

Parlamento Regional y
Sociedad Civil
en el proceso de integración
¿Una nueva oportunidad
para «otro» MERCOSUR?

GERARDO CAETANO

A N Ā L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

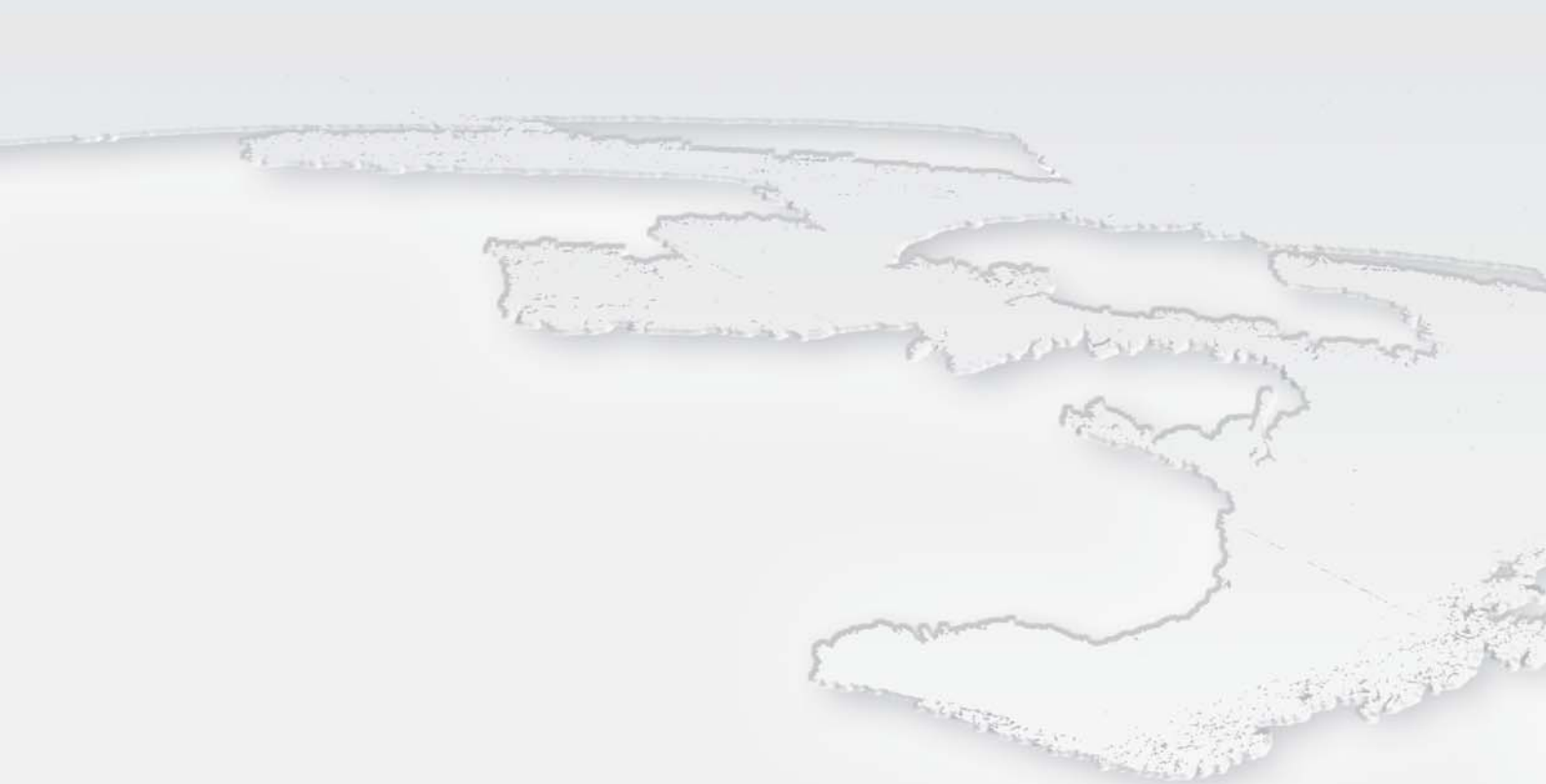
REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El Sobreendeudamiento Soberano en Debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación Socioeconómica y Desigualdades: Desafíos para las Políticas Públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las Promesas Incumplidas. Los Países Pobres se Rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional	DANIEL CHASQUETTI
La Izquierda Uruguaya y la Hipótesis del Gobierno. Algunos Desafíos Político-Institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la Región y en el Mundo: Conceptos, Estrategias y Desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a Propósito de los Desafíos del Movimiento Sindical Uruguayo	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas Públicas de Comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y Dilemas de la Izquierda en la Antecámara del Gobierno	GABRIEL PAPA
La Asociación Interregional MERCOSUR-UNION EUROPEA: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema	GUSTAVO DE ARMAS
La larga marcha hacia la igualdad social	NELSON VILLARREAL
Hacia una Nueva Ley de Negociación Colectiva	
¿Nuevas? Estrategias de Relaciónamiento entre Empresarios y Gobierno	LILIANA PERTUY
Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR	GERARDO CAETANO
¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR?	GERARDO CAETANO MARCEL VAILLANT
Desafíos institucionales del MERCOSUR	ALVARO PADRÓN
Mercociudades: una apuesta al Mercosur	HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO
Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay	GERARDO CAETANO

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Parlamento Regional y
Sociedad Civil
en el proceso de integración
¿Una nueva oportunidad
para «otro» Mercosur?

GERARDO CAETANO



diciembre 2006

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Gerardo Caetano

Historiador y politólogo. Coordinador Académico del Observatorio Político, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Coordinador del Programa «Democracia, Gobierno e Integración» del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Integró el Grupo de Trabajo de Alto Nivel (GTAN) al que las autoridades de la CPC solicitaron la elaboración de un anteproyecto de Protocolo para la creación del Parlamento del Mercosur en el año 2005. Integra actualmente el Grupo de Trabajo para la creación del Observatorio Democrático del MERCOSUR. Presidente del Centro UNESCO del Uruguay. Docente de cursos de grado y de posgrado en el Uruguay y en el extranjero. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.

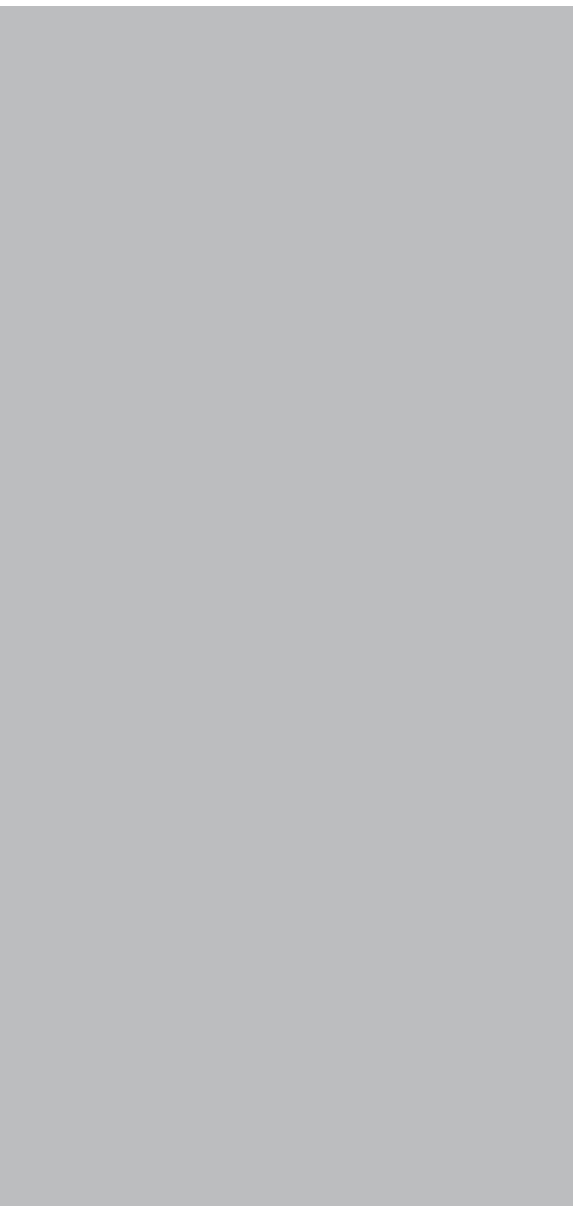
FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR – Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com

ISSN: 1510-964X

Índice

PRÓLOGO	5
I. INTRODUCCIÓN	7
II. EL RETO DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL MERCOSUR	9
1. Correspondencia entre filosofías e instituciones integracionistas	9
2. Las etapas de la evolución institucional en el Mercosur	13
3. De la crisis a los programas augurales del 2003	18
4. La «frustración» de la no concreción del «Protocolo Ouro Preto II»	22
5. El bienio 2004-2006 y algunas de sus claves	26
III. EL DEBATIDO PROCESO DE LA CREACIÓN DE UN PARLAMENTO DEL MERCOSUR	33
1. La gradualidad del proceso	33
2. Características, etapas, objetivos y competencias del Parlamento del Mercosur	38
IV. EN EL MOMENTO ACTUAL DEL MERCOSUR, ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ UN PARLAMENTO DEL MERCOSUR?	45



Prólogo

Una vez más, una publicación de «Análisis y Propuestas» de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay, vuelca a la sociedad una temática trascendente, y convoca en torno a la construcción del MERCOSUR.

Este trabajo del Prof. Gerardo Caetano, que se funda de un modo natural en sus reconocidas cualidades de historiador y politólogo, se ve enriquecido por su directa participación en diversas actividades de análisis y asesoramiento en distintos ámbitos del MERCOSUR en los últimos años.

En particular, su calidad de integrante del grupo técnico de alto nivel que redactó el proyecto de protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR le permite volcar en estas páginas convicciones profundas, alimentadas por la vivencia directa en contacto con las largas y apasionantes negociaciones diplomáticas y po-

líticas que desde mediados de 2003 hasta finales de 2005, dieron forma –por cierto que no definitiva- a este parlamento mercosuriano que por estos días comienza sus trabajos en su sede permanente en la ciudad de Montevideo.

En uno de los tantos pasajes densamente cargados de conceptos, el autor encierra como en una cáscara de nuez la esencia de esta construcción parlamentaria.

Se trata –dice- «de crear un instrumento idóneo y potencialmente eficaz para profundizar y democratizar el proceso de integración; de una contestación firme a las debilidades constatadas del formato institucional de rígido corte intergubernamental; de una renovada expresión de rehabilitación de la política como motor de integración; de una vía para contribuir a la construcción de ciudadanía y actores sociales de proyección regional; de configurar una usina de

visiones y liderazgos con vocación y proyección genuinamente regionalistas».

Sobre la base de una exposición cronológicamente ordenada y con citas de aquellos documentos que se consideran relevantes, Caetano no sólo plantea la historia del proceso, sino que construye el gran debate político sobre las cuestiones fundamentales implicadas en el establecimiento de este Parlamento.

En esta tarea aparece también la visión del politólogo, y el trabajo hace que lo histórico trascienda impregnando con vigor intelectual los debates del presente.

Baste como referencia la escueta cita utilizada más arriba; allí se abren con variados y profundos matices las cuestiones del déficit democrático en la integración, la constitución de ciudadanía, la participación social, la superación del monolitismo del esquema intergubernamental actual, la reinstalación de la centralidad política en el proyecto de consolidación comunitaria, la elaboración de una visión regionalista geopolítica y cultural, etc.

En particular Caetano deja asentada con claridad meridiana la cuestión fundamental, de lo que podría llamar un cambio de fase histórica en el proceso del MERCOSUR desde la llegada al gobierno de fuerzas políticas a las que bien les cabe el denominador común de «progresistas»: la construcción de un mercado común entre nuestras naciones, sólo es posible como parte de un proyecto político de construcción comunitaria en un sentido integral, liderado por

nuestros estados y protagonizado por nuestras sociedades.

Desarrolla asimismo los elementos esenciales en el marco del rol que jugará este parlamento, para abordar la dilucidación de dos cuestiones que señala como centrales para avanzar en esta intrincada hora: primero, una nueva institucionalidad para un nuevo MERCOSUR; y segundo, como él mismo le llama; la superación de un soberanismo decimonónico que nos permita acceder a una nueva dimensión de la soberanía supranacional sin menoscabar en absoluto nuestra actual condición de estados nacionales soberanos.

Hacia el final el autor se plantea casi como una reflexión sobre su propio trabajo que «no debe silenciarse que el Parlamento del MERCOSUR nace en circunstancias especialmente difíciles y que una argumentación casi en forma de alegato en torno a la necesidad y justificación de su creación, no resulta intelectualmente sencilla.» Y se responde más adelante que sólo puede defenderse desde el reconocimiento de la hondura del desafío y desde una visión estratégica de mediano plazo.

Justamente cabría mencionar como síntesis, que este trabajo de Caetano aporta desde la primera a la última página, múltiples y valiosos elementos para el diseño de esa visión estratégica sin la cual es imposible dotarse de la fuerza y la paciencia histórica que nos impulsen a concretar esta comunidad de naciones, sin duda la creación más trascendente de nuestros Pueblos desde los días de nuestra primera independencia.

Diputado Roberto Conde
Vicepresidente del Parlamento del MERCOSUR

I.

Introducción

Varios actores y analistas coinciden, en esta hora crítica del proceso de integración, en la demanda de cambios profundos en el modelo mercosuriano. Impulsan un tratamiento efectivo del tema de las asimetrías en el bloque para volver hospitalario el MERCOSUR para sus socios más pequeños. Empujan por una nueva institucionalidad que consolide el rol de los Parlamentos y de los actores de la sociedad civil, no sólo como forma de superar el «*déficit democrático*» del proceso sino para aumentar también la eficacia socio-económica de sus acciones y restringir los alcances de un interpresidencialismo que no ha logrado la profundización del proceso y que, por el contrario, parece coadyuvar en la consolidación de los obstáculos (bilateralismos entre los grandes, impotencia para resolver conflictos, visiones de un nacionalismo ensimismado que impide el desarrollo de vocaciones regionalistas genuinas, etc.). Reivindican asimismo un perfil de políticas integradas más proactivo y articulado, que no se li-

mite a lo arancelario o a la coordinación macroeconómica sino que amplíe la agenda hacia temas como la complementación productiva, la articulación de políticas sectoriales, el decidido protagonismo común frente a los acuerdos con terceros y frente a la larga lista de los temas de una agenda externa común que sigue siendo decisiva para evitar la tentación inconducente de los bilateralismos en solitario, entre otros puntos. Defienden en suma un enfoque integracionista más integral, que se haga cargo de las dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales del proceso y que hasta se anime (sin espíritu de fusión ni de eliminación de las identidades nacionales preexistentes) a construir los cimientos de una nueva ciudadanía mercosureña, con referencia en derechos y en sentidos de pertenencia de proyección regional.

Es en este contexto difícil y debatido que asistimos hoy a la ambiciosa creación de un Parla-

mento del MERCOSUR. Hay quienes aluden, incluso con argumentación persuasiva para amplios sectores de la opinión pública, que los actuales contextos no son los más propicios y oportunos para una creación institucional de esta envergadura. Hay otros que confrontan la persistencia de problemas y retrocesos en otras áreas del proceso para contrastarlo con un avance institucional que juzgan como más simbólico que operativo. El texto que sigue quiere alegar en favor de la oportunidad que puede significar la instalación de un Parlamento mercosuriano como respuesta eficaz y operativa frente a la coyuntura difícil por la que atraviesa el MERCOSUR. Como se verá, en la defensa de esta hipótesis de trabajo, que únicamente los actores del proceso podrán convertir desde sus desempeños en realidad, no se eludirá la identificación de exigen-

cias, desafíos y hasta obstáculos para la concreción de esa aspiración. Sin embargo, es desde esa red de vínculos entre la vocación de un MERCOSUR más democrático (y por ello –creemos– con mayor dimensión parlamentaria en su ingeniería institucional) y más volcado a identidades y proyecciones sociales y productivas, que entendemos que debe encararse la creación del Parlamento del MERCOSUR como la concreción política de una oportunidad para reforzar el proceso de integración. En una de sus horas más difíciles, con el signo augural pero también desafiante de una innovación institucional de esta magnitud, tal vez le haya llegado a los actores políticos y sociales del MERCOSUR el momento y la oportunidad de un sinceramiento cabal, para discutir en serio y con el máximo rigor los temas fundamentales de su acuerdo integrador.

II.

El reto de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR

1. Correspondencia entre filosofías e instituciones integracionistas

Los tiempos que corren presentan contextos particularmente desafiantes para los sistemas políticos nacionales de la región, las instituciones regionales y, en general, para el MERCOSUR todo como esquema de cooperación e integración regional. A más de quince años de su fundación, el MERCOSUR presenta un cúmulo de problemas irresueltos: algunos de sus últimos gobiernos —en mayor o medida, según los casos— han debido enfrentar contextos de fuerte descreimiento y debilidad; los acuerdos y los compromisos ya establecidos con frecuencia no han sido cumplidos a cabalidad en los últimos años, en particular a partir de la devaluación brasileña en 1999 y el desplome argentino del 2001; los últimos contextos de crecimiento han comenzado a generar contextos favorables para la recuperación de las economías y sociedades nacionales, pero, más

allá de los discursos y de algunas acciones relevantes, todavía el proceso de integración no ha logrado el tantas veces invocado y esperado «relanzamiento». Sin embargo, inmediatamente después de su peor momento interno, el MERCOSUR pudo reencontrar oportunidades de revitalización, tan inusitadas como discutidas. Se le presentó, por ejemplo, una agenda externa como nunca antes tuvo, llena de oportunidades (en relación a la posibilidad de acuerdos comerciales y de diversa índole con otros bloques o países como la Unión Europea, EEUU, China, Japón, Rusia, Sudáfrica, en el seno de la OMC, etc.). A pesar de todos sus problemas y debilidades, a pesar de sus omisiones e inacciones en su agenda externa común, en un contexto internacional amenazado por la hegemonía unipolar norteamericana, el MERCOSUR mantuvo pese a todo su personería internacional como bloque interlocutor de otros bloques. A pesar de ello, todavía no termina de encontrar las vías más idó-

neas para la adopción efectiva de posiciones comunes y consistentes para negociar en bloque con terceros.

