Total	117	46	407	277



Es decir, aproximadamente un 80 % de los proyectos intentaron expresar posturas propias de la Cámara de Diputados, buscando ejercer influencia sobre la definición de la política exterior, más que sobre el control o la aprobación de lo ejecutado. Es decir, iniciativas que abordaron la temática desde el interés de los propios legisladores, más que en relación con el Poder Ejecutivo.

Detengámonos en la escasa preponderancia de la normativa del bloque en el total de proyectos presentados. Una de las formas de evitar la intervención parlamentaria es a través de la protocolización de las normas MERCOSUR en ALADI, pese a que por su contenido necesitarían aprobación parlamentaria. Rodolfo Geneyro sostiene que esta situación:

“...genera una inseguridad jurídica evidente por afectar la distribución de competencias derivadas de mandatos constitucionales. Pero, lo que hasta ahora surgía como una advertencia académica, ya ha generado una decisión judicial que convalida esta interpretación. El Tribunal en lo Contenciosoadministrativo del Uruguay (autos: “Alianca da Bahía Compañía de Seguros c. Estado s. Acción de Nulidad), anuló el decreto 299/95 por el cual se aprobara como Acuerdo de Alcance Parcial de ALADI, el convenio para la facilitación del Transporte Multimodal de Mercancías”. (Geneyro, 2000: 249).

En la página de ALADI referida a este Acuerdo de Alcance Parcial no se menciona que en Uruguay fue abrogado por decisión judicial (ver Anexo sección B). En Argentina, por decreto 415/91, las normas protocolizadas en ALADI no requieren tratamiento parlamentario si tratan sobre preferencias arancelarias; aunque la normativa protocolizada en ALADI no se ha limitado a esta temática.

3.5 Temática de los proyectos

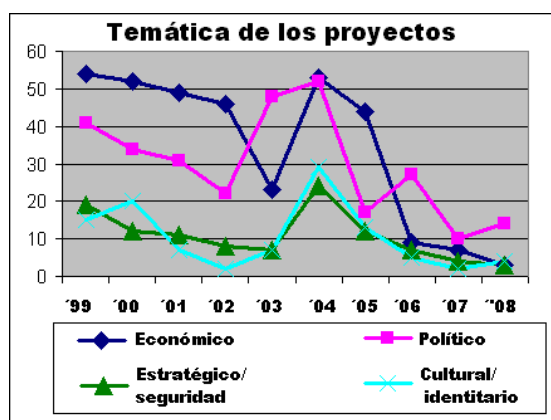
Para abordar la temática de los proyectos, recurrimos a la clásica división utilizada en las relaciones internacionales entre temáticas económicas, políticas y geoestratégicas o de seguridad. Decidimos insertar la dimensión cultural o identitaria, sin pretender involucrarnos en la discusión sobre el concepto de *soft power* desarrollado por Joseph Nye Jr.

Los números nos muestran una clara preponderancia de las temáticas económicas entre 1999 y 2002, revertida en 2003, y que continúa en 2004 y 2005. Los últimos tres años de la serie, en cambio, muestran que la mayor cantidad de proyectos tuvieron como temática las cuestiones políticas. El 72 % de los proyectos tuvieron un contenido económico o político.

Tal vez aquí sí se exprese una “creciente dimensión política” de la integración. Una paradoja importante es cómo los proyectos de carácter económico tuvieron mayor peso en años en que Argentina experimentaba superávit comercial con su principal

socio del MERCOSUR, mientras que a medida que el déficit creció las temáticas económicas pierden peso en la agenda legislativa.

Periodo	Temática del proyecto			
	Económico	Político	Estratégico/ Seguridad	Cultural/ Identitario
1999	54	41	19	15
2000	52	34	12	20
2001	49	31	11	7
2002	46	22	8	2
2003	23	48	7	7
2004	53	52	24	29
2005	44	17	12	13
2006	9	27	7	5
2007	7	10	4	2
2008	3	14	3	4
Total	340	296	107	104



En la faz económica, uno de los temas más relevantes que se han tratado a través de proyectos fueron los referidos a la problemática de la exportación del arroz con destino al mercado brasileño y a países extra-bloque. Esta temática insumió 15 proyectos de resolución de 1999 a 2006.