Todo debate en torno a filosofías integracionistas implica una confrontación de propuestas en torno a cómo pensar la institucionalidad del bloque en formación. La opción por un modelo se corresponde con la preferencia de un determinado formato institucional.¹ Pensar «otro» MERCOSUR, distinto, más compacto y eficaz que el actual, capaz de asumir efectiva personería internacional en un mundo de bloques y de tensiones multilaterales como el de nuestro tiempo, significa discutir a fondo los límites y alcances políticos del proceso de integración. En este marco, los requerimientos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR despiertan polémicas en la región. Bienvenidas sean ellas si su tramitación rigurosa nos permite trascender una coyuntura a menudo agobiante y nos impulsa a animarnos al riesgo y también a las oportunidades de pensar horizontes de desarrollo de más largo plazo para la región.

El reclamo actual por una rediscusión a fondo de la institucionalidad del MERCOSUR posee múltiples implicaciones de diversa índole: las novedades y propuestas en esta perspectiva se vinculan de modo directo con la renovación de modelos, de agendas y aun de ritmos y profundidades en el proyecto integracionista. Por ello es que no puede sorprender que las cuestiones institucionales provoquen confrontaciones duras y simplificaciones descalificadoras. Tras el debate sobre la institucionalidad de un proceso de integración, los actores perfilan sus divergencias más de fondo, de carácter estratégico y estructural. En suma, como se indica en el Cuadro 1, a la pregunta de qué discutimos en el MERCOSUR cuando discutimos instituciones, contestamos en primer término que lo que se pone allí en tensión son los modelos y proyec-

ciones más generales acerca de los límites y alcances del proceso de integración en su conjunto. En resumen, proponer «otro» MERCOSUR requiere nueva institucionalidad.

Un MERCOSUR alternativo impone una nueva agenda de propuestas e iniciativas. ¿Cuál podría ser el listado sucinto de los titulares de esta **nueva agenda**? Hagamos una pequeña reseña: **coordinación macroeconómica, en particular, de las políticas cambiarias; complementación productiva, a través de los Foros de Competitividad y del surgimiento de «cadenas productivas» mercosureñas; complementación de políticas (energéticas, educativas, culturales, de derechos humanos, etc); complementación de infraestructuras; consolidación y aplicación efectiva de la Carta Socio Laboral; tratamiento serio de la propuesta ya acordada de libre circulación de personas; reconocimiento de asimetrías y flexibilidades, en especial en relación a Paraguay y Uruguay; implementación plena e incremental de los FOCEM; negociación internacional como bloque económico–comercial y también político ante terceros y en foros internacionales; estrategia comercial conjunta; estrategias de financiamiento intrazona; incorporación de nuevos socios; nueva institucionalidad.**

En un reciente documento de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) fechado el 13 de julio de 2006 y titulado «*Desafíos de la integración regional. Iniciativas y Propuestas*», se identificaba una agenda de «*ejes de carácter estratégico en la formulación de políticas públicas*» muy parecida a la antes referida: **«mecanismos para corregir las asimetrías entre los países; impulsar la articulación productiva a escala regional; ampliar la agenda externa común; desarrollo de instrumentos para integrar zonas fronterizas; profundizar la cooperación e in-**

1 Para un muy útil y actualizado análisis comparado en torno a la dimensión parlamentaria en los procesos de integración regional en el MERCOSUR y en la Unión Europea, cfr. Mariana Vazquez, «*Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las Américas*», en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° Especial 5–6, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2002.

tegración energética; mayor impulso a las políticas comunes en medio ambiente; hacia un Consejo Regional de Políticas Sociales; definición de una estrategia comunicacional; participación ciudadana».²

No se trata en suma de una ausencia de ideas o de propuestas que puedan converger en un programa común que se oriente en la forja de «otro» MERCOSUR. Ideas similares pueden encontrarse en otros muchos documentos, como por ejemplo las incorporadas en la propuesta «Somos MERCOSUR. Concepto y Plan de Trabajo», adoptada inicialmente en el segundo semestre del 2005 por la Presidencia Pro Témpore de Uruguay y luego asumida como propia y común al bloque en su conjunto por los restantes Estados Partes. Si hay efectivamente agenda, lo que ha faltado ha sido voluntad política efectiva de darle respuesta, lo que entre otras cosas supone el establecimiento de una nueva institucionalidad capaz de ofrecer instrumentos eficaces para viabilizar y concretar logros palpables en cada uno de los temas referidos. En esta dirección, la creación del Parlamento del MERCOSUR puede ser una señal auspiciosa, con la condición de que no quede como una iniciativa aislada, distante de un enfoque de reforma institucional integral y sistemática.³

Ninguno de los temas de esta nueva agenda está desprovisto de problemas y de contradicciones, todos ellos exigen mucha negociación política y no es augurable un proceso de cambio sin conflictos y vertiginoso. Los obstáculos en esta dirección no resultan menores: el imperativo de las exigencias acrecentadas de sociedades nacionales profundamente heridas por la crisis; la tentación siempre presente de acuerdos bilaterales por parte de un país socio con resultados coyunturales y empujado por las lentitudes cuando no las agresiones de otros so-

cios; las diferencias de patrones de comercialización entre las economías nacionales de los Estados Partes; el esbozado debilitamiento de los gobiernos nacionales; los escasos avances obtenidos en los ámbitos de la negociación internacional del comercio; la heterogeneidad de economías y sociedades; la emergencia de conflictos bilaterales de gravedad incremental y resolución incierta (el tema de las pasteras en el río Uruguay resulta un ejemplo paradigmático en esa dirección); etc. Sin embargo, sin voluntarismo ni visiones ingenuas, la actual coyuntura parece perfilarse —una vez más— como una oportunidad a no desperdiciar. Pero su no aprovechamiento, más que otras veces, parece perfilar consecuencias mucho más negativas y profundas que en el pasado en relación a la solidez de la apuesta estratégica al futuro del bloque.

¿Cuál puede ser el rumbo entonces? ¿De qué MERCOSUR puede comenzar a hablarse a pesar de las dificultades actuales? Es el MERCOSUR de la complementación productiva, de los foros de complementación productiva. Es el MERCOSUR que necesita, desde una asunción plena de su condición de proyecto político, articular políticas activas y sectoriales, por ejemplo, en el campo de las políticas energéticas, fitosanitarias, en materia agropecuaria, en la coordinación de infraestructura para uso común, en la adopción de políticas de frontera. Es un MERCOSUR que discute en serio la libre circulación de personas, pero incorporando en la agenda la necesidad de proyectar, divulgar y consolidar un gran acuerdo en relación a la aplicación en serio de la *Carta Socio Laboral*, que ha aprobado como documento común que reconoce derechos, pero que en las actuales condiciones se presenta como de nula aplicación y dudosa aplicabilidad. Es el MERCOSUR que por muchos motivos, con otros bloques del mundo, debe

2 Cfr. Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, «Desafíos de la integración regional. Iniciativas y Propuestas». Montevideo, 13 de julio de 2006.

3 Para una profundización de las implicancias de esta invocada reforma institucional del MERCOSUR, cfr. Gerardo Caetano, «Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur». Montevideo, Fesur, 2005; o FESUR, «Desafíos Institucionales para el MERCOSUR. Las relaciones entre Estados, Instituciones Comunes y Organizaciones de la Sociedad. Documento Preparatorio». Montevideo, Fesur, 2005; entre otros.

contribuir a contestar el esquema de globalización unipolar que se consolidó después del 11 de septiembre de 2001, que tiene que actuar como bloque en ámbitos internacionales, en ámbitos multilaterales, en la búsqueda de acceso efectivo a mercados externos bajo condiciones favorables, a partir del reconocimiento externo de personería internacional, como un bloque que puede hablar con otros bloques. Y en un contexto de pugna asimétrica entre unilateralismo impuesto y posibilidades dificultosas de un multilateralismo alternativo, la emergencia de un nuevo bloque que por otra parte se proyecte hacia América del Sur y hacia América Latina, adquiere una dimensión de proyección internacional fuerte. Es la necesidad de actuar en la negociación internacional como un bloque unificado ante terceros, más allá de condiciones en parte diferentes pero que no obstan para la concreción negociada de posturas efectivamente comunes. Es la idea de defender la búsqueda de mercados, ratificando la filosofía del regionalismo abierto, pero discutiendo agendas, discutiendo por ejemplo la agenda de los temas emergentes en la OMC y frente a EEUU y la Unión Europea, discutiendo con seriedad temas que comprometen nuestras economías, como la nueva articulación de los organismos internacionales y sus intervenciones en el plano de las políticas nacionales, como el tema de la propiedad intelectual, como el tema de las compras gubernamentales y los servicios, como el tema de la rediscusión de los subsidios respecto de la producción agrícola. Es el MERCOSUR que comienza a hablar de estrategias comerciales conjuntas, que busca la interlocución con otros bloques, no sólo la triangulación clásica con Estados Unidos y con la Unión Europea, sino que aspira también a negociaciones más firmes con China, con Japón, con Sudáfrica, con Rusia, con los países árabes. Es el MERCOSUR que busca estrategias de financiamiento intrazona, pensadas desde la eventualidad de bancos tanto de fomento o inversiones como de un Banco Central al estilo europeo.

Aun con una agenda más corta y viable en lo inmediato, que se haga cargo realista de los múltiples problemas de coyuntura y que recorte desde una lógica más moderada e incremental

los numerosos temas y oportunidades que de todos modos aparecen, existe una convicción que comienza a generalizarse y que debe reiterarse una vez más: **la actual institucionalidad, aun con los importantes cambios y creaciones incorporadas últimamente, no resulta idónea para la consecución de logros efectivos en varios de estos planos novedosos de la agenda más actual.** Se trata en suma de un MERCOSUR que se orienta hacia una nueva institucionalidad que supere las deficiencias del MERCOSUR originario del Tratado de Asunción de 1991, que profundice los avances y que supere las omisiones del Protocolo de Ouro Preto de 1994, que consolide el camino iniciado —aunque con altibajos— con las creaciones institucionales del último tiempo.

En ese marco, no puede resultar casual que lo que se comienza a discutir es la necesidad de un nuevo MERCOSUR que cuestione el interpresidencialismo extremo, y que incorpore el tema de la evolución (no impuesta, sin hegemonismos, con mucha negociación política) hacia una tensión más equilibrada entre intergubernamentalismo y supranacionalidad, concepto este último tan temido como malentendido en sus alcances y consecuencias. Se trata de un MERCOSUR que ratifica y profundiza su insoslayable naturaleza de proyecto político. Es el MERCOSUR que consolida la necesaria transformación de la mera secretaría administrativa en una secretaría técnica con proyección política, lo que requiere asesoramiento técnico y académico efectivos como los que empezó a tener hace algunos años y luego restringió, capaz de ser una usina, un gran think tank regional, para alimentar —sin subordinaciones recelosas ni falta de transparencia— el funcionamiento de los otros órganos del organigrama MERCOSUR. Es el MERCOSUR que comienza a discutir la creación de un Instituto Monetario que viabilice la cada vez más indispensable convergencia cambiaria, embrión de un Banco Central regional. Se trata de discutir en serio no sólo la constitución ya alcanzada de un Parlamento del MERCOSUR, sino sus proyecciones posibles en la primera etapa de transición, en la que —con bastante viento en contra— tenga que aprobar la prueba de que puede configurarse como un foro políti-

co que aliente con eficacia avances concretos en la agenda MERCOSUR.

Se trata también de poner en funcionamiento pleno lo dispuesto en el Protocolo de Olivos pero también de seguir avanzando hacia la creación de un verdadero Tribunal Permanente de Justicia Regional. Es un MERCOSUR que comienza a reformular las relaciones entre los propios órganos decisorios de su formato institucional, exigiéndoles un funcionamiento menos episódico y más sistemático, una conducción más transparente y cotidiana. Un MERCOSUR que consolida la fundación ya realizada de la Comisión de Representantes Permanentes, con embajadores de los cuatro países socios plenos, pero también con un Presidente que pueda actuar como vocero común de una voluntad regional. Es el MERCOSUR que adquiere otra presencia y otro peso en los debates de instituciones como la OMC, que negocia en común y no solitariamente acuerdos con los EEUU o con Europa desde otras posiciones, que puede encarar con responsabilidad pero sin sometimientos su relacionamiento con los organismos internacionales de crédito.

En esa perspectiva que más de uno podría calificar de utópica frente a las dificultades actuales del bloque, la nueva institucionalidad respondería también a los «déficit democráticos» y al descenso de la credibilidad intrazona que han signado a menudo la historia del proceso. Para ello hay que evitar equívocos y tentaciones peores e inconducentes. No debe pensarse el MERCOSUR desde la identidad coyuntural de gobiernos que ideológicamente puedan ser más o menos afines. Sería un grave error. No es la experiencia de los procesos de integración exitosos. Por cierto que el que haya gobiernos afines ideológicamente puede ayudar a avanzar en cierto tipo de acuerdos. Pero si lo que se quiere es avanzar pero con profundidad, la acumulación en materia institucional es el mejor resguardo y el instrumento más idóneo para obtener los logros económicos que nuestros pueblos necesitan cada vez con más urgencia. Por supuesto que no hay modelo institucional neutro y que las coyunturas de afinidad ideológica entre los gobiernos socios ayudan a avanzar. Pero precisamente para aprovechar al máximo esas oportunidades, se debe

pensar en clave institucional y no ideológica, desde la premisa que hay que crear instituciones que consoliden desde la negociación política avances que sea muy difícil luego revertir. Aprendamos (sin copiar, por cierto) de los exitosos: la Unión Europea no fue formada para gobiernos socialdemócratas, para gobiernos demócratacristianos, para gobiernos liberales. No hay proceso de integración de gobiernos democráticos, cuya vida natural es la de la rotación en el poder y la de la incertidumbre de los resultados electorales, que pueda hacerse articulado rígidamente a una propuesta ideológica cerrada del bloque regional del que se participa.

Por eso, si se quiere aprovechar la oportunidad que hoy sigue presente –pese a los embates cada vez más fuertes de los lobbies antimercosur– y que surge como una demanda efectiva desde nuestros países que no tienen salida en solitario (por cierto que no la tiene el Uruguay, pero tampoco creo que la tenga en solitario el Brasil o la Argentina, nuestros países no se salvan solos, tienen que luchar por su lugar en el mundo desde una posición de bloque), se tendrá que afirmar una nueva institucionalidad, que supere el «déficit democrático» que ha tenido el proceso, que supere ese interpresidencialismo que ha generado una suerte de superejecutivismo absolutamente inejecutivo, que arraigue la legitimidad del MERCOSUR en nuestras sociedades, pero que al mismo tiempo le dé al MERCOSUR la posibilidad de responder con efectividad a otra agenda, que es la que responde mejor a esta nueva coyuntura que nos está exigiendo otras formas de pensar, no sólo en clave nacional sino en clave regional e internacional.

2. Las etapas de la evolución institucional en el MERCOSUR

Como hemos visto, desde hace muchos años, en la agenda e incluso en las distintas resoluciones emanadas de los diversos organismos integracionistas, ya sea en el marco de sus actividades rutinarias o en las Cumbres del MERCOSUR, aparece de modo reiterado la apelación a la necesidad de un fortalecimiento institucional del MERCOSUR. Decenas de resoluciones, reco-

mentaciones y pronunciamientos dan acabada cuenta de ello⁴, refiriendo de paso la necesidad de actualizar y profundizar el organigrama establecido en el Protocolo de Ouro Preto.⁵ Sin embargo, más allá de las declaraciones persistentes y de algún avance sustantivo pero parcial, como veremos más adelante, no parecen haber existido los consensos necesarios ni la voluntad política requerida para responder en serio a esa demanda. Por otra parte, la misma ha sido bastante más enfática de parte de aquellos organismos (como la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social)⁶ que emanaron del citado Protocolo de Ouro Preto con facultades recortadas o simplemente consultivas.

El señalamiento que se ha hecho antes en este mismo texto respecto a que cuando se discuten distintos formatos de institucionalidad en un proceso de integración, en realidad se está discutiendo en forma simultánea entre modelos diversos de integración regional, creemos que se confirma muy claramente en la propia historia del MERCOSUR. Por cierto, hay una historia del MERCOSUR antes del Tratado fundacional de 1991: ella está sintetizada en el **Acta de Foz de Iguazú**, de noviembre del año '85, entre los entonces presidentes Sarney y Alfonsín, corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un MERCOSUR bastante distinto al que luego se concretó en el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Ese «*otro*» MERCOSUR, que no pudo ser en varios aspectos, se parece mucho más al que pareció despuntar desde las apuestas que para una transformación

integral del bloque se propusieron entre el 2002 y el 2003 y que a partir del 2004 comenzaron a languidecer poco a poco, al menos en algunos de sus aspectos sustantivos y en su vocación de reforma integral. Aquel acuerdo Sarney–Alfonsín apuntaba a una institucionalidad y a una agenda integracionistas mucho más globales y profundas que las que luego se concretaron en 1990 y 1991.

El cambio de rumbo, como más de una vez se ha señalado con acierto, coincidió con el cambio de gobiernos en Argentina y Brasil. Para decirlo de modo sintético, el modelo de MERCOSUR «*fenicio*» y casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad fuertemente *intergubernamentalista* y de baja intensidad que le eran funcionales, comenzó a gestarse muy claramente en julio del año '90, en la llamada **Acta de Buenos Aires**, firmada por Collor de Melo y por Menem. Esta iniciativa de Brasil, que se articulaba con Argentina, luego recibió la inmediata incorporación de Uruguay, que desde el nuevo gobierno liderado por el Presidente Lacalle advirtió con lucidez las fuertes consecuencias negativas que arrojaría un acuerdo Argentina–Brasil que aislara a Uruguay y a los demás países de la región. En su incorporación Uruguay convocaba a que hicieran lo mismo Paraguay y Chile, a los efectos de equilibrar mejor las asimetrías inocultables del bloque a crearse. Sin embargo, como era hartamente previsible, la incorporación de Chile en las condiciones previstas en materia arancelaria, resultaba absolutamente imposible, por la diversidad total de los grados de apertura alcanzados por su comercio. Paraguay sí se in-

4 Cfr. por ejemplo, con especial atención a los pronunciamientos referidos a la CPC, «Mercosul: Legislação e Textos Básicos». (3ª edição). Brasília, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – Seção Brasileira, Ministério das Relações Exteriores, Senado Federal, 2000, 545 pp.

5 Cfr. «*Protocolo de Ouro Preto – Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR*», firmado en la mencionada ciudad por los entonces Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países miembros el 17 de diciembre de 1994. Este Protocolo se firmaba en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18 del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, que establecía textualmente: «Antes del establecimiento del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes convocarán una reunión extraordinaria con el objetivo de determinar una estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada una de ellas y su sistema de toma de decisiones». Anexo al Protocolo se firmó también ese día un «*Procedimiento General para Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR*».

6 El anterior vicepresidente uruguayo y expresidente Pro Tempore de la CPC, Luis Antonio Hierro López, señaló en diciembre de 1997 que veía «*la relación entre el FCES y la CPC como de primos–hermanos*». Cfr. «*Voces, Parlamentos, MERCOSUR*» en Cuadernos del CLAEH Nº 81–82, 1998, p. 136.

corporó y finalmente se llegó a la firma solemne del **Tratado de Asunción** el 26 de marzo de 1991.

Como han estudiado entre otros Bouza y Soltz, en su trabajo titulado «*Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR*», el Tratado de Asunción (cuya síntesis en términos institucionales se plantea en el cuadro 1) presentaba originariamente ciertos rasgos definitorios. En primer lugar, apostaba a una institucionalidad netamente intergubernamentalista y a un perfil integracionista sólo comercial, rasgos profundamente articulados dentro de las orientaciones básicamente liberales de los gobiernos y Presidentes firmantes del acuerdo. Se apostaba a un formato de institucionalidad con un *intergubernamentalismo* extremo, que algunos autores no han vacilado en calificar de *interpretencialismo*. Esa orientación básica resultaba muy fuerte y visible, recelosa por igual de la precisión de reglas o procedimientos, al estilo de lo que caracterizó la institucionalidad del Nafta por ejemplo, pero de modo muy particular totalmente contraria ante cualquier esbozo de evolución supranacional, al estilo de la Unión Europea. Y esta institucionalidad de baja intensidad, se articulaba muy bien con un proyecto integracionista que apostaba prioritariamente a lo económico comercial, con tópicos de proyección primaria excluyentes como la progresiva eliminación de aranceles, la definición de un régimen general de normas de origen, salvaguardas para prácticas desleales en el comercio intrazona y ciertos plazos para la implementación de un mecanismo de solución de controversias.

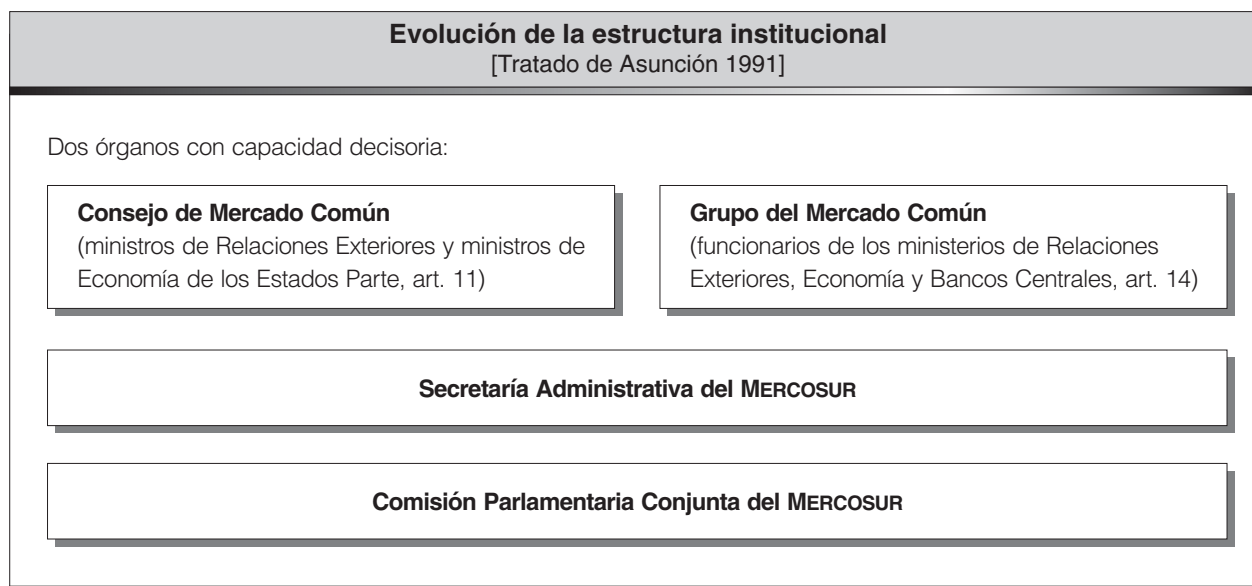
Como también han destacado, entre otros autores, Bouza y Soltz, el formato institucional presente en el Tratado de Asunción ofrecía tres rasgos definitorios de las aspiraciones y voluntades de los Estados Partes: **i) un neto sesgo intergubernamental de los órganos decisorios del bloque** (la creación en el último artículo 24 del Tratado, luego de haberle puesto nombre al bloque y como señal inequívoca de la búsqueda de salvar un olvido, de un vago organismo a crearse en re-

presentación de los Parlamentos de los países asociados revela casi anecdóticamente esta orientación); **ii) la definición tácita de que los acuerdos integracionistas tendrían el alcance de «Actos legales incompletos», sin el desarrollo de una normativa MERCOSUR que pudiera ostentar la condición de algo cercano a un Derecho Comunitario** (con la consiguiente inseguridad jurídica, agravada por las asimetrías constitucionales y jurisdiccionales de los países socios, con la tentación a menudo concretada del incumplimiento de lo acordado (recurso realmente efectivo para los países poderosos del bloque) y con la anticipación de una más que problemática internalización de normas integracionistas dentro de los derechos y leyes de proyección nacionales; y **iii) «la ausencia de un órgano jurisdiccional autónomo y propio del bloque», lo que se traduciría en la configuración de mecanismos de solución de controversias extremadamente flexibles y morosos, orientados a la negociación gradual y a veces poco menos que interminable de los gobiernos** (todo lo que no sólo iba a configurar junto con los otros rasgos un caso nítido de «*déficit democrático*» en la institucionalidad y en el funcionamiento cotidiano del bloque, sino que iba a generar, más tarde o temprano, la crisis de la eficacia socioeconómica de los acuerdos, en particular cuando los contextos internacionales se volvieran desfavorables y las controversias y los contenciosos entre los socios del bloque se multiplicaran naturalmente).⁷

El **Protocolo de Brasilia** de diciembre de 1991, centrado en la definición de un régimen transitorio para la solución de controversias, optó finalmente por la vía de la constitución de tribunales arbitrales ad hoc de jurisdicción obligatoria, régimen que el tiempo verificó como claramente insuficiente y poco efectivo en la práctica. En diciembre de 1994 se firmó por su parte el **Protocolo de Ouro Preto**, que estableció —por lo menos en las palabras del texto acordado— «*un régimen definitivo hasta que se produjera la convergencia plena del arancel externo común*». Con sus 53 artículos y su anexo, este

7 Roberto Bouzas y Hernán Soltz, «Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR». Hamburg, Institut Für Iberoamerika –Kunde, August 2002.

CUADRO 1.



Fuente: Silvia Lospennato, «Parlamento del MERCOSUR»..., *ob.cit.*

Protocolo implicó avances institucionales de relevancia innegable, pero no varió en lo sustantivo la orientación intergubernamentalista originaria. De todos modos, como lo indica en forma sumaria el cuadro 2, en este Protocolo se incorporaron algunas innovaciones institucionales de alcance restringido pero igualmente relevante: se creó un nuevo órgano decisorio como la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), igualmente dependiente de los Poderes Ejecutivos; se dio la creación formal de órganos consultivos con atribuciones menguadas como la CPC y el FCES; se profundizó en torno a la personalidad jurídica internacional del bloque; se reglamentó el mecanismo de internalización y vigencia de la normativa del MERCOSUR; se crearon instancias auxiliares dependientes del CMC como los Subgrupos de Trabajo (SGT), los Comités Técnicos y las reuniones de Ministros; se mejoraron un tanto los mecanismos de solución de controversias; entre otras innovaciones menores.⁸

Con posterioridad a la concreción del Protocolo Ouro Preto II, en especial y no casualmente a partir

de 2002, cuando la crisis económica del bloque parecía configurar el gran factor exigente de una nueva ingeniería institucional que diera instrumentos para viabilizar otro tipo de iniciativas, comienzan a procesarse distintas innovaciones no sólo relevantes en sí sino también provistas de una orientación general de perfil más integral, menos ejecutivista, con mayor apertura a enfoques auténticamente regionales. En el cuadro 3 se indican en forma cronológica esas innovaciones institucionales, con su correspondiente decisión. Pasemos revista a los nuevos organismos creados: Foro de Consulta y Concertación Política, Secretaría Técnica conteniendo en su seno un Sector de Asesoría Técnica del MERCOSUR, Tribunal Permanente de Revisión, Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR y, finalmente, el Parlamento del MERCOSUR, que en más de un sentido constituye una culminación de esta etapa de innovaciones graduales y dispersas, no del proceso reformista de la institucionalidad MERCOSUR en su conjunto.⁹

8 Cfr. Didier Operti et alii, «El MERCOSUR después de Ouro Preto». Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 1996, Serie Congresos y Conferencias N° 11.

9 Cfr. G. Caetano, «Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR... etc. ob. cit. Allí sostenemos, en acuerdo con otros expertos que comparten la misma idea, que el proceso de reforma institucional del MERCOSUR debe tener una vocación de integralidad que sólo puede resolverse en forma coherente con lo que en medio de las expectativas (desmesuradas, como veremos) del 2004 dio en llamarse de manera informal «Protocolo Ouro Preto II».

CUADRO 2.

Evolución de la estructura institucional [Protocolo de Ouro Preto 1994]
Agrega a los dos órganos ya existentes el CMC y el GMC , una Comisión de Comercio del MERCOSUR . Estos tres son los únicos órganos decisores del MERCOSUR.
Luego como órganos consultivos, recupera y desarrolla el rol de la Comisión Parlamentaria Conjunta y crea el Foro Consultivo Económico-Social .
Como órgano administrativo mantiene a la Secretaría del MERCOSUR .
El POP otorga personalidad internacional al MERCOSUR (art. 34) y reglamenta el mecanismo de internalización y vigencia de la normativa del MERCOSUR. Como auxiliares de los órganos decisorios el MERCOSUR cuenta también con instancias auxiliares no decisorias como los Subgrupos de Trabajo (SGT) dependientes del GMC, los Comités Técnicos (CT) dependientes del CMC, las reuniones de ministros, etc.).

Fuente: Silvia Lospennato, «Parlamento del MERCOSUR»..., *ob.cit.*

CUADRO 3.

Evolución de la estructura institucional [Nueva institucionalidad del MERCOSUR]
Creación del Foro de Consulta y Concertación Política (Dec. CMC Nº 18/98).
La transformación de la secretaría administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica (Dec. CMC Nº 30/02), y la correspondiente conformación en su seno del Sector de Asesoría Técnica del MERCOSUR.
La creación del Tribunal Permanente de Revisión como consecuencia de la evolución del sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia (1991) al Protocolo de Olivos (2002).
La creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (Dec. CMC 11/03).
Creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (Dec. CMC 22/04).
Creación del Parlamento del MERCOSUR (Decs. CMC 49/04 y 23/05).

Fuente: Silvia Lospennato, «Parlamento del MERCOSUR»..., *ob.cit.*

3. De la crisis a los programas augurales del 2003

Buena parte de las innovaciones en este campo institucional encontraron su principal base de apoyo y promoción en una auténtica voluntad «institucionalista» de parte del Foro Consultivo Económico y Social y, de manera especial, de algunos de sus integrantes, como la Coordinadora de Centrales Sindicales del MERCOSUR. Entre otras muchas comunicaciones de similar tenor que podrían citarse, en la XII Reunión Plenaria del FCES, celebrada el 7 de octubre de 1999 en Montevideo, este organismo convocaba a «Fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR ya que la presente crisis ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los actuales instrumentos del proceso de integración ...».¹⁰

En esa dirección, los integrantes del FCES no sólo reclamaban una mayor participación de los actores de la sociedad civil sino que con igual énfasis enfatizaban acerca de la necesidad de consolidar también el rol de los Parlamentos como ámbitos centrales del proceso de integración. Decía por ejemplo a este respecto la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, en un pronunciamiento fechado en Asunción el 9 de octubre de 1994: «Las centrales sindicales de la región también tienen preocupación por el contenido democrático del proceso. Debe existir una mayor y mejor participación de las representaciones sociales y de los Parlamentos. Este último aspecto es muy claro si partimos de la base que las decisiones del MERCOSUR, para que tengan vigencia en cada Estado, necesitan, frecuentemente, ratificación parlamentaria».¹¹

Por múltiples razones, luego del colapso político y financiero de la Argentina durante los años

2001 y 2002, con su fortísimo impacto en toda la región, esta voluntad institucionalista no sólo se consolidó sino que comenzó a producir impactos y resultados importantes. El 18 de febrero del 2001, reunidos en la Quinta Presidencial de Olivos y teniendo como anfitrión al entonces novel Presidente argentino, Eduardo Duhalde, los Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países del MERCOSUR firmaban el largamente esperado «Protocolo para la Solución de Controversias en el MERCOSUR».¹² Este paso fundamental en la consolidación institucional del bloque, demanda largamente postergada en particular por los recelos y vetos del Brasil en la materia, implicaba sin duda un avance sustantivo y revelaba que, tal vez, la situación de críticas dificultades económicas y sociales de la región podía configurar un escenario propicio para darle un mayor ritmo al proceso integracionista.

Lo ocurrido durante la Cumbre del MERCOSUR, celebrada en julio de 2002 en Buenos Aires, vino a confirmar ciertas hipótesis y percepciones: la crisis económica y financiera, con sus múltiples consecuencias (inestabilidad de los mercados, gravísimos deterioros sociales, debilidad alarmante de los gobiernos, relacionamiento cada vez más difícil con los organismos financieros internacionales, etc), coadyuvaban a que, si no todos, la mayoría de los países de la región apostaran al MERCOSUR como alternativa cierta a la coyuntura crítica. Ello suponía darle más consistencia política al proceso integracionista, lo que entre otras cosas implicaba más y mejor institucionalidad. Todo parecía conducir a que quien debiera asumir el liderazgo de este nuevo giro fuera sin duda Brasil, no sólo por su condición de potencia mayor en la región sino también porque en el pasado, como hemos señala-

¹⁰ Cfr. «MERCOSUR/FCES/RECOMENDACIÓN N° 3/99».

¹¹ Cfr. «Propuesta de las centrales sindicales del Cono Sur a la estructura institucional del MERCOSUR», Asunción, 9 de octubre de 1994.