En el caso del azúcar, el problema mayor se refería a la resolución 457/99 que otorgó una preferencia al azúcar producido en los países del MERCOSUR, generando una rebaja del 10 % en los aranceles. Entre 1999 y 2003 encontramos 33 proyectos presentados sobre la temática.

En cuestiones políticas, la marcha de las negociaciones internacionales con otros bloques como la Unión Europea, ALCA y Comunidad Andina motivó ocho proyectos entre 2001 y 2005. Aunque es importante aclarar que las negociaciones en el marco de la OMC fueron seguidas por la Comisión bicameral de seguimiento de las negociaciones agrícolas internacionales.

En la dimensión estratégica/seguridad incluimos, entre otros, aquellos proyectos relacionados con la protección del acuífero guaraní. La temática comienza a ser explorada en 2003 y hasta 2006 se presentan 18 proyectos; luego el tema desaparece de la agenda de la Comisión.

En la dimensión cultural/identitaria podemos mencionar diversos proyectos promoviendo la enseñanza de la lengua portuguesa: siete entre 2004 y 2006. En 2008 se presentó un proyecto de ley para incorporar al guaraní como lengua oficial del MERCOSUR, refrendado en la cumbre de presidentes del 22 y 23 de julio de 2009.

Otro proyecto repetidamente presentado, y que se convirtiera en la ley 25.783 se refería a “Instituir el día 26 de marzo de cada año como ‘Día del MERCOSUR’, en conmemoración de la firma del tratado de Asunción”.

4. LA OPINIÓN DE LOS PROTAGONISTAS

En este capítulo se incluyen las entrevistas de tipo abierta al Presidente de la Comisión MERCOSUR, y al responsable de la Dirección de Asuntos Parlamentarios de la Cancillería Argentina.

4.1 Diputado de la Nación Dr. Julián Martín Obiglio

El Diputado de la Nación Dr. Julián Martín Obiglio asumió su banca en diciembre de 2007 y es el Presidente de la Comisión del MERCOSUR desde marzo de 2008. En el aspecto profesional, es abogado y tiene un Máster en Derecho Empresario y un Máster en Estudios Políticos Aplicados. Pertenece al bloque Propuesta Republicana.

¿Cómo evaluaría la agenda de la Comisión del MERCOSUR durante su participación en ella?

“La agenda de la Comisión del MERCOSUR tiene la característica de ser breve, porque no ha tenido gran contenido. Todos los temas que han llegado a la Comisión han sido despachados, no tenemos nada pendiente para despachar, excepto por un proyecto que está siendo reformulado y será tratado próximamente.

No ha habido grandes temas, porque en general son ratificaciones de lo que ya fue pactado por los Ejecutivos de los Estados miembros, lo único que hay que hacer es aprobar o rechazar esos acuerdos. Lo único que se realizó extra-legislativo durante 2009 fue la reunión del 2 de junio donde se trató la suspensión de la ley que aprobó el ingreso de Venezuela en el MERCOSUR”.

¿Por qué considera que no se trataron grandes temas en la Comisión?

“Existe un problema de comunicación, ya que se entregan las comisiones a la oposición pero luego no se les da la participación necesaria. Para citar un ejemplo, en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR del pasado 23 y 24 de julio de 2009, no hubo nadie invitado de esta Comisión, debería al menos haber estado yo como Presidente.

No ha habido grandes temas como en otros años en el caso del azúcar, el arroz, porque no se le han derivado temas relevantes a la Comisión por estar en manos de la oposición. Hoy en día la oposición tiene prácticamente mayoría, con lo cual en vez de dar giro a los proyectos a esta Comisión se les da giro a Relaciones Exteriores y se termina ahí el tema. No se puede tener más iniciativa que tratar los proyectos que llegan”.