¹² Cfr. «Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR», Olivos, Provincia de Buenos Aires, 18 de febrero de 2002. El mismo constaba de 56 artículos, insertos en 14 capítulos, en los cuales se definía con precisión las pautas, ámbitos y procedimientos del sistema de solución de controversias, acordándose aspectos como las negociaciones directas entre las partes, la posibilidad de intervención del Grupo Mercado Común, el procedimiento arbitral ad hoc, los procedimientos de revisión, los alcances de los laudos arbitrales, etc. De hecho, este Protocolo ya estaba acordado y pronto para firmarse en diciembre del 2001, pero la caída del entonces Presidente argentino Fernando De la Rúa, coincidente con la Cumbre de Montevideo, obligó a su postergación.

do, había sido el socio menos dispuesto a comprometerse en instituciones de bloque que restringieran sus posibilidades de acción autónoma. A mediados del «fatídico» 2002, la coyuntura era bien distinta y ello podía traducirse a las claras en el cambio de agenda de la Cumbre. En este sentido, como parte de una decisión más global, se acordó dar comienzo «al proceso necesario para transformar la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica»¹³, lo que implicaba también la confirmación de una voluntad política distinta a la que había empantanado en años anteriores el reiterado proyecto de «relanzar el MERCOSUR». En la Cumbre de Buenos Aires se avanzó también en otros temas que involucraban la cuestión institucional del bloque: la creación y consolidación de Foros Sectoriales de Competitividad, articuladores de una complementación en el área productiva; se establecieron estrategias concretas para llevar adelante misiones comerciales comunes, portando la marca MERCOSUR; se planteó el proyecto de la creación de una Banca de Fomento MERCOSUR, como instrumento privilegiado para una efectiva convergencia macroeconómica; entre otras disposiciones importantes.¹⁴

A partir de julio se iniciaba la Presidencia Pro Tempore de Brasil, última que encabezaría como Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. Itamaraty ya había dado señales fuertes de un giro estratégico hacia el MERCOSUR, opción de política exterior que debía volverse visible en este segundo semestre por varios motivos: en octubre habría elecciones nacionales y el tema MERCOSUR, como veremos, era uno de los que por entonces marcaban diferencias entre los candidatos con más chance de ganar (Lula o Serra); desde noviembre Brasil ocuparía junto a EEUU la Presidencia Pro Tempore del ALCA, precisamente en el remate mismo de la negociación prevista con anterioridad; dentro del cuadro, por cierto inestable, de

las negociaciones y alineamientos en el plano internacional en general e interamericano en particular, dada además la debilidad de los otros gobiernos de los países socios, la asunción de un liderazgo mercosureño efectivo —sin hegemonismos y con propuestas innovadoras, desde la conciencia plena que ello suponía beneficios pero también costos— parecía un horizonte cada vez más atractivo y necesario para el país norteño. El entonces Presidente Cardoso (con el respaldo de su canciller de entonces, Celso Lafer) se preocupó especialmente en ofrecer esas señales durante el último semestre de sus ocho años de ejercicio de la Presidencia de Brasil. Sus pronunciamientos durante sus viajes a los países de la región en esos meses¹⁵, así como el hecho inédito que por primera vez se creara un cuerpo de asesores para la Presidencia Pro Tempore integrado por técnicos y representantes calificados de los cuatro países, resultaron señales significativas en esa dirección.

Esa tónica general de un Brasil más pro MERCOSUR que de costumbre se consolidó y profundizó durante la campaña electoral del 2002, de la que surgió electo como Presidente el candidato del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio Lula da Silva. Este se distinguió, entre cosas respecto de sus adversarios, en un discurso mercosureño decidido, eje programático que en particular confrontó en el ballotaje con el candidato «oficialista» José Serra, mucho más escéptico que su mentor, el entonces Presidente Cardoso, respecto a la promoción del MERCOSUR como núcleo de una nueva propuesta de gobierno para el Brasil. Tanto antes como después de ser electo, Lula insistió en el imperativo de consolidar al MERCOSUR como un «proyecto político», en tanto instrumento insustituible no sólo para articular las economías de los países de la región sino también para dotar al bloque de una verdadera identidad para comparecer y negociar en el conflictivo escenario internacional actual.

¹³ Cfr. MERCOSUR/CMC/Dec. N° 16/02, fechada el 5 de julio de 2002 en Buenos Aires.

¹⁴ A la Cumbre de Buenos Aires, que se realizó en el contexto de un agudo cuadro de inestabilidad financiera en la región, asistió el Presidente mexicano Vicente Fox, como signo de apoyo a la región y en especial a la Argentina.

¹⁵ Muy notoriamente, por ejemplo, en ocasión del viaje que hiciera al Uruguay el 20 y 21 de agosto de 2002.

En ese marco, durante los últimos meses del 2002 volvieron a darse avances significativos en la perspectiva de consolidar y profundizar la institucionalidad del MERCOSUR. Algunos de ellos exhibieron hasta un cierto tono «voluntarista», como el acuerdo migratorio suscrito el 8 de noviembre de ese año en la ciudad de Salvador de Bahía por los Ministros de Justicia de los países del bloque más Bolivia y Chile, por el que se establecía en adelante el permiso a los ciudadanos de esas seis naciones de radicarse y trabajar libremente en cualquiera de los países tras cumplir determinados requisitos de documentación que se establecían en el convenio.¹⁶ Este convenio, que podría considerarse fundacional de una eventual y futura «ciudadanía mercosureña», fue refrendado en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR en Brasilia, en diciembre de 2002. En esta reunión, la agenda de una institucionalización más profunda del MERCOSUR prosiguió en el centro del debate, renovándose en forma particular los tópicos de la promoción de una más ágil y sólida internalización de la normativa emergente de los acuerdos regionales y el del fortalecimiento consiguiente de la dimensión parlamentaria del proceso. Pero una vez más, no sólo fueron los organismos oficiales del MERCOSUR quienes se hicieron eco de estas demandas «institucionalistas» sino también nuevos actores sociales de proyección regional. «Sabemos —señaló en un documento oficial la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, como pronunciamiento principal de su Cumbre Sindical realizada en Brasilia por esos mismos días— también que la opción por un mercado común generaría

*pérdidas de soberanía nacional y disminuiría el control social sobre las decisiones del Estado nacional, pero esta pérdida puede ser compensada con la creación de organismos de representación política y social comunitarios, que garanticen un proceso más democrático bajo control social. (...) Más allá de la instrumentación de la Secretaría Técnica y la implementación del protocolo de Olivos, es fundamental que el MERCOSUR profundice su estructura institucional, al tiempo que, prioritariamente reestructure sus diferentes organismos y espacios de negociación, por medio de la racionalización y articulación de sus agendas».*¹⁷

Este innegable giro a favor de una más sólida y renovada institucionalización del MERCOSUR, muy visible en la agenda del 2002 que hemos repasado sumariamente, tuvo otro hito histórico en ocasión de la reunión en Brasilia el 14 de enero de 2003 de los Presidentes de Argentina y Brasil, Eduardo Duhalde y Luiz Inácio Lula da Silva. En un comunicado conjunto, ambos Presidentes hicieron saber a título expreso que acordaban en que «el MERCOSUR es también un proyecto político, que debe contar con la más amplia participación de todos los segmentos de las sociedades de los Estados Partes, hoy representados en el Foro Consultivo Económico y Social. Coincidieron en la importancia de fortalecer la Comisión Parlamentaria Conjunta, en el sentido de avanzar, en consulta con los demás participantes, en la dirección de un Parlamento del MERCOSUR, así como en estudiar los posibles sistemas de representación y formas de elección».¹⁸

16 El convenio, que venía a confirmar como nunca antes la tantas veces anunciada política de libre circulación de personas en los países del bloque y asociados, tenía una verdadera significación histórica, más allá de las dificultades inocultables para su implementación en el corto plazo, con sociedades tan castigadas por el desempleo y la pauperización. Al no existir Ministerio de Justicia en su formato institucional de gobierno, por Uruguay firmó este convenio el Ministerio del Interior. Cfr. «Libertad de residencia y trabajo en el MERCOSUR», en *El Observador*, Montevideo, 9 de noviembre de 2002, pp. 1 y 14; «Acuerdo histórico en Brasil. Ventajas para los inmigrantes entre los países del MERCOSUR», en *Clarín*, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2002. (Por Eleonora Gosman, corresponsal en San Pablo).

17 «Cumbre Sindical 2002. Por otro MERCOSUR con empleo para todos». Brasilia, 5 y 6 de diciembre de 2002.

18 Cfr. «Comunicado Conjunto de Imprensa dos Presidentes da República federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República Argentina, Eduardo Duhalde. (Brasília, 14 de janeiro de 2003)». En el mismo comunicado, ambos Presidentes señalaban también sus acuerdos en la necesidad de promover la coordinación macroeconómica del MERCOSUR a través de un «Grupo de Monitoreo Macro-económico», de intensificar la integración de cadenas productivas, al tiempo que ratificaron una vez más la importancia de avanzar en dirección de una mayor institucionalización del MERCOSUR, a través del pleno fortalecimiento de la Secretaría Técnica, de la pronta entrada en vigor del Protocolo de Olivos y del mejoramiento de los procedimientos para la efectiva incorporación y aplicación de las normas MERCOSUR.

Por si el comunicado conjunto no era lo suficientemente claro, en su discurso el Presidente Lula fue aun más categórico: «*Construiremos instituciones que garanticen la continuidad de lo que alcanzamos y nos ayuden a superar los desafíos que tenemos que enfrentar. Es fundamental garantizar la más amplia participación de nuestras sociedades en este proceso, con la revitalización de instituciones como el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta, y con la creación, en plazo relativamente breve, de un Parlamento del MERCOSUR*». ¹⁹

La propuesta, si bien había estado en los últimos años en la agenda de las reuniones de la CPC, resultaba particularmente impactante desde la explicitación de un acuerdo entre los Presidentes de los dos países grandes del bloque y, en particular, constituía un nuevo testimonio acerca del renovado compromiso pro MERCOSUR del flamante Presidente Lula. La iniciativa generó fuerte impacto en la región, destacándose la rápida señal de oposición por parte de autoridades del gobierno uruguayo. «*Yo creo –señaló el entonces vicepresidente uruguayo Luis Hierro– que es prematuro plantear la organización de un Parlamento del MERCOSUR y que, por el contrario, debe fortalecerse la acción de la Comisión Parlamentaria Conjunta, así como la tarea legislativa de los parlamentos nacionales para internalizar en cada país la legislación del MERCOSUR. (...) Tanto la moneda común como el Parlamento común son etapas posteriores ... (...) Primero hay que fortalecer la unión aduanera imperfecta, la secretaría técnica del MERCOSUR y el organismo común de justicia. (...) Luego de fortalecer esos instrumentos, habrá que apostar a la coordinación macroeconó-*

mica y luego pensar en un instituto como el Parlamento del MERCOSUR...» ²⁰

Más allá de discrepancias y matices, las señales del 2003, con la disonancia del gobierno uruguayo de la época presidido por el Dr. Jorge Batlle, distante de una apuesta estratégica al MERCOSUR y mucho más proclive a impulsar el entonces todavía vigente proyecto ALCA, parecieron converger en un avance manifiesto de las opiniones favorables a profundizar, de un modo u otro, las dimensiones política e institucional del MERCOSUR. No es que hubieran desaparecido quienes se enfrentaban a esa idea, sólo que la mayoría de las voces –con Brasil y su gobierno a la cabeza– parecían inclinarse con vigor en la primera perspectiva. Como ya hemos señalado, pensar en distintos formatos institucionales para el MERCOSUR implica confrontar filosofías y modelos integracionistas diversos. Esto se puso particularmente de manifiesto en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR celebrada los días 17 y 18 de junio en Asunción. Con el antecedente directo de la reunión entre los Presidentes Lula y Kirchner en Brasilia el 11 de junio ²¹, las delegaciones de Brasil y Argentina asistieron a dicha reunión presentando una alianza estratégica asociada claramente con una profundización en la clave política del proceso de integración.

En ese marco, Brasil presentó a la Cumbre un «*Programa para a consolidacao da Uniao Aduaneira e para o lancamento do Mercado Comun*» titulado «*Objetivo 2006*». ²² En ese documento, presentado muy poco antes de la Cumbre, no había grandes innovaciones de contenido pero sí un énfasis tal vez inédito en la expresión de voluntad política por avanzar a

19 «*Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião da visita do Presidente da República Argentina, Eduardo Duhalde*», Brasilia, 14 de enero de 2003.

20 «*Gobierno uruguayo se opone a la idea de Lula de crear Parlamento y moneda únicos en el MERCOSUR*», en Búsqueda, Montevideo, 16 al 22 de enero de 2003, p. 1.

21 Cfr. Comunicado conjunto dado a publicidad en esa ocasión por ambos Presidentes. En él se enfatizaban varias cuestiones de neto corte institucional como la «necesidad de avanzar en la constitución del Parlamento del MERCOSUR», lo imperativo de una «pronta entrada en vigor del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias», «la importancia de adecuar la estructura institucional (...) a la fase actual de integración», «el compromiso de establecer un Instituto Monetario para intensificar los trabajos de coordinación macroeconómica», entre otras resoluciones.

22 Cfr. MERCOSUL/XXIV CMC/DT N° 3/03.

paso renovado en el proceso de integración política. Se establecía por ejemplo: el objetivo de caminar hacia la creación de un «*Parlamento del MERCOSUR electo por voto directo*» a instalarse antes de finales del 2006; la creación de un «*Instituto Social*» para conducir una reflexión común sobre los temas sociales compartidos; la continuidad y profundización de los acuerdos en las áreas de migración, trámites legales y cooperación judicial; un reforzamiento de la institucionalidad, con el objetivo de «*implantar antes del 2006 una nueva serie de perfeccionamientos institucionales, que prepare al bloque para el funcionamiento de la Unión Aduanera completa*»; entre otras propuestas.²³

Por su parte, la delegación argentina presentó a la Cumbre una «*Propuesta para la creación del Instituto de Cooperación Monetaria del MERCOSUR*»²⁴, en la que se presentaba un plan para comenzar a «*implementar mecanismos supranacionales de cooperación monetaria*» de manera gradual pero firme. En esa dirección, se presentaba la iniciativa de generar un «*Instituto Monetario del MERCOSUR*», como paso indispensable en la perspectiva de avanzar en la concreción gradual de políticas monetarias convergentes y hasta comunes, mencionándose por ejemplo la posibilidad de la «*creación y administración de una primera emisión de una moneda común*».²⁵

Asimismo, Paraguay presentaba una propuesta acerca de otro de los problemas centrales del bloque: el «*tratamiento de asimetrías*». En dicho documento, a partir de un diagnóstico crítico sobre la no consideración de las asimetrías económicas y sociales de los países pequeños y sobre el impacto negativo de la «*Zona de Libre Comercio*» en los mismos, se realizaban propuestas compensatorias en varios rubros: arancelario, desarrollo fronterizo, negociaciones externas, infraestructura, capacitación de mano de obra, etc. La única delegación que asistió a

la Cumbre sin propuesta fue la de Uruguay, quien paradójicamente era el país que asumía su turno en la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR.

Esta innegable ofensiva política principalmente argentino-brasileña no pudo plasmarse en la declaración final de los Presidentes fundamentalmente por la actitud reticente de Uruguay. No fue casual entonces que en las semanas siguientes a la Cumbre de Asunción, los principales líderes y partidos políticos uruguayos hayan asumido pronunciamientos firmes y encontrados respecto al tema MERCOSUR, que de ese modo volvió a ocupar como hacía mucho no ocurría el centro del debate político. En distintos ámbitos gubernamentales, políticos y académicos uruguayos se buscó establecer una base mínima de acuerdos que sustentaran una pauta de lineamientos generales para la acción uruguaya durante ese semestre crucial. Más allá de encuentros y declaraciones, los resultados obtenidos fueron muy escasos y en esa coyuntura crucial, la Presidencia Pro Témpore uruguaya pasó «sin pena ni gloria».

4. La «frustración» de la no concreción del «Protocolo Ouro Preto II»

El reconocido experto argentino sobre temas de integración, Félix Peña, sintetizó de la siguiente forma su comentario respecto a lo acontecido en ocasión de la Cumbre de Ouro Preto, realizada un decenio después de la Cumbre de la que emanó el protocolo del mismo nombre ya antes referido: «*Después de Ouro Preto, el MERCOSUR sigue en pie. Sus principales problemas también. No hubo la fiesta esperada. Tampoco la muerte anunciada*».²⁶ El balance realizado por Peña en torno a los resultados de Ouro Preto constituye a nuestro juicio una buena síntesis acerca de lo que quedó de esa Cum-

²³ Ibidem.

²⁴ Cfr. MERCOSUR/XXIV CMC/DT N° 02/03.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Félix Peña, «*Hay vida después de la Cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto*», en La Nación, 21 de diciembre de 2004, p. 3.

bre de la que, por tantos motivos, se esperó tanto, pero de la que tampoco emanó (como lo esperaban y empujaban los lobbies antiMercosur) la defunción o minimalización del bloque. Importa mucho la construcción de un relato cierto acerca de cómo se llegó a Ouro Preto, cuáles fueron los signos más sustantivos de la coyuntura que enmarcó aquella Cumbre del MERCOSUR tan simbólica y qué era lo que en definitiva se podía esperar y lo que no de las decisiones finales. Y en verdad resulta necesario reafirmar esta última exigencia pues, en aquellos días, en la prensa de la región y aun en los pronunciamientos de connotados dirigentes de los gobiernos de los entonces cuatro países socios, a nuestro juicio, abundaron versiones superficiales o juicios arrebatados en torno a lo sucedido en Ouro Preto. Y sabido es que, sin un buen relato, difícilmente se pueda fundamentar una interpretación consistente.