¿Cuál considera que es el rol del Congreso de la Nación en la definición de la política exterior de integración?

“La integración depende un poco más del Poder Ejecutivo, fundamentalmente los pasos próximos deberían ser el dictado de normativa e instituciones supranacionales. Hasta que no avancemos en eso el MERCOSUR seguirá siendo voluntarismo.

¿A qué me refiero con esto? Por ejemplo a tener una política energética supranacional, Argentina debería tener una política energética común con Chile, Bolivia, Brasil, Uruguay, Paraguay.

Otros objetivos deseables son tener fronteras integradas, o un control medioambiental regional, en vez de tener diferendos como el que tiene Argentina con Uruguay por una pastera. Necesitamos un órgano supranacional que establezca los límites de contaminación permitidos, la distancia con la población o con los cursos de agua.

Hasta que no se avance con temas supranacionales va a seguir estancado el MERCOSUR, pero las facultades dependen del Poder Ejecutivo. Lo que puede aportar el Poder Legislativo es un muy buen trato con sus homólogos de otros países del bloque, y que eso favorezca el dictado de leyes que vayan en el mismo sentido”.

¿Cuál fue su actuación desde la Presidencia de la comisión?

“Al asumir la Presidencia de la Comisión del MERCOSUR comencé un trabajo de colaboración con la Comisión del MERCOSUR del Parlamento de Brasil, fue el primer contacto que se realizó de este tipo. Es un muy buen contacto y quedamos en intercambiar información para tratar cualquier tema complejo.

El objetivo es que si los tiempos son acordes y el espacio político lo permite, generar iniciativas políticas conjuntas desde los Parlamentos. Ya que nos vemos en el Parlamento del MERCOSUR, conversamos allí las cuestiones, y ha funcionado más el PARLASUR que el vínculo entre las comisiones de los Parlamentos locales. Allí habría un primer un paso para continuar desarrollando el trabajo.

Definitivamente, la coordinación de leyes que fueran acercando las normativas nacionales a un consenso en el bloque debería ser la tarea del Parlamento del MERCOSUR”.

¿De qué manera cree usted que podría dotarse de mayor legitimidad democrática al bloque?

“Considero que el MERCOSUR tiene legitimidad democrática, sin embargo hay que cumplir de manera integral los acuerdos firmados. Por ejemplo, en el caso de la cláusula democrática, tenemos una discusión bastante clara con Venezuela. Lo que habría que definir es qué quiere decir democracia, si votar cada 4 años o hay algo más.

Yo considero como parte de la democracia el respeto de ciertos valores, de ciertos principios, división de poderes, libertad de prensa, libertad de circulación, libertad de comunicación, propiedad privada, entre otras. Habría que ser más precisos en la definición y establecer un mecanismo de evaluación del cumplimiento de estos valores, en este momento lo dirían los Estados partes”.

[4.2 Director de Asuntos Parlamentarias Mtro. Marcelo Salviolo](#)

El Director de Asuntos Parlamentarias Mtro. Dr. Marcelo Salviolo asumió su cargo en el año 2006.

¿Cuáles son las tareas que desarrolla el área a su cargo?

“La Dirección de Asuntos Parlamentarios (DIAPA) es una de las cuatro áreas de competencia en las que se divide la Subsecretaría de Relaciones Institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Hace 3 años aproximadamente que me desempeño al frente de esta Dirección.

Nuestro trabajo en la DIAPA tiene distintos objetivos o áreas de trabajo, que podríamos mencionar como el enlace y gestión, el intercambio de información, la asistencia a legisladores que lo solicitan y el seguimiento de proyectos de ley en el Congreso. Por supuesto que estas cuatro áreas de trabajo están interrelacionadas y son de doble vía entre la Cancillería y el Congreso”.