Lo primero que habría que señalar a la hora del registro de antecedentes de la Cumbre es que en muchos ámbitos y círculos interesados en la integración de la región, en especial en aquellos más jugados a favor de una profundización institucional y económica del MERCOSUR, Ouro Preto fue percibido como la posibilidad de un avance relevante. Las expectativas tenían sus fundamentos. Se cumplían los diez años del Protocolo de Ouro Preto I, que en verdad había configurado un paso relevante, como vimos, en la construcción institucional del bloque. Desde el 2002 y a instancias de Itamaraty primero y luego de un acercamiento programático entre Argentina y Brasil (que los gobiernos de Lula y Kirchner no empezaron pero que sin duda radicalizaron y proyectaron estratégicamente, a través de pronunciamientos como los del llamado «*Consenso de Buenos Aires*» o el «*Acta de Copacabana*»), se percibió un retorno político a la apuesta integracionista por parte de la mayoría de los países de la región. A ello se sumaba un interés creciente de los países de la CAN y aun de México por establecer sociedades de diferente tipo con el bloque o por integrar propuestas integracionistas aun más ambiciosas (y tal vez apresuradas) como la llamada «*Comunidad Sudamericana de Naciones*», fundada en Cuzco el 8 de diciembre de 2004. Asimismo,

persistía y se profundizaba la atención hacia el MERCOSUR de otros bloques internacionales o de países poderosos, en procura de acuerdos comerciales de diverso tipo.

Si todo esto invitaba al entusiasmo, lo que sucedía dentro de la propia orgánica del MERCOSUR podía dar lugar también a lecturas similares. Por citar un ejemplo, las ya mencionadas propuestas programáticas lanzadas en la Cumbre de Asunción de junio del 2003 dieron origen a una dinámica novedosa en el funcionamiento de varios órganos del MERCOSUR. En efecto, el trabajo que siguió a aquella Cumbre de Asunción permitió un aceleramiento en torno a distintas iniciativas que involucraban a distintos organismos del bloque, obteniéndose en algunos casos mejoras y concreciones auspiciosas. Por último, también la consolidación de una orientación común de izquierda o centro izquierda en los gobiernos de los países de la región empujaban —sin duda con una fuerte dosis de voluntarismo y de ingenuidad— en la dirección de las expectativas incrementadas. Nunca como en el período 2002–2004, el MERCOSUR se convirtió en un tema fuerte de la agenda de los procesos electorales nacionales de los países socios, al tiempo que el triunfo de los candidatos más promercosureños coincidió en este período en nuevas identidades ideológicas y en nuevos modelos integracionistas, ciertamente diferentes a las de los Presidentes firmantes del Tratado de Asunción en marzo de 1991.

Sin embargo, ya durante la mayor parte del 2004 y, en particular, durante su segundo semestre, cuando se acercaba el tiempo culminante de las negociaciones y sobre todo de las decisiones, comenzaron a emerger señales contradictorias y hasta adversas. Lo más preocupante fue que reemergieron con fuerza los ya conocidos lobbies antimercosur, pero con el agravante de algunos nuevos integrantes que parecían haberse pasado muy recientemente de filas, y sin enfrentar respuestas categóricas por parte de los grupos más proclives a la consolidación y al avance del MERCOSUR. El fracaso del acuerdo con la Unión Europea comenzó a ser esgrimido, con error e intencionalidad manifiestos, como la confirmación de que la negociación del bloque en su conjunto ante terceros era lenta, pesada y que no arroja-

ba resultados favorables. Por cierto que el paso siguiente de estas voces era una acendrada defensa de la vía de los acuerdos bilaterales, de acuerdo al formato preferido de los TLC firmados por los EEUU con varios países del hemisferio (toda Centroamérica más República Dominicana, Chile, Colombia y Perú).

La discusión abierta sobre los temas institucionales de cara a la negociación de un eventual nuevo Protocolo Ouro Preto II de signo reformista comenzó a ser caricaturizada como «*inflación institucional*». La opacidad y la desinformación lisa y llana comenzaron a ganar el campo de las negociaciones, que cambiaron de ámbito y de interlocutores varias veces en muy poco tiempo, precisamente cuando la hora de las definiciones había llegado frente a una agenda extensa (tal vez demasiado extensa) de iniciativas y propuestas. Tal vez lo más inquietante fue que los bloqueos y las vacilaciones comenzaron a provenir de los negociadores brasileños, los que más habían empujado hasta el momento en una perspectiva reformista, lo que sin duda generó tanto sospechas como escepticismo acerca de hasta dónde estaba dispuesto a llegar Brasil en las resoluciones. En ese marco, comenzaron a advertirse matices respecto al entusiasmo integracionista entre un sector de Itamaraty (quizás el más renuente a compromisos radicales con la región) y los principales voceros del Partido de los Trabajadores. Para citar un ejemplo por demás emblemático de una figura tan respetada en la región como Marco Aurelio García, en esos meses previos el principal asesor en materia de política exterior de Lula se preocupó en reiterar en más de una oportunidad que todos en la región «*estaban exigidos a ir más hondo y más rápido*».

Por cierto que ni Marco Aurelio García ni quienes se presentaban empujando las reformas

institucionales y la definición de acuerdos fundamentales en materia económica afirmaban lógicas de cambio radical o de corte refundacional. Existía sobre el particular tema de cómo cambiar un consenso importante en torno a ciertos asuntos: la convicción general que el cambio debía ser incremental, negociado, no impuesto; que tenía que ser también integral, pues si se proponía la modificación de un Protocolo institucional, lo que se estaba persiguiendo era crear instrumentos idóneos para responder a las exigencias de una nueva agenda, para la que el mantenimiento básico del *statu quo* con modificaciones cosméticas no resultaba suficiente; que se debía avanzar con serenidad pero también con audacia en la discusión de los temas largamente dependientes de los acuerdos de libre comercio y avanzar en serio en la perspectiva del perfeccionamiento de una Unión Aduanera genuina y no meramente postulada.²⁷ Asimismo, tal vez la primera de las convicciones apuntaba a que la hora de los diagnósticos y de las propuestas (y sobre todo la de los discursos y pronunciamientos) había dejado su lugar al tiempo de las decisiones y al cumplimiento irrestricto de las mismas. También por aquellos días creció la noción acerca de que la expansión pomposa del bloque no necesariamente sintonizaba con la profundización efectiva del MERCOSUR.

A esta ponderación acerca de cómo procesar los cambios institucionales en un proceso integracionista tan complejo como el MERCOSUR, se sumaba el registro de un debilitamiento progresivo en la entente entre Argentina y Brasil, erizada de continuo por reclamaciones (sobre todo de la primera) acerca de los desniveles de intercambio comercial, en especial en el área de los productos industriales y en las modalidades solitarias de negociación de fuertes paquetes de inversiones ante terceros poderosos (léase lo

27 Como prueba de los problemas de funcionamiento del MERCOSUR y de lo que hemos llamado como cierta «resignación» de los Estados Parte al incumplimiento de lo pactado y decidido a nivel del bloque, en el MERCOSUR se ha expandido la referencial a la equívoca noción de «unión aduanera imperfecta». Valga el señalamiento como exigencia de un cumplimiento efectivo de los acuerdos y como valoración contraria a la creación de «atajos perezosos», que a veces empiezan en los conceptos y en el discurso pero que luego rápidamente devienen prácticas aceptadas o toleradas, que nada bien le hacen a la profundización y consolidación del proceso integracionista.

ocurrido con la visita a la región del Presidente chino Hu Jintao en las semanas anteriores). También resultaba evidente que los requerimientos de las situaciones persistentes de auténtica emergencia social en los países de la región reforzaban la prioridad de atender el frente interno (en especial desde la sensibilidad y la óptica de gobiernos progresistas) y que no resultaba tan sencillo articular esas demandas acuciosas con las imprescindibles concesiones de cualquier negociación internacional o regional.

En suma, convergían muchos motivos para que la inicial desmesura de expectativas en torno a la Cumbre de Ouro Preto se hubiera desinflado aceleradamente en los meses previos a la cita de diciembre. Más allá de la persistencia de alguna voz militante, el escepticismo comenzó a ganar —¿también en forma desmesurada?— a los actores, quienes llegaron a la Cumbre con muy bajas expectativas y con la firme intención de denunciar la pérdida de una nueva oportunidad. Advertimos de todos modos que ya en lo previo había diferencias en torno a esto: mientras la Coordinadora de Centrales Sindicales afirmaba con justicia su intención de dar una fuerte advertencia en su mensaje a los gobiernos, ante la constatación de que sus reclamos y los del Foro Consultivo no serían recogidos, la Comisión Parlamentaria Conjunta llegaba en cambio a la instancia con un acuerdo fundamental, no muy vistoso en lo que decía pero sí relevante en las potencialidades de desarrollo que abría hacia el futuro, en la perspectiva de la creación de un Parlamento del MERCOSUR.

Y sin embargo y contra mucho escepticismo y anuncios agoreros, pese a la militante acción que siguió después de la cumbre por parte de aquellos representantes de intereses contrarios a la consolidación del MERCOSUR, la Cumbre de Ouro Preto dejó varios acuerdos y concreciones de importancia. Pasemos revista a algunos de los más importantes:

i. confirmación del acuerdo (luego demorado) de la eliminación del doble cobro del arancel externo común, para lo que se concretaría la interconexión *on line* de las aduanas de los países socios;

- ii. autorización a la Comisión Parlamentaria para que realizara todas las acciones necesarias para que el Parlamento del MERCOSUR se pusiera en funciones antes del 31 de diciembre de 2006;
- iii. autorización para la conformación de «*Fondos para la convergencia estructural del MERCOSUR y financiamiento del proceso de integración*», dotados en un principio de 100 millones de dólares y orientados a reducir los desequilibrios regionales y a mejorar en forma balanceada la competitividad de todos los socios del bloque;
- iv. reglamentación de las compras gubernamentales, armonizándose requerimientos de diversa índole y avanzándose en su liberalización intrazona;
- v. creación de un «*Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR*», sustitutivo de la anterior Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), orientada a impulsar la coordinación de políticas integracionistas de nivel local y subregional;
- vi. establecimiento de grupos de alto nivel en temas como Derechos Humanos, crecimiento del empleo, facilitación de actividades empresariales, a los efectos de la proposición a los gobiernos de los Estados Parte de políticas e iniciativas coordinadas en dichas materias;
- vii. confirmación del ingreso como Estados asociados de Venezuela y Ecuador y formalización por parte de Colombia de su solicitud de entrada al bloque comercial;
- viii. concreción de acuerdos de libre comercio con los países integrantes de la Unión Aduanera de Africa Austral (Sudáfrica, Namibia, Botswana, Suazilandia y Lesoto);
- ix. confirmación del acuerdo comercial con la India.

Pese a que otro de los resultados de la Cumbre fue la amortiguación de las rencillas comerciales entre Argentina y Brasil y el reinicio de un bilateralismo privilegiado que habría de consolidarse (a menudo en clave excluyente para con sus vecinos más pequeños) en el bienio siguiente, el contraste entre los discursos de Kirchner y de Lula en la oportunidad no pudo ser más

manifiesto. Mientras el Presidente brasileño se quejaba de «*las voces pesimistas que magnifican las dificultades*» en momentos en que el MERCOSUR revela «*un gran poder de atracción*» (en referencia a la ampliación del número de países asociados al bloque) que le otorgará más poder de negociación en torno al proyecto del ALCA o ante la Unión Europea, fiel a su estilo, el Presidente argentino no escatimó críticas. «*Los dichos—señaló— siguen lejos de los hechos. (...) Las decisiones presidenciales no se reflejan en la mesa de negociaciones posteriores, donde parecen primar los problemas coyunturales locales por sobre la perspectiva regional.*»

Más allá de los gestos y de los chisporroteos en las declaraciones y actitudes enfrentadas, lo cierto es que lo ocurrido y sobre todo lo resuelto en Ouro Preto nos deja un balance muy cercano al que sintetizara tan bien Félix Peña.

5. El bienio 2004–2006 y algunas de sus claves

Durante los últimos dos años, luego de esa inflexión de expectativas que significó la Cumbre de Ouro Preto, la trayectoria global del MERCOSUR no ha resultado auspiciosa ni invita ciertamente al optimismo. Sin embargo, tal vez el tipo de balance ponderado, ensayado por Félix Peña para evaluar la Cumbre de diciembre de 2004, sirva también como pauta sensata para considerar con mayor precisión analítica lo ocurrido durante este último bienio en el proceso de integración regional. De todos modos, no parece ser tiempo de autocomplacencia sino más bien de un sinceramiento efectivo como sustento para una acción reformista y renovadora del funcionamiento del proceso de integración. En este sentido, resulta difícil no coincidir con la «*Declaración de Córdoba*» emitida por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur el 21 de julio de 2006: «*El funcionamiento del MERCOSUR —dice en uno de sus pasajes medulares— está escindiendo del proyecto de integración que queremos, porque no contempla la necesaria articulación*

entre las diferentes políticas que deberían ser tenidas en cuenta para orientar nuestras economías hacia el desarrollo productivo y social.»²⁸

Los giros del MERCOSUR como proceso de integración no pueden descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en el panorama político regional y de la situación vivida por los otros procesos de integración a nivel hemisférico. En lo que refiere al primer punto, parece ya evidente lo infértil de aferrarse al «espejismo» de la «afinidad ideológica» de los gobiernos de los Estados Partes como motor de una transformación positiva del MERCOSUR. Para profundizar sobre ese punto, habría que problematizar primero si realmente ha habido «un giro a la izquierda» en los gobiernos de la región y, en caso de aceptarlo, analizar con rigor cuáles son los límites y alcances de su contenido en materia de políticas específicas (indagando, por ejemplo, en los discernimientos entre izquierdas clásicas, «progresismos», movimientos nacional populares, etc.). Asimismo, habría que advertir hasta qué punto el advenimiento de esos nuevos gobiernos en la región ha promovido (directa o indirectamente) o al menos ha coincidido con el retorno de intereses sectoriales, nacionalistas y políticos, la mayoría de ellos no muy proclives a apuestas y sobre todo a sacrificios prointegracionistas. Lo que ya resulta poco discutible es la confirmación de que los procesos de integración no se consolidan desde las «afinidades ideológicas» de los gobiernos sino que requieren la solidez de construcciones institucionales entre diferentes.

Otra nota insoslayable del panorama político regional tiene que ver con la persistencia de situaciones de inestabilidad política, con la continuidad de la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de movimientismos, personalización de la política, desprestigio de los Parlamentos, etc.), con la consolidación de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de movimientos y actores sociales, con la permanencia de viejos y nuevos problemas en democracias «de baja

28 Cfr. «Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Declaración de Córdoba», Córdoba–MERCOSUR, 21 de julio de 2006.

intensidad». A este cuadro político conflictivo y cambiante debe sumársele el mantenimiento de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo el más desigual del planeta pero que desde hace por lo menos tres años ostenta un crecimiento económico fuerte, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de commodities. En un marco que combina inseguridad interna con conflictos emergentes de diversa índole, con países que realizan gastos fortísimos en armamentos y con una presencia militar norteamericana tal vez poco visible pero de todos modos muy importante, América Latina, América del Sur y el propio MERCOSUR ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en el contexto internacional (véanse a este respecto indicadores sobre porcentajes de comercio, PBI, flujos financieros o de otra índole y se advertirá con claridad esa situación).

Con el telón de fondo de ese panorama político regional, la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico provoca expresiones de desencanto o al menos de incertidumbre. Obsérvese a este respecto la enumeración de algunos procesos que se orientan al menos en una de esas dos direcciones: luego del estridente retiro de Venezuela, la CAN parece oscilar entre una lenta agonía o en posicionarse, con el impulso del reintegro pleno de Chile, como la usina del proyecto de una «*Liga del Pacífico*» con proyección privilegiada hacia Asia y EEUU; más allá de algunos cambios eventuales en algunas elecciones próximas, la ODECA y el CARICOM parecen consolidar su inserción plena en la órbita norteamericana, al igual que México, luego de su reciente –tan accidentado como polémico– proceso electoral; con el advenimiento acelerado de Venezuela como socio pleno, el MERCOSUR se expande pero sin una profundización consistente; tras el fracaso del proyecto ALCA a partir de la postura asumida por los países del MERCOSUR y Venezuela (por entonces todavía no socio pleno del bloque) durante la Cumbre de Mar del Plata a fines del

2005, la presencia norteamericana en la región parece empero consolidarse con la expansión (que incluso pudo llegar a Uruguay, en el corazón mismo del MERCOSUR) de los TLCs bilaterales; el proyecto de la Comunidad Sudamericana no parece terminar de arraigar ni política ni económicamente²⁹; prolifera en la región una puja sorda entre posicionamientos de liderazgo y articulación de «ejes» (Brasil vs. México, el «factor» Venezuela y su proyecto bolivariano personalizado en la figura de Chávez, el «eje» Bolivia–Cuba–Venezuela, el «eje» Brasilia–Buenos Aires–Caracas, la proyectada e incierta «Liga del Pacífico», etc); la presencia de América Latina, en especial a través de su protagonismo en el G 20 plus, no termina de resignificar su función de contestación (como en Cancún) en la posibilidad de concreción de acuerdos positivos (¿puede «resucitar» la «Ronda de Doha» y el escenario de la OMC?). En suma, desencanto o incertidumbre parecen ser los balances más pertinentes, más allá de las apuestas activas en juego.