¿En qué consistirían esas áreas de trabajo?

“Primeramente mencionaré las tareas de **enlace y gestión**, que se refieren a mantener un contacto con un poder soberano como es el Legislativo, donde ejercen funciones los representantes del pueblo. Nosotros recibimos pedidos de información, la reenviamos al área que corresponda, la organizamos, aportamos contactos, no nos limitamos simplemente a derivar.

El área encargada del tema –supongamos MERCOSUR político- responderá la consulta puntual, la substancia. Nosotros tratamos de considerar los acuerdos que podrían ser útiles en la discusión, informaciones de prensa, etc., aportando un valor agregado que le sirva al legislador o su asesor.

En segundo lugar, para mí es muy importante tener una política de **compartir información**. Por ejemplo, conociendo que existen grupos de amistad con distintos países, informar de la próxima apertura de una Embajada en Armenia, para el caso que hubiera legisladores interesados en crear un grupo de amistad con ese país.

Por supuesto es muy importante la colaboración casi constante que se realiza con las comisiones de relaciones exteriores, muchas veces se pueden dar opiniones o asesoramientos, pero no directivas, simplemente se puede aportar lo último que pasó en determinado país o región para que los proyectos legislativos se elaboren con mejores datos.

En tercer lugar, también **asistimos a los legisladores** para reuniones específicas. Por ejemplo, cuando se realizan reuniones de Parlamentos regionales, como puede ser PARLASUR, PARLATINO, PARLACEN, Parlamento Andino. Próximamente en Ecuador habrá una reunión de este tipo.

Nosotros acompañamos a las delegaciones nacionales, preparamos informes, señalamos algunos datos a tener en cuenta. Por ejemplo, en la cumbre de presidentes del MERCOSUR de julio se elaboró una declaración sobre el no reconocimiento de los resultados de las elecciones en Honduras si son organizadas por el gobierno de facto; eso seguramente va a ser tratado en la próxima reunión de PARLASUR.

Incluso asistimos cuando las autoridades del Congreso deben ser parte de otros foros, como la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), la reunión del Foro Parlamentario Iberoamericano, u otros.

En cuarto lugar y muy importante, es la tarea que realizamos de **seguimiento de los proyectos de Leyes** que se elaboran, o los que están en trámite, por ejemplo la aprobación de acuerdos o convenciones. La aprobación de algunos acuerdos a menudo puede ser fundamental, pues el otro país manifestó un gran interés, lo ratificó rápidamente y nosotros como gesto podemos entender eso, se lo transmitimos a los legisladores.

Aquí es donde debemos tener en cuenta la dinámica legislativa, los pasos que se siguen, conocer a qué comisiones fue girado un proyecto y qué implicancias tiene eso, cómo hacer llegar la información a todos los involucrados, asistir en su tratamiento en la reunión de asesores, ofrecer la presencia o mayor información durante la reunión de los diputados en la comisión. Y por supuesto, las alternativas de aprobación en el plenario. Esto sería un seguimiento del estado parlamentario.

Por supuesto que estos cuatro aspectos, como mencionaba, están interrelacionados y muchas veces el trabajo es multidimensional. Por ejemplo recientemente se realizó un encuentro histórico, legisladores de Argentina y Chile se encontraron en una base de la Antártida, y está prevista una reunión en el futuro en el mismo lugar”.

-¿Qué otro ámbito institucional es importante para la marcha de la política exterior?

“Otro ejemplo de una relación de trabajo importante es con la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, ya que es la encargada de aprobar los nombramientos de cónsules honorarios que residen en el país (ya que nuestra Ley del Servicio Exterior no admite este tipo de funcionarios representando a Argentina).

A su vez, la Comisión de Acuerdos del Honorable Senado de la Nación se encarga de recibir los antecedentes, evaluar y aprobar el nombramiento de Ministros y Embajadores argentinos. Recientemente se ha implementado una modalidad de audiencia con los Embajadores que el país está enviando a destino, antes sólo se hacían con los funcionarios llamados “políticos”, es decir los nombrados por el artículo 5º de la Ley del Servicio Exterior.