Y en este contexto, ¿hacia dónde parece orientarse el MERCOSUR? En verdad, lo sucedido en este último bienio no convoca al entusiasmo, aun cuando la ponderación precisa de lo sucedido sigue siendo la pauta más ajustada para el análisis. Apuntemos en esta dirección algunos problemas que consideramos centrales:

- i. **Se evidencia cada vez con mayor claridad la crisis y la infertilidad de apostar a determinados «modelos integracionistas», pese a lo cual crece la evidencia del carácter indispensable del bloque MERCOSUR como plataforma de inserción internacional de todos sus Estados Parte, grandes o pequeños.** Sobre este particular, parece necesario advertir que ya no es sólo el «MERCOSUR fenicio» de los noventa (con muy escasa institucionalidad y reducido a un agenda meramente económico–comercial) el que se manifiesta como agotado. También lo están el «MERCOSUR de dos velocidades», el «MERCOSUR de dos

²⁹ Los ambiguos resultados de la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones celebrada en Cochabamba a comienzos de diciembre de 2006 parece ratificar esta evaluación aun escéptica.

grandes y dos pequeños», el MERCOSUR del «bilateralismo excluyente» entre Argentina y Brasil y que no atiende debidamente el asunto de la consideración efectiva de las «asimetrías y de las flexibilidades» que requieren con justicia Paraguay y Uruguay. Asimismo, aunque lo trataremos de modo específico más adelante, tampoco parece una buena solución esa suerte de perspectiva de «fuga hacia adelante» de un MERCOSUR que se expande sin profundización. Pero hay que ser precisos y evitar malos entendidos: lo que está en cuestión es este espectro de «modelos integracionistas» inconducentes a nuestro juicio, no el proceso de integración que puede ostentar grados de irreversibilidad importantes como horizonte histórico para el mejor desarrollo de nuestras sociedades.

- ii. **Como se demandaba luego de las crisis de 1999 y del 2001–2002, la política (expresada en una mayor atención de los gobiernos, de los partidos, de los actores sociales de la región hacia la agenda de la integración) ha retornado a la conducción del bloque, pero los réditos esperados de esa operación no han sido (por lo menos, por ahora) los esperados.** La negación del insoslayable carácter político del MERCOSUR tiene cada vez menos y solitarios cultores, anclados en la defensa de un soberanismo decimonónico totalmente anacrónico. Sin embargo, el bienvenido «retorno de la política» no ha provocado, como decíamos, la cosecha esperada: la voluntad política para avanzar en los hechos en el cumplimiento de lo pactado y en la profundización del bloque se ha manifestado más en la retórica de los discursos de las Cumbres que en los desempeños cotidianos de los gobiernos en el funcionamiento del bloque; los políticos no han dejado de privilegiar «su cotización electoral a nivel nacional» y no se han mostrado proclives a arriesgar perspectivas estratégicas en clave regional; ha podido observarse la emergencia y la radicalización poco creíble de conflictos bilaterales entre Estados Partes del bloque (el conflicto de las pasteras resulta emblemático en esta dirección) sin gobiernos que hayan podido encontrar vías de negociación alternativas a la confrontación política en clave na-

cionalista (sin duda, la peor hipótesis) o a la «judicialización externa» del diferendo, en el marco de un MERCOSUR global que se ha mostrado inoperante siquiera como mediador; no han aparecido esos liderazgos estratégicos (no fundados en mesianismos carismáticos o en «proyectos históricos» tan altisonantes como personalistas, sino en la voluntad y proactividad para alcanzar acuerdos genuinos entre Estados) que tan relevantes se han revelado en otros procesos de integración a nivel internacional.

- iii. **Ante el agotamiento de los proyectos «nacional desarrollistas» y de las políticas emanadas del llamado «Consenso de Washington» en su versión más dogmática y ortodoxa (esta últimas con una suerte de sobrevivencia relativa en la región ante la ausencia de coraje y decisión en la apuesta a alternativas diferentes, serias y responsables), los gobiernos del bloque no aciertan en sentar las bases de una mayor y real complementariedad de sus políticas económicas y mucho menos en diseñar los perfiles de un «neo-desarrollismo regionalista».** No cabe duda que el signo de las políticas y de la forma de tramitar las agendas domésticas por parte de los gobiernos condiciona fuertemente su disponibilidad y su habilitación para empujar iniciativas preactivas para la región. Si se practican «para adentro» políticas con enfoques más o menos nacionalistas, lo que queda para el regionalismo es sólo residual y subsidiario. Y por cierto que hay que escapar al falso dilema entre intereses nacionales vs. intereses regionales, pero es sabido que no hay opciones sin costos ni avances integracionistas sin una consideración más estratégica, de más largo plazo, en referencia al balance de sus logros y posibilidades. La defensa de la tan invocada permanencia «excluyente» de los «intereses nacionales», aunque suene ingenuo, también requiere generosidad y miradas de más larga duración, sobre todo por parte de los Estados poderosos, como lo indica, por ejemplo, la experiencia de la Unión Europea. No parece demasiado discutible el advertir que esto no está pasando en el MERCOSUR.

- iv. **Pese a los avances obtenidos en la materia, persisten varios rasgos de «déficit democrático» en el funcionamiento cotidiano del bloque, con impactos negativos no sólo en la legitimidad del proceso sino en su eficacia en los planos económico–comerciales y de articulación de políticas.** Sobre este punto quien escribe ha trabajado de manera específica.³⁰ No resulta pertinente pues realizar una reseña exhaustiva acerca de los problemas de funcionamiento que redundan en un menoscabo de la democracia del gobierno cotidiano del bloque, desde la fuerte opacidad de las negociaciones, las restricciones del resistente *modus vivendi* «interpresidencialista» o el recelo a la participación más efectiva de los Parlamentos y de los actores de la sociedad civil. Tal vez podría sintetizarse este punto en la permanencia de situaciones deficitarias en los siete niveles que Grandi y Bizzozero sistematizaron en uno de sus trabajos: direccionalidad, gobernabilidad, gestionabilidad, institucionalidad y juridicidad, transparencia, ciudadanía, sensibilización.³¹
- v. **Como vimos, ha quedado comprobado que las supuestas o reales «afinidades ideológicas» de los gobiernos de los Estados Parte no constituye un factor que determine por sí una predisposición clara a los efectos de profundizar el proceso de integración en sus distintos niveles.** Sobre este punto ya se ha abundado anteriormente por lo que no reiteraremos aquí nuestras argumentaciones sobre el punto. Sólo agregaremos una más: las consecuencias negativas que para el avance de la integración provoca la satisfacción automática (a veces en clave clientelar o «populista») de demandas fuertemente sectoriales y dispersas en el seno de sociedades fragmentadas. Este último escenario, que tanto refiere al panorama contemporáneo de nuestros países, resulta territorio abonado para la emergencia de los llamados «grupos intensos», a

veces portadores de una única demanda, que por eso mismo tienden a confundir sus reivindicaciones en extremo particularistas con su propia identidad, quedando por ello inhabilitados para encarar cualquier tipo de negociación. Y no es necesario recordar que toda integración es antes que nada negociación, mucha negociación.

- vi. **Ha retornado un relacionamiento bueno y privilegiado entre Argentina y Brasil, lo que si en una perspectiva de conjunto puede ser visto como una base indispensable para el avance global del MERCOSUR, deviene un obstáculo en esa perspectiva si el acercamiento entre los dos grandes se convierte en un «bilateralismo excluyente», que se saltea la consulta a los otros Estados Parte en la adopción de decisiones que comprometen a todo el bloque y que no termina de acertar en la asunción impostergable de políticas de atención y flexibilidad frente al ya referido problema de las asimetrías.** Sobre este punto también se ha argumentado anteriormente por lo que no reiteraremos conceptos ya vertidos. Pero agregaremos uno que proviene de la siempre bienvenida consideración de la experiencia comparada. Se ha dicho, con acierto a nuestro juicio, que así como la Unión Europea no hubiera podido prosperar sin el progreso de Alemania y Francia, tampoco el MERCOSUR puede consolidarse si a Argentina y a Brasil les va mal. Pero también es cierto que la consolidación de la Unión Europea requirió de la grandeza y generosidad de Alemania y Francia para atender debidamente las demandas de compatibilización y convergencia de las economías de los otros integrantes más débiles de la Comunidad. Lo mismo podría decirse respecto a la actitud –justamente demandada por Paraguay y Uruguay– respecto a iniciativas y desempeños pendientes por parte de Argentina y Brasil en consideración a la situación de las economías más mpequeñas y débiles del blo-

30 Cfr. Gerardo Caetano, «Los retos de una nueva institucionalidad ... etc. ob. cit.

31 Cfr. Jorge GRANDI y Lincoln BIZZOZERO: «Hacia una sociedad civil del MERCOSUR: viejos y nuevos actores en el tejido subregional» ... etc. ob. cit.

que. Se dirá y es cierto, que la constitución del FOCEM es un paso acertado en esa dirección. Pero también puede replicarse con justicia que esta experiencia aprobada en el MERCOSUR todavía está muy lejos de lo que significaron los Fondos de Cohesión Social en Europa. Y tal vez, en el MERCOSUR la compatibilización entre grandes y pequeños no venga de la mano de un incremento exponencial de recursos para el FOCEM, sino en un sabio manejo del mentado tópico de las flexibilidades, siempre y cuando estas no desvirtúen la naturaleza acordada para el rumbo del MERCOSUR en su conjunto.³²

vii. **En esta reseña de problemas reconocibles en este último bienio de la trayectoria del MERCOSUR resulta importante no omitir un sinceramiento cabal y valiente respecto a los problemas derivados de una expansión apresurada y poco clara en sus procedimientos y alcances (como ha sido la compleja incorporación de Venezuela como socio pleno) anterior a una profundización efectiva del bloque.** Respecto al ingreso de Venezuela al MERCOSUR el panorama resulta al menos dual. Se trata de la incorporación al bloque de la tercera economía por PBI de América del Sur; sus recursos energéticos, como los de Bolivia, resultan vitales para cualquier esquema de integración viable en la región; su gobierno ha manifestado una innegable vocación integracionista (aunque con el sesgo negativo de una excesiva personalización carismática de esa genuina proclividad) y una plausible generosidad para contribuir y ayudar a naciones con problemas en el hemisferio; su posicionamiento claramente independiente (aun en el marco de histrionismos y estridencias confrontativas que resultan contraproducentes) frente a los EEUU configura un contrapeso geopolítico bienvenido, en particular

en momentos de una Administración norteamericana orientada al hegemonismo unipolar y a la «guerra preventiva» y con amagos de retorno a un intervencionismo inadmisibles en un hemisferio al que además subvalora. Sin embargo, estos puntos favorables chocan con otros rasgos de corte negativo: el de Chavez se trata de un gobierno fuertemente personalizado y polarizador, que ha ensayado y ensaya una estrategia peligrosamente confrontativa hacia adentro y hacia fuera; su política exterior tiene un perfil muy agresivo, poco convergente con las posturas en la materia de los países mercosureños, no sólo con los EEUU sino en el relacionamiento con otros países latinoamericanos (en los que el Presidente Chávez no ha vacilado en intervenir en sus procesos electorales internos) e involucrándose con posicionamientos muy duros y no compartibles en zonas particularmente peligrosas del planeta (Israel, Irán, Irak, Bielorrusia, etc.); la sociedad venezolana se encuentra fracturada políticamente, con la oposición antichavista y aun franjas importantes de la población venezolana especialmente recelosas ante lo que entienden como una «dispendiosa» agenda externa del actual mandatario; a pesar de la relevancia de su ayuda económica y financiera a países del bloque, con iniciativas de proyección genuinamente regionalista incluso, Chavez ha planteado otro tipo de iniciativas (como la creación de unas Fuerzas Armadas del MERCOSUR, entre otras) que divergen en forma radical con las orientaciones de los otros países del bloque. Un MERCOSUR debidamente profundizado en su institucionalidad y en su nueva agenda podría incorporar a Venezuela al bloque maximizando sus potencialidades y aspectos favorables, al tiempo de contribuir a minimizar y hasta continentar sus rasgos negativos. En cambio, lo inverso es lo que

32 Sobre este particular, en más de una oportunidad expertos y actores del MERCOSUR han planteado que si la concreción de una unión aduanera real (no «imperfecta»), con su continuamente perforado arancel externo común no resulta posible, por lo menos por el momento, debería tal vez intentarse la «agenda corta» de garantizar en serio la accesibilidad plena del libre comercio intrazona, dejar mayor flexibilidad para los Estados Partes para que puedan negociar mercados o acuerdos con terceros (cuando la estrategia externa del bloque en su conjunto no sea posible y siempre lejos del formato de acuerdos tipo TLC con los EEUU, que por sus contenidos ya clásicos desvirtuarían cualquier integración viable al MERCOSUR) y enfatizar con mucha fuerza en proyectos de complementación productiva y en articulación de políticas comunitarios respecto a variados temas y sectores.

ocurre con una incorporación de este tipo en el marco de un MERCOSUR que no termina de resolver sus problemas, entre otras cosas porque no se concreta una voluntad política firme para profundizar los contenidos del acuerdo en las direcciones que se han mencionado.

viii. **La emergencia y la irresolución de muy preocupantes conflictos binacionales en el interior del MERCOSUR (el diferendo fronterizo entre Argentina y Uruguay en torno a la instalación de las pasteras en el río Uruguay, como vimos, constituye un ejemplo paradigmático al respecto) afecta muy severamente el escenario de lo que podríamos denominar como «la batalla cultural por el MERCOSUR » (esa construcción indispensable de una cultura de la integración, de una cultura «ñandé»³³ totalmente contraria al avasallamiento y a la asimilación), al tiempo que refuerza mucho el renovado accionar de los lobbies antimercosur y de los proyectos de «salvaciones en solitario».** A este respecto, puede bastar el ejemplo de cuán negativamente ha influido en Uruguay la actitud del gobierno argentino en el conflicto de las pasteras, el efecto muy negativo en la economía y en la sociedad del corte de rutas en la frontera efectivizado por la Asamblea de Gualeguaychú (contando primero con la tolerancia pero luego del primer fallo de la Corte de La Haya con el apoyo decidido del gobierno de Kirchner, respaldo recientemente deteriorado ante la radicalización de las posiciones de los asambleístas, que han renovado los cortes y han anunciado «un verano infernal» para los uruguayos) y el desencanto sobre la nula participación del MERCOSUR (y en especial de Brasil) en la búsqueda de una salida frente a un tema que ha alcanzado proporciones efectivamente peligrosas. No cabe duda que esta situación de conflicto incremental resul-

tó campo propicio para el despliegue simultáneo de una operación política en el Uruguay que buscaba la firma de un TLC con EEUU, aventura que finalmente fue frenada por una sensata decisión del Presidente Vázquez. Este es solo un ejemplo de hasta qué punto un conflicto binacional, si no encuentra en el bloque estímulos e instituciones que favorezcan la negociación de las diferencias que enfrentan a los Estados Parte, puede terminar provocando el costo no querido del aflojamiento o la disolución de las lealtades y confianzas recíprocas que son la base cultural de la integración. En esta perspectiva, ganar la «batalla cultural» en la defensa del MERCOSUR resulta una tarea de base. Recordemos sobre este particular la sabiduría de un gigante europeo constructor de integración entre Estados como Jean Monnet: «*Si tuviera que empezar de nuevo, comenzaría por la cultura.*»

ix. **La situación de los países asociados al MERCOSUR presenta una fuerte divergencia de rumbos en lo que hace a un hipotético reforzamiento (consistente, no retórico) de una ampliación efectiva del enfoque integracionista al conjunto del subcontinente sudamericano.** Como ya hemos señalado, la reciente Cumbre de Cochabamba, segunda en la historia de la Comunidad Sudamericana de Naciones, volvió a expresar una situación paradójica y hasta insólita en lo que refiere a la perspectiva integracionista de la región: mientras se multiplican los pedidos de ingreso como socios plenos al MERCOSUR (por parte del gobierno actual del Presidente Evo Morales de Bolivia y del futuro de Ecuador en la voz del Presidente electo de aquel país, Rafael Correa), la más reciente incorporación al bloque (Venezuela), en la voz de su reelecto Presidente Hugo Chávez, se niega a retornar a la Comunidad Andina y advierte que el MERCOSUR está herido de muerte si no

33 Como no ha enseñado el gran intelectual paraguayo Ticio Escobar, en el idioma guaraní el vocablo «nosotros» admite dos formas: «ñandé» («nosotros con los otros», de carácter más inclusivo) y «oré» («nosotros contra los otros», de carácter excluyente). Creemos que el discernimiento adquiere un gran valor en la hora actual cuando hablamos de crear ciudadanía y cultura de proyección regional.

cambia, al tiempo que la estrategia (fundamentalmente «fogueada» por Brasil) en la perspectiva de consolidar un bloque sudamericano no termina, como vimos, de contar con un consenso proactivo y convencido de parte de la totalidad de los países de la región. En ese sentido, los movimientos oscilantes son demasiados, entre una Bolivia que parece de a ratos ensimismada en sus graves problemas internos y luego jugando en varios partidos a la vez en sus sociedades en la región, con Colombia y Perú que apuestan fuerte a confirmar sus respectivas alianzas «privilegiadas» con los EEUU a través de la ratificación (comprometida) en el nuevo Congreso norteamericano dominado por los demócratas de sus sendos TLCs, y un Chile moderno pero con cuentas pendientes del período dictatorial, que mientras apuesta a la llamada «Liga del Pacífico», a sus diversos TLCs con potencias mundiales (EEUU, UE, Corea, etc.), no termina de enterrar las rémoras de un pasado político autoritario (no olvidemos que sigue vigente la Constitución pinochetista de 1980) y de una estructura social marcada fuertemente por la inequidad (el país que más crece económicamente en América Latina desde hace décadas, no termina de salir de la triste condición de ser uno de los países con mayor desigualdad en el continente más desigual del planeta).

No se trata pues de problemas sin solución. Constituyen sí una agenda de circunstancias complejas y conflictivas, cuya resolución satisfactoria requiere sinceramiento, voluntad política y mucho sentido estratégico. En la última cumbre del MERCOSUR realizada en julio en Córdoba, más allá de anécdotas que opacaron lo realmente importante, se pudo avanzar en serio en varias iniciativas que tienen que ver en parte con los problemas referidos. En este sentido, el «Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR» da cuenta de logros consistentes en más de una materia importante:

constatación del éxito en la implementación de una primera etapa para la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común; avance en los acuerdos sobre un «Código Aduanero del MERCOSUR»; progresos en la implementación del «Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR» (FOCEM); adopción del «Protocolo de Contrataciones Públicas»; avances en la armonización de normas para la liberalización del comercio de servicios; progresos en las iniciativas en procura de la concreción en la región de una «red de gasoductos Sur–Sur»; avances obtenidos en el marco del llamado «MERCOSUR político», con el destaque de la consolidación del proceso de instalación del Parlamento del MERCOSUR; avances en la concreción de acuerdos de complementación económica y de acercamiento comercial con terceros países; entre otros puntos que podrían destacarse.³⁴

Sin embargo, una vez más correspondió a la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur – con una trayectoria de más de 20 años en la forja de la integración regional, sin duda uno de los actores más consecuentes con la idea de la profundización y renovación efectivas del proceso– marcar en su Declaración la exigencia de las ciudadanías y de los actores sociales por el fin de la retórica y el comienzo impostergable de las realizaciones. «El MERCOSUR—se dice en otro pasaje de su «Declaración de Córdoba»— ha avanzado en la agenda de la integración de cadenas productivas o cadenas de valor de grandes empresas que operan en la región, especialmente transnacionales, pero ha relegado aquellas cadenas productivas compuestas por las pequeñas y medianas empresas, que son las mayores generadoras de empleo (...). Los gobiernos del MERCOSUR deben poner en marcha las metas y objetivos políticos que vienen afirmando en sus recientes declaraciones y documentos firmados por los Presidentes, principalmente medidas que promuevan la complementariedad de las economías de los países miembros y la conjunción de sus políticas agrícolas e industriales.»³⁵

34 Cfr. «Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, XXX Cumbre de Jefes de Estados del MERCOSUR, Córdoba 21 de julio de 2006.

35 Cfr. «Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Declaración de Córdoba», 21 de julio de 2006.

III.

El debatido proceso de la creación de un Parlamento del MERCOSUR

1. La gradualidad del proceso

Como se ha advertido, en la actualidad se ha terminado de imponer –polémicamente, es cierto– en la agenda del proceso de integración la inminente constitución formal de un Parlamento del MERCOSUR.³⁶ Esta iniciativa no resulta sin embargo una propuesta novedosa. Obsérvese al respecto el Cuadro 4 que contiene la reseña de al menos 23 documentos relevantes (entre decisiones, disposiciones, actas, etc.) emanados oficialmente de la CPC entre 1991 y 2004 vincu-

lados directamente con el objetivo de la creación de un Parlamento del MERCOSUR. Se trata sin duda de un proceso que no puede calificarse en modo alguno de abrupto y que ha seguido las pautas clásicas de gradualidad, flexibilidad y equilibrio de las creaciones institucionales del MERCOSUR. Se destacará de entre esa suma de pasos (entre los que no se incluye por cierto aquellos ocurridos durante los decisivos dos últimos años de 2005 y 2006, objeto de una consideración más específica) algunos particularmente relevantes a nuestro juicio.

³⁶ Mientras se escriben estas reflexiones, el mismo ya ha sido aprobado por Paraguay, Brasil y Argentina (en ese orden cronológico), mientras que en Uruguay ya hasido votado en el Senado (Cfr. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Sesión del 27 de setiembre de 2006, Tomo 435, pp. 383 a 464).

CUADRO 4. PROCESO EVOLUTIVO HACIA EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. DOCUMENTOS EMANADOS DE LA CPC (1991–2004).

La evolución del Parlamento no fue abrupta, sino que expresó una extensa trayectoria signada por los principios clásicos de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

- | | |
|--|---|
| 1. DOCUMENTOS EN EL ÁMBITO DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA (CPC) | <ul style="list-style-type: none"> 1.1 MERCOSUR/CPC/DEC.S/N/91. II Reunión parlamentaria (Buenos Aires, 19–21/09/1991). Documento final. Decisión política de crear el Parlamento. 1.2 MERCOSUR/CPC/DEC.S/N/96 (Florianópolis, 29–31/10/1996). Creación de una Asamblea de Parlamentarios del MERCOSUR. Reunión de Mesa Ejecutiva. 1.3 MERCOSUR/CPC/RES. 02/97 (Montevideo, 13/12/1997). Reglamento de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (referencia), Artículo 3 (b), p. 1. 1.4 MERCOSUR/XIV PLENARIA CPC/DIS. 14/99 (Montevideo, 06–08/12/1999). Institucionalización del Parlamento del MERCOSUR (referido en MERCOSUR/CPC/ACTA N°99 XIV REUNIÓN DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR). 1.5 Acta 01/00 de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (Montevideo, 06–08/12/1999), Anexo N° II. Agenda para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR (DIS. CPC 14/99). <ul style="list-style-type: none"> 1.5.1 Incorporación de normas (DIS. CPC 19/99), p.1. 1.5.2 Grupo de estudios sobre Institucionalización del Parlamento del MERCOSUR (DIS. CPC 14/99), p.1. 1.6 MERCOSUR/CPC/DEC. 02/00 (Santa Fe, 28/06/2000). Acceso al Mercado Regional, Régimen de Acceso de Admisiones Temporarias, Visto 2. p.1. 1.7 MERCOSUR/CPC/DEC. 03/00 (Santa Fe, 28/06/2000). Declaración de Santa Fe. p.3. 1.8 MERCOSUR/CPC/DIS. 11/00 (Santa Fe, 28/06/2000). Seminarios y/o Jornadas sobre Instalación y Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR. 1.9 MERCOSUR/CPC/DIS. 12/00 (Santa Fe, 28/06/2000). Seminario sobre la futura creación del Parlamento del MERCOSUR. 1.10 MERCOSUR/XVI PLENARIA CPC/DIS. 35/00 (Porto Alegre, 09/11/2000). Agenda para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR. <ul style="list-style-type: none"> 1.10.1 Anexo 2. Propuesta de la sección argentina sobre un cronograma para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR. Propuesta 1 Parlamento del MERCOSUR. Grupo Ad Hoc Intergubernamental y Propuesta 2 Agenda para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR. 1.11 MERCOSUR/CPC/DISP. 02/01 (Asunción, 21/06/2001). Modificación del reglamento de la CPC, Anexo 2, artículo 3 y 17, p. 7–8. 1.12 MERCOSUR/CPC/DISP. N° 05/02 (Buenos Aires, 04/07/2002). Agenda para la Institucionalización del Parlamento del MERCOSUR (documento referido también en MERCOSUR/CPC/ACTA N° 02/2002–XIX REUNIÓN PLENARIA DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR, p. 2). 1.13 MERCOSUR/CPC/REC. 25/2002 (Brasilia, 05/12/2002). Comité Ad Hoc para la Institucionalización del Parlamento del MERCOSUR. XX REUNIÓN PLENARIA. 1.14 MERCOSUR/CPC/DIS. 14/2002 (Brasilia, 05/12/2002). Comité Ad Hoc para la Institucionalización del Parlamento del MERCOSUR. XX REUNIÓN PLENARIA. 1.15 MERCOSUR/CPC/ACTA 02/2003 (Montevideo, 06/10/2003). Reunión de la Mesa Ejecutiva de la CPC, Aprobación de la disposición N° 08/2003. <ul style="list-style-type: none"> 1.15.1 MERCOSUR/EJECUTIVA CPC/DIS. 08/2003 (Montevideo, 06/10/03). Acuerdo Institucional CPC–CMC como primera fase del proceso de instauración de un Parlamento Regional del MERCOSUR. 1.15.2 p.1, 2 y 3. 1.15.3 Anexo 1, p.4. 1.16 MERCOSUR/CPC/DIS. 10/2003 (Montevideo, 15/12/2003). Cooperación y Asistencia de la Unión Europea, considerando 2 y 6. 1.17 MERCOSUR/CPC/REC. 13/03 (Asunción, 17/06/03). Reforma institucional del MERCOSUR, in Anexo 9 MERCOSUR/XXIV CMC/DI N° 03/03 Recomendaciones de la CPC in MERCOSUR/CMC/ACTA N° 01/03 XXIV Reunión del Consejo Del Mercado Común (Asunción, 17–18/06/2003). <ul style="list-style-type: none"> 1.17.1 Considerando 5 y 7 p.12. 1.17.2 Artículo 1 p.13. 1.17.3 Anexo 1. Propuesta preliminar para la organización institucional del Parlamento del MERCOSUR, p.15–16. 1.18 CPC/MERCOSUR/REC. 14/03 (Asunción, 17/06/03). Relación entre las secciones nacionales de la CPC y sus respectivos poderes ejecutivos, in Anexo 9 MERCOSUR/XXIV CMC/DI N° 03/03 Recomendaciones de la CPC in MERCOSUR/CMC/ACTA N° 01/03 XXIV Reunión del Consejo Del Mercado Común (Asunción, 17–18/06/2003), p. 21. 1.19 Primer encuentro de presidentes de las Cámaras de los poderes legislativos de los Estados partes del MERCOSUR (Montevideo, 25–26/09/2003). <ul style="list-style-type: none"> 1.19.1 Informe del Grupo Técnico de Estudios sobre la Creación de un Parlamento del MERCOSUR. 1.19.2 Principales puntos del anteproyecto de acuerdo internacional sobre un Parlamento del MERCOSUR. 1.19.3 Anteproyecto brasileño del protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, ver ítem 1.3. 1.20 MERCOSUR/CPC/REC. 01/04 (Puerto Iguazú, 07/07/2004). 1.21 Plazos para la remisión de normas MERCOSUR al Parlamento, referido en MERCOSUR/CPC/ACTA 01/2004 (Puerto Iguazú, 05–07/07/2004). 1.22 MERCOSUR/CPC/DIS. 03/04 (Puerto Iguazú, 07/07/2004), Considerando § 1, p.1. 1.23 MERCOSUR/CPC/DEC. 01/04 (Puerto Iguazú, 06–07/07/2004). <ul style="list-style-type: none"> 1.23.1 Referencia a la Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/03 «Programa de Trabajo 2004–2006», ítem 3.1 Parlamento del MERCOSUR. 1.23.2 Declaración § 12, § 14, § 15. |
|--|---|

Fuente: Silvia Lospennato, «Parlamento MERCOSUR. La profundización de la integración en el MERCOSUR».

En julio de 1998, por citar un antecedente relativamente cercano, la CPC disponía solicitar a sus respectivas Secciones Nacionales «*la evaluación del estado parlamentario actual del MERCOSUR*», en procura de «*arribar a un diagnóstico concreto de la situación actual de la estructura y dinámica institucional del MERCOSUR y propuestas para el logro de un funcionamiento cada vez más eficiente del mismo*».³⁷

Lo que a mediados de 1998 era una sugerencia genérica, a fines de 1999 (ya con la crisis derivada de la devaluación del Real en Brasil plenamente instalada en el bloque) se volvía una concreción categórica. A partir de la consideración explícita de «*la inequívoca voluntad expresada por la CPC desde su creación*», este órgano disponía entonces «*iniciar los estudios y trabajos pertinentes con el objeto de establecer una agenda para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR*». Asimismo se asignaba a la Presidencia Pro Tempore «*el mantenimiento de este tema y la adopción de medidas tendientes al cumplimiento de la presente disposición*», para lo que entre otras cosas se le requería elevar «*un informe sobre los avances en cada Plenario*».³⁸

En la Reunión Plenaria siguiente, celebrada en junio de 2000 en Santa Fe, la CPC avanzó aun más. Se dispuso acordar una «*agenda de institucionalización del Parlamento del MERCOSUR*», «*conformar un grupo técnico especializado, integrado por los representantes de las Secciones Nacionales de la CPC (...) que deberá abocarse al estudio y desarrollo de las etapas propuestas*», e «*incorporar proyectos de reforma del Protocolo de Ouro Preto*» a los efectos de viabilizar la iniciativa desde un punto de vista formal. En el anexo de esta disposición se incluían proyectos específicos de reforma del mencionado Protocolo, con la adjudicación correspondiente de funciones al nuevo órgano par-

lamentario de la integración y con la recomendación expresa «*a los Estados Partes del MERCOSUR, que modifiquen el Protocolo de Ouro Preto a fin de institucionalizar el Parlamento del MERCOSUR*».³⁹ En esa misma ocasión, la CPC dispuso también impulsar «*la realización de seminarios y/o jornadas sobre Instalación y Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR por parte de cada una de las Secciones Nacionales*».⁴⁰

En los años siguientes se incorporaron nuevas propuestas de agenda para la institucionalización de un Parlamento del MERCOSUR⁴¹. En ocasión de la Cumbre celebrada en Brasilia en diciembre del 2002, la CPC volvió una vez más sobre el punto, buscando concretar en forma definitiva un cronograma para la discusión e implementación de la propuesta. En ese sentido, dispuso que «*cada Sección Nacional designe antes del mes de abril de 2003, a los parlamentarios que integrarán el Comité Ad Hoc (...) para continuar con el análisis de la reforma del Protocolo de Ouro Preto con vistas a institucionalizar el Parlamento del MERCOSUR*». Se establecían luego pautas comunes para el trabajo, como la realización durante el primer semestre del 2003 de un seminario específico sobre este tema en cada país, al tiempo que se resolvía la realización de un seminario regional en ocasión de la XXI Reunión Plenaria de la CPC, «*con el objeto de debatir las conclusiones de cada uno de los seminarios realizados por las secciones nacionales*».⁴² Asimismo, en esa misma Reunión Plenaria, se dispuso también que todas las Secciones Nacionales bregaran por la «*institucionalización de una participación efectiva de los Legislativos de los Estados Partes del MERCOSUR en la formulación de políticas de comercio exterior*».⁴³

Podría decirse que esta persistencia de recomendaciones y disposiciones que a lo largo de

37 Cfr. MERCOSUR/CPC/DIS. N° 07/98. 24 de junio de 1998.

38 Cfr. MERCOSUR/CPC/DIS. N° 14/99. 8 de diciembre de 1999.

39 Cfr. MERCOSUR/CPC/DIS. N° 10/00. 28 de junio de 2000.

40 Cfr. MERCOSUR/CPC/DIS. N° 11/00. 28 de junio de 2000.

41 Cfr. MERCOSUR/CPC/DIS. N° 35/00. 9 de noviembre de 2000.

42 Cfr. MERCOSUR/CPC/DIS. N° 14/02. 5 de diciembre de 2002.

43 Cfr. MERCOSUR/CPC/DIS. N° 23/02. 5 de diciembre de 2002.

más un lustro no encontraron la confirmación deseada, puede evidenciar precisamente la existencia de diferencias y distintas sensibilidades ante la iniciativa de institucionalizar un Parlamento del MERCOSUR. Como hemos adelantado, esas diferencias aun existen. Prueba máxima de ello puede resultar que la última de las aprobaciones nacionales del Protocolo de Creación del Parlamento del MERCOSUR en Uruguay ha sido resuelta en el Senado y del mismo lo será en la Cámara de Diputados con el respaldo exclusivo de las mayorías parlamentarias del Frente Amplio, fuerza política gobernante.⁴⁴ Pero lo que sí nadie puede señalar es que esta iniciativa haya salido de modo «*descolgado*» o imprevisto en la declaración conjunta de Lula y Duhalde de enero de 2003 o en las siguientes declaraciones presidenciales de los Presidentes Lula y Kirchner ese mismo año, que, como veremos más adelante, activaron políticamente el tema como nunca antes había sucedido. La propuesta, como vemos en el cuadro correspondiente, estaba muy presente desde hace largos años a nivel de la propia CPC. Lo que hicieron los Presidentes de la Argentina y el Brasil en el año 2003 fue potenciarla a través de una fuerte expresión de voluntad política de sus respectivos gobiernos.

En efecto, a partir del 2003 y en coincidencia con un (lamentablemente efímero) relanzamiento programático del bloque, las iniciativas para el avance en la dirección de la constitución de un Parlamento del MERCOSUR se incrementaron. En un principio, curiosamente los más comprometidos con la idea no fueron los parlamentarios integrantes de la CPC sino, como vimos, los Presidentes y los integrantes del FCES, en especial los representantes de la Coordinadora de cen-

trales sindicales. A continuación, primero la sección nacional brasileña y luego la argentina, produjeron sendos anteproyectos de protocolos constitutivos del Parlamento del MERCOSUR, los que no revelaban diferencias mayores. Por su parte, el 6 de octubre de 2003, se firmaba de manera formal el Acuerdo Interinstitucional entre el CMC y la CPC, por el que el primero asumía «*el firme compromiso de consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes*».⁴⁵ El mecanismo de consulta CMC – CPC, como antes se ha visto en detalle en el ítem dedicado a la consideración del complejo asunto de la lentitud anotada en el proceso de internalización de las normas MERCOSUR dentro de los Estados Partes, dio lugar a diversas iniciativas de la CPC y a impulso renovado en procura de resolver esa deficiencia advertida en el funcionamiento institucional del bloque.⁴⁶

Desde este acuerdo, como antes vimos, se generaba un primer vínculo formal de relación entre ambos órganos mercosureños, lo que entre otras cosas implicaba un fuerte desafío a las capacidades de la CPC de responder en forma adecuada a las nuevas exigencias. Durante todo el 2004 se prosiguió con la negociación paralela en torno a la concreción de una propuesta de consenso en torno a un proyecto constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Este acuerdo se logró finalmente en una disposición adoptada por la CPC el 7 de julio de 2004 en Puerto Iguazú. La propuesta convenida entonces claramente reformulaba a la baja los anteproyectos presentados con anterioridad por las secciones nacionales brasileña y argentina: se quitaba la elec-

44 Cabe agregar que, además de la no aprobación por diversos motivos de la aprobación del Protocolo por parte de todas las fuerzas de la oposición (entre ellas la de sectores y legisladores que en el pasado comprometieron y hasta aprobaron como integrantes de la CPC disposiciones y recomendaciones en el sentido de crear el Parlamento del MERCOSUR), una de ellas, el herrerismo dentro del P. Nacional, ha asumido una postura de principio contra el Parlamento mercosuriano, entendiéndolo como una indebida cesión de soberanía nacional y como una violación de la Constitución uruguaya, de acuerdo a dichos de su líder, el expresidente Luis Alberto Lacalle.