Esto, en resumidas cuentas, es el trabajo que realizamos en la Dirección de Asuntos Parlamentarios de la Cancillería”.

CONCLUSIONES

Es una paradoja que un proceso de integración nacido para fortalecer las instituciones republicanas haya avanzado soslayando el papel de los parlamentos nacionales, que son esenciales a la democracia, pues aportan el elemento pluralista del debate.

El intento de abandono de la visión unidireccional centrado en lo comercial hacia 1999-2000 se vio frustrado por la propia CPC MERCOSUR, y tampoco los Parlamentos nacionales aprovecharon la oportunidad para reclamar más poder de decisión.

La etapa de la “creciente dimensión política” llevó a la creación de UNASUR y PARLASUR, pero no a una mayor influencia de los parlamentos nacionales. Si tampoco se hizo uso de plebiscitos o referendos, ¿Cómo fortalecer la ciudadanía mercosuriana y el debate democrático?

La pregunta sobre si los únicos legisladores que cuentan con legitimidad popular en el MERCOSUR, o sea los Parlamentos Nacionales, tuvieron el lugar que merecen en la política exterior hacia el proceso de integración debe ser respondida por partes.

En el caso de los integrantes de la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, como parte del Congreso Nacional, no parecen haber tomado parte en las negociaciones del MERCOSUR ni siquiera como observadores. La sensación es que para algunos actores el lugar de la Cámara baja en la política exterior de la integración es ratificar o rechazar lo actuado por el Poder Ejecutivo.

El Congreso argentino, a través de la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados, ha mostrado una reducida importancia en las actividades del bloque. Ya sea porque la normativa girada para su tratamiento fue escasa, o porque sólo en algunos temas tuvieron participación los legisladores. La propuesta de usar la diplomacia parlamentaria para la solución del conflicto con Uruguay por las plantas de celulosa fue descartada por el oficialismo.

Sin embargo, durante los 10 períodos legislativos estudiados hay una gran variación de la cantidad de asuntos ingresados y tratados en la Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados de la Nación. Sólo el 4,25 % de lo ingresado

tuvo como origen en el Poder Ejecutivo, predominando la iniciativa propia de los Diputados.

Que el 80 % de los proyectos fueron posiciones o propuestas hacia el MERCOSUR muestra un alto interés y participación de los legisladores en los desarrollos del bloque. En algunos casos, incluso, tratando de superar la morosidad del Poder Ejecutivo.

Sólo en 2003 y 2006 a 2008 los proyectos con temáticas políticas superaron a las económicas. La “creciente dimensión política” puede explicar esto, aunque los años no coinciden exactamente. Entre los proyectos de carácter económico, se destaca el interés por el azúcar y el arroz, que generaron incluso negociaciones de los legisladores.

A nivel global, podemos decir que la cámara baja ha tratado de hacer oír su voz al dictar una agenda de política exterior por iniciativa propia. Las temáticas abordadas muestran una clara preeminencia de los temas económicos y políticos, y el análisis por finalidad resalta la potencialidad de la Cámara de Diputados como origen de propuestas.

Sin embargo, un cúmulo de factores reducen la posible influencia de los legisladores sobre el MERCOSUR. Hemos mencionado que se en los comienzos de la integración se avanzó sin dar participación a los Parlamentos, o se crearon instituciones para “acelerar” su tarea. A nivel interno, se internalizan normas sin darle participación al Poder Legislativo, no se envían los acuerdos firmados para su ratificación, o no se invita a los legisladores a las reuniones del bloque.

Es sintomático que el Tratado de Asunción sólo obligara a los Ejecutivos a “mantener informados” a los Parlamentos. La visión instrumentalista del Parlamento como una institución residual o secundaria incapaz de producir iniciativas y relegada a refrendar lo actuado, subyace durante todo el período analizado y no se revierte durante la “creciente dimensión política”.

Es claro que a medida que avanza un proceso de integración, sus temáticas se vuelven más complejas y alejadas de la ciudadanía. El espacio ideal para mediatizar esta construcción y generar consenso para la política exterior a través del debate es el Congreso Nacional, ya que no parece posible realizar plebiscitos sobre la marcha del bloque.

De las entrevistas realizadas se desprende que los canales institucionales existen, aunque el tratamiento de proyectos o la presencia de legisladores en reuniones del bloque se ven afectados por consideraciones de otra índole.

Considero que dotar de mayor legitimidad democrática al proceso y devolverle al Poder Legislativo el espacio perdido en cuanto a definición, control y ejecución de la integración, es un imperativo que dará sustentabilidad al MERCOSUR. La creación del PARLASUR, que no tiene capacidad legislativa, puede ser una vía para fortalecer los Parlamentos nacionales si se utilizan algunas de sus atribuciones, o si se transforma en un espacio de colaboración entre los Parlamentos nacionales.

RECOMENDACIONES

Creo que es hora de repensar el rol del Poder Legislativo en la política exterior argentina en general, y en la política hacia el MERCOSUR en particular. Parece necesario que la política exterior argentina emplee los variados canales de acción con que cuenta el Congreso Nacional: comisiones asesoras permanentes, grupos de amistad con otros países, reuniones interparlamentarias, entre otros.

Mencionaremos algunas recomendaciones generales para fortalecer el papel de los Parlamentos nacionales en la elaboración de la política exterior hacia el proceso de integración MERCOSUR:

- Incluir a los parlamentarios nacionales como observadores en la negociación de los acuerdos más importantes;
- Capacitar a los parlamentarios y sus asesores en temáticas del MERCOSUR;
- Formar expertos en estrategias parlamentarias sobre política exterior de integración;
- Estudiar la creación de un observatorio de internalización de legislación;
- Abandonar la protocolización a través de ALADI como forma de evitar al Parlamento;
- Crear una instancia de intercambio de normativas entre los Parlamentos nacionales para lograr una mirada común sobre ciertos temas;
- Dotar al Parlamento del MERCOSUR de capacidad de control de otros órganos del bloque;
- Definir claramente el lugar del PARLASUR, PARLATINO y otras instituciones similares, evitando que se superpongan y generen confusión en la ciudadanía.

ANEXO

A) Normativa del MERCOSUR presentada para su aprobación por el Diputado de la Nación Dr. Alfredo Atanasof en 2004:

Fecha	Expediente	Copete
Ley	7533-D-2004	Aprobación del "Protocolo de contrataciones publicas del MERCOSUR".
Ley	7532-D-2004	Aprobación del "acuerdo para la creación de la visa MERCOSUR".
Ley	7531-D-2004	Aprobación del "Mecanismo para el ejercicio profesional temporario", aprobado por Decisión del Consejo del Mercado Común 25/03, suscrita en la ciudad de Montevideo, República oriental del Uruguay, el 15 de diciembre de 2003.
Ley	7530-D-2004	Aprobación del "Acuerdo sobre el beneficio de la justicia gratuita y asistencia jurídica gratuita entre los estados partes del MERCOSUR".
Ley	7529-D-2004	Aprobación del "Acuerdo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los estados partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile".
Ley	7528-D-2004	Aprobación del "Acuerdo sobre extradición entre los estados parte del MERCOSUR".
Ley	7527-D-2004	Aprobación del "acuerdo sobre extradición entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile".
Ley	7526-D-2004	Ratificación del acuerdo sobre jurisdicción en materia de contratos de transporte internacional de carga entre los estados partes del MERCOSUR.
Ley	7525-D-2004	Ratificación del acuerdo sobre jurisdicción en materia de contratos de transporte internacional de carga entre los estados partes del MERCOSUR, República de Bolivia y la República de Chile.
Ley	7524-D-2004	Aprobación del acuerdo sobre el beneficio de la justicia gratuita y asistencia jurídica gratuita entre los estados partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.

B) Acuerdo de Alcance Parcial N° 8 referido a las “Normas de aplicación a los contratos de transporte multimodal de mercancías” de ALADI. Disposiciones de internalización del Listado de Disposiciones, Sumarios y Textos (Puede consultarse en <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacos.nsf/5907ef28575b756103256d2c005e5b6c/d14c34664c926d7a0325682500797d3d?OpenDocument>).

ARGENTINA: Decreto N° 415 de 18/03/1991 (CR/di 274)

BRASIL: Decreto N° 1.563 de 19/07/1995 (SEC/di 655)

PARAGUAY: Decreto N° 16.927 de 16/04/1997 (SEC/di 962)

URUGUAY: No se cuenta con la información de puesta en vigencia.

BIBLIOGRAFÍA

BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile. “*El Sistema de Internalización de normas en el MERCOSUR: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea*”. Ius et Praxis [online]. 2005, vol. 11, no. 2, pp. 227-260. ISSN 0718-0012. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122005000200007&lng=es&nrm=iso

CRAWLEY, Andrew. “*MERCOSUR: en busca de una nueva agenda*”. Buenos Aires, INTAL, 2004. Documento de trabajo IECI-06^a, parte de la Iniciativa Especial de Comercio e Integración.

CAETANO, Gerardo; PÉREZ ANTÓN, Romeo; La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos. En publicación: “*Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*”. Gerónimo de Sierra (comp.), CLACSO, 2001. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierra/caetano.pdf> [con acceso el 01-07-2009]

CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén M. (comps) “*La encrucijada política del MERCOSUR*” Ed. CLAEH, Montevideo, 2003. Disponible en http://www.oas.org/sap/publications/2003/claeh/claeh_encruci/oea_claeh_encrucijada.pdf [con acceso el 01-07-2009].

Diario Clarín, 10 de marzo de 2000. “A Chile, pensando en el Mercosur” Declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto Dr. Adalberto Rodríguez Giavarini en el programa de TV por cable Redacción Abierta, Disponible en <http://www.clarin.com/diario/2000/03/10/t-02803d.htm> [con acceso el 08-05-2009].

GENEYRO, Rodolfo; “El Parlamento en la integración: el desafío de una nueva construcción democrática” en GROSSO, Beatriz Marina y SVETAZ, María Alejandra (compiladores); “*El poder legislativo en la democracia y la integración*”, Organización de Estados Americanos, Buenos Aires, 2000.

JAUREGUI, Lisandro Luís; “*La Constitución Nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la política exterior argentina*”, Publicado por el Centro de Capacitación Superior del Senado, 3º Premio en el Concurso El Poder Legislativo en la Constitución Nacional -2003-. Disponible en

<<http://www.senado.gov.ar/web/cecap/publicaciones/tercer.php>> [con acceso el 01-05-2009].

PEROTTI, Alejandro D. E y VENTURA, Deisy, “*El Proceso Legislativo Del MERCOSUR*”. Uruguay: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. Disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_5232-544-1-30.pdf pdf [con acceso el 01-07-2009]

REGLAMENTO DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA, Actualizado y revisado por el Departamento de Asuntos Parlamentarios de la Dirección de Información Parlamentaria, dependiente de la Secretaría Parlamentaria, con las modificaciones introducidas hasta el 11 de marzo de 2009 (Resolución 2019/96 del 26/12/96 de la Presidencia de la HCDN).

WOISCHNIK, Jan (Ed.) “*Hacia el Parlamento del MERCOSUR. Una recopilación de documentos*”, Ed. Fundación Konrad Adenauer y Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Impreso en Montevideo, Uruguay, 2.004. Disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_5750-544-4-30.pdf [con acceso el 01-05-2009].