45 Acuerdo Interinstitucional CMC – CPC, de fecha 6 de octubre de 2003.

46 En ese ítem antes referido se anotó sobre este particular la aprobación por parte de la CPC de todo un procedimiento interno para el tratamiento de las consultas enviadas por el CMC. Cfr. MERCOSUR/CPC/DIS. 09/2003 y su ANEXO, de fecha 15 de diciembre de 2003.

ción directa de los legisladores miembros, se persistía en una representación paritaria de integrantes de los cuatro países socios, entre otros cambios. En suma, de acuerdo a un criterio extremadamente gradualista y tímido, se optaba por un leve fortalecimiento de la anterior CPC bajo el nuevo nombre de Parlamento del MERCOSUR, con la expectativa de lograr una base de desarrollo y potenciación gradual del nuevo órgano. Ese acuerdo generó desde una perspectiva más eminentemente regionalista y reformista, el reclamo de una nueva propuesta, que incorporara demandas como la elección de los miembros del nuevo Parlamento mercosureño por la vía del sufragio universal directo, con el agregado de un aumento sustantivo de las competencias del nuevo órgano, entre las que se incluían las de control presupuestario y político del funcionamiento del conjunto institucional del MERCOSUR.

Fue en ese contexto aun debatido y de acuerdo frágil que se llegó a diciembre de 2004, fecha en la que luego de arduas gestiones se logró que el CMC aprobara una nueva decisión⁴⁷ por la que se manifestaba la decisión de crear el Parlamento del MERCOSUR, se fijaba como fecha de instalación del mismo el 31 de diciembre de 2006, al tiempo que se investía a la CPC con la calidad de comisión preparatoria para realizar «todas las acciones necesarias» para la instalación del Parlamento.⁴⁸ En cumplimiento de dicha decisión, durante todo el 2005 la

CPC desarrolló un arduo trabajo para el cumplimiento efectivo de las tareas que se le asignarían. Para ello tomó la iniciativa de conformar un Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) para asistirle en la redacción de un anteproyecto de Protocolo,⁴⁹ el que permitió avanzar en clave técnica en propuestas concretas.⁵⁰ Fue así que en junio de 2005, en ocasión de la Cumbre de Asunción, la CPC entregó al CMC un informe con el estado de avance de las negociaciones.

A partir de allí comenzó a trabajarse ya entre los legisladores integrantes de la CPC y las propias Cancillerías en procura del logro de un acuerdo político que habilitara la elaboración de un proyecto de Protocolo consensuado por los cuatro Estados Partes. Ello finalmente pudo lograrse en la Reunión Plenaria Extraordinaria llevada a cabo en Buenos Aires el 10 de octubre de 2005, acuerdo que habilitó la concreción del texto final del proyecto de Protocolo que fue entregado formalmente por la CPC el 8 de noviembre de 2005 al canciller uruguayo Reinaldo Gargajo en su carácter de coordinador pro t mpore del CMC. Luego de algunos ajustes realizados al texto por sugerencias formuladas por las cancillerías, el CMC pudo finalmente aprobar el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR el 8 de diciembre de 2005.⁵¹ El año 2006 ha sido, como vimos, el año de la aprobación por parte de los parlamentos nacionales de este Protocolo, proceso que culminó

47 MERCOSUR/CMC/DEC. 49/04.

48 Para un análisis detallado de estas últimas instancias en la creación del Parlamento mercure o y un resumen de las etapas y rasgos del Parlamento a crearse, cfr. Oscar Casal, «El camino hacia el Parlamento del MERCOSUR». Montevideo, FESUR, diciembre de 2005, 32 pp. Serie Análisis y Propuestas.

49 Por la disposición MERCOSUR/CPC/ME/DIS. 03/2005, la CPC dispuso la creación de un Grupo Técnico «para asistir (...) en todas las actividades relacionadas con la elaboración de un proyecto constitutivo del Parlamento MERCOSUR». Se designó como miembros de dicho Grupo a las siguientes personas, ordenadas por orden alfabético: Gonzalo Aguirre, Eusebio Ramón Ayala, Lincoln Bizzozero, María Cristina Boldorini, Gerardo Caetano, Elir Canessa, Oscar Casal, Antonio Ferreira Costa Filho, María Claudia Drummond, Vicente Fontaneve, Deisy de Freitas Lima Ventura, Enrique Kaufman, José Korseniak (hijo), Silvia Lospenatto, Edgar Lugo garay, Mario Paz Castaing, Félix Peña, José Luis Mauricio, Alejandro Daniel Perotti. El GTAN se reunió en cinco oportunidades y se llegó al mes de junio de 2005 con un texto de anteproyecto de Protocolo que fue elevado a la CPC para su consideración y negociación final.

50 Por disposición MERCOSUR/CPC/DIS. N 07/2005, la CPC elevó al CMC el «Informe sobre la elaboración del Anteproyecto Constitutivo del Parlamento MERCOSUR», el que contaba con varios anexos, entre los que resalta el «Texto ordenado del anteproyecto» en su versión del 17 de junio de 2005, tal como salió del GTAN. Para un estudio en profundidad de las negociaciones políticas posteriores, resulta obvio cotejar las diferencias y similitudes entre este Anteproyecto y el Protocolo finalmente aprobado.

51 MERCOSUR/CPC/Acta N  8/05. Se incluye tanto el texto ordenado del protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR como la justificación anexa de cada uno de sus artículos.

cuando el mismo terminó definitivamente de aprobarse en la Cámara de Diputados del Uruguay en noviembre. Fue así que el 14 de diciembre, el Parlamento del MERCOSUR pudo sesionar por primera vez en una solemne sesión realizada en Brasilia. Esta aspiración prevista en el Protocolo firmado por los Presidentes de los Estados Partes un año atrás pudo ser finalmente cumplida

Esta aspiración prevista en el Protocolo firmado por los Presidentes de los Estados Partes un año atrás pudo ser finalmente cumplida al confirmarse todas las instancias previstas de procedimiento referidas en el artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto y aquellos requerimientos consiguientes también insertos en el artículo 23 de Protocolo Constitutivo, que señalan las condiciones de «vigencia y depósito» de los instrumentos de ratificación.

2. Características, etapas, objetivos y competencias del Parlamento del MERCOSUR

Corresponde a partir de aquí establecer una visión descriptiva sintética acerca de las características, etapas, objetivos y competencias del Parlamento del MERCOSUR, en correspondencia con lo establecido a título expreso en el ya citado *Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR*. Para ello se contará con los esquemas referidos en los cuadros 5 a 12.⁵²

En el Cuadro 5 se establecen las principales características del Parlamento regional a crearse. A este respecto cabe destacar los siguientes elementos:

i. **El Parlamento del MERCOSUR constituye un órgano de representación de los ciudadanos del MERCOSUR, por lo que no re-**

presenta ni a los Estados Partes ni a sus gobiernos sino a los pueblos de los países signatarios del proceso. Dicho carácter de su representación, como vimos, resulta inherente a su naturaleza parlamentaria y ya figuraba en las disposiciones correspondientes del Protocolo de Ouro Preto de 1994, aunque en aquella circunstancia se refiriera en realidad a los Parlamentos de los Estados Partes. Cabe agregar que como consecuencia lógica de esta naturaleza de representación, el Parlamento del MERCOSUR ostentará una condición de independencia y autonomía en lo que refiere a su ubicación en la estructura institucional del MERCOSUR, sin subordinación alguna respecto de los órganos decisorios y de conducción política del bloque, los que seguirán teniendo una condición de representación intergubernamental.

ii. **Se prevé la elección directa de sus representantes mediante sufragio universal y secreto.** Ello también resulta una derivación lógica de su condición representativa y democrática, estableciéndose que dicha elección se realizará con observancia de la legislación interna de cada Estado Parte, al no existir normativa MERCOSUR en materia electoral. De acuerdo a las cláusulas transitorias del Protocolo y para respetar la gradualidad y progresividad del proceso, como se verá más adelante, este tipo de elección directa de los parlamentarios del MERCOSUR se prevé a partir del inicio de la segunda etapa de transición, que discurrirá a partir del año 2011.

iii. **Se trata de un órgano parlamentario unicameral.** En verdad, como en la experiencia de otros órganos parlamentarios de procesos de integración, no existen razones (como sí pueden existir a nivel de los órganos parlamentarios de los Estados nacionales) para una configuración bicameral en este tipo de instancias parlamentarias.

⁵² Para las consideraciones descriptivas y explicativas que siguen se tomará en consideración en forma especial los documentos oficiales sobre el texto ordenado del propio «Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR», el «Anexo 1» que contiene la «Justificación de los artículos», así las consideraciones derivadas de los estudios específicos sobre el particular de la Lic. Silvia Lospennato (integrante del GTAN y Asesora de la CPC, sección argentina) y de Oscar Casal (Scrio. de la SAPP de la CPC y también integrante del GTAN).

- iv. **El Parlamento será un órgano permanente y tendrá como sede a la ciudad de Montevideo.** La primera característica no requiere mayores explicaciones. La elección de Montevideo como sede no deja de tener una significación coyuntural relevante: se continúa en la política informal, respaldada en todo momento por las autoridades municipales de Montevideo, ciudad de muy gravitante actuación a nivel de Mercociudades, de respaldar la idea de «bruselizar» a la capital uruguaya como sede capital informal de buena parte de las instituciones del MERCOSUR. La consolidación de esta opción en otros contextos no merecería consideraciones mayores, pero dado el proceso más reciente de dificultades en la inserción uruguaya dentro del MERCOSUR y dado el fuerte impacto negativo a nivel local del diferendo con Argentina por la instalación de las «pasteras» en el río Uruguay, resulta un elemento a destacar como señal.
- v. **Sus sesiones serán públicas.** Se trata sin duda de otra de las consecuencias lógicas del carácter de la institución a crearse. Sin embargo, dada la opacidad y la escasa transparencia del funcionamiento cotidiano de las instituciones mercosureñas, esta publicidad de las acciones del Parlamento del MERCOSUR puede provocar consecuencias beneficiosas en lo que refiere a su influencia como foro político y «caja de resonancias» del proceso de integración en su conjunto. Incluso, el previsible recurso del instrumento de las «audiencias públicas» puede también otorgar proyección estratégica a este rasgo casi natural de una institución parlamentaria, en este caso representativa de los «ciudadanos» y de los «pueblos» de los Estados Partes del proceso de integración.
- vi. **Para la adopción de sus decisiones se adopta un sistema de diferentes tipos de mayorías, según lo establezca el Protocolo y el reglamento interno, rompiéndose con la regla del consenso vigente durante la etapa de funcionamiento de la CPC.** Se trata sin duda de una de las definiciones políticamente más relevantes, ya que parte del principio lógico de superar la regla

del consenso o unanimidad efectivamente incompatible con el funcionamiento de una institución parlamentaria. De ese modo, al igual que al tratarse el otro tema especialmente sensible de la integración del cuerpo en relación a la diferente representación de los Estados Partes a partir del peso fuertemente asimétrico de sus poblaciones, se apuesta a la aceptación y al estímulo de alineamientos político-ideológicos y no de referencia nacional en el posicionamiento de los parlamentarios del MERCOSUR, en una postura similar a lo que ocurre, por ejemplo, en el Parlamento Europeo. Sin embargo, a los efectos de tener en cuenta la tensión persistente de los componentes interestatales y comunitarios de la pertenencia al bloque, de evitar la mera hipótesis de «avasallamientos» de cualquier índole y de asegurar de modo efectivo los derechos de las representaciones parlamentarias de los Estados Partes, se adopta un sistema de mayorías exigentes, de acuerdo a una ponderación adecuada del tipo de decisiones, lo que será resuelto al elaborarse en forma definitiva el reglamento interno. Resta señalar, como una garantía complementaria en el mismo sentido de las consideraciones anteriores, que a texto expreso se establece que para la aprobación o modificación del Reglamento interno se utilizará la «mayoría calificada», la más exigente.

- vii. **Se prevé, hasta su conformación definitiva, un período de dos etapas (la primera entre 2007 y 2010 y la segunda entre el 2011 y el 2014) que asegure la implementación gradual de las condiciones exigidas en el proceso de constitución y profundización de un efectivo Parlamento del MERCOSUR.** Como todo analista u observador del proceso de elaboración técnica y negociación política del Protocolo habrá podido constatar, este dispositivo transicional (de manera combinada, como veremos, con la propuesta de «representación ponderada o atenuada» y no proporcional del número de parlamentarios a ser electos por cada Estado Parte) constituyó una base fundamental de la fórmula que finalmente permitió zanjar las cuestiones más sensibles en discu-

sión. Como se indica en síntesis en los cuadros 6, 7 y 8, en temas capitales para la puesta en marcha efectiva del Parlamento del MERCOSUR como composición, tipo de elección, aprobación del Reglamento interno, formas de mandato y elección, se opta por una estrategia gradual, que permite ajustar los dispositivos de funcionamiento integral del organismo de acuerdo a ritmos secuenciales e históricos, que ofrecen garantías y preservan procesos complejos de arraigo de prácticas y nociones, todo lo que requiere atender el tema crucial de los «tiempos» de un involucramiento democrático y plenamente asumido. Dicha opción pondrá en marcha

desafíos que tienen que ver con la construcción de ciudadanía mercosureña propiamente dicha, ya que sobre todo en la primera etapa será indispensable la asunción de nuevas prácticas, que proyecten un funcionamiento diferente de las representaciones, con efectivo sentido comunitario y regional, que trascienda el formato intergubernamental y aun propiamente internacional. La emergencia gradual pero exigente de ese nuevo sentido de ciudadanía regional aparece claramente reflejado en la creación de un «*Día del MERCOSUR Ciudadano*», para realizar la elección simultánea de los parlamentarios «comunitarios» en todos los Estados Partes.

CUADRO 5.

Características del Parlamento
Es el órgano de representación de los ciudadanos del MERCOSUR, por ende no representa a los estados sino a sus pueblos en materias de su competencia.
Sus miembros serán elegidos por sufragio directo universal y secreto.
Es un órgano unicameral.
Es un órgano permanente cuya sede será la ciudad de Montevideo.
Sus sesiones serán públicas.
Sistema de toma de decisiones por mayorías según lo establezca el protocolo y el reglamento interno. No se aplica la fórmula del consenso, la cual se hace imposible para 72 parlamentarios.
Se prevé, hasta su conformación definitiva, un período de transición de dos etapas: 1ª (2007–2010); 2ª (2011–2014).

Fuente: Oscar Casal, «El camino hacia el Parlamento del MERCOSUR». Montevideo, Fesur, 2005.

En lo que refiere a los objetivos del nuevo órgano, en el cuadro 9 se identifican algunos de los fundamentales. Ellos remiten a los temas de lo que en los artículos 2 y 3 del Protocolo se definen como «*propósitos*» y «*principios*». En ese sentido, en el cuadro citado se destacan elementos centrales, entre los que cabe reseñar:

- i. **contribuir a la consolidación de las diferentes dimensiones de la integración regional y continental (tanto latinoamericana como sudamericana de acuerdo al matiz de los significados priorizados);**
- ii. **consolidar instrumentos regionales eficaces que converjan en la defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz;**

CUADRO 6.

Etapas de Transición [1ª 2007–2010]
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Composición: paritaria con 18 miembros por país. ▶ Elección: indirecta, a través de los parlamentos nacionales. ▶ Competencias: art. 4 del Protocolo. ▶ Aprueba y propone al CMC fórmula de composición definitiva del PM, en base a criterio de representatividad ciudadana. ▶ Aprueba el primer Reglamento Interno. ▶ Durante este período se eligen en forma directa a los parlamentarios que conforman el PM en la segunda etapa, de acuerdo a la agenda electoral de cada país.

CUADRO 7.

Etapas de Transición [2ª 2011–2014]
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Composición: en base a un criterio ciudadano, caracterizado por una proporcionalidad atenuada contemplando las enormes asimetrías poblacionales y del PBI. Ninguna delegación por sí solo o asociada a otra podrá tener mayoría automática. ▶ Elección: directa. A partir del 2012 se prevé la creación de un Día del MERCOSUR Ciudadano para realizar la elección de parlamentarios del MERCOSUR en todos los Estados Parte cada cuatro años. ▶ Competencias: art. 4 del Protocolo. ▶ Posibilidad de que los mandatos sean distintos en función de los cronogramas electorales.

CUADRO 8.

Etapas de Transición [Conformación definitiva]
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Composición: criterio de representatividad ciudadana establecido para etapa 2 (proporcionalidad atenuada o simbólica). ▶ Elección: directa y simultánea en los 4 países. ▶ Competencias: art. 4 del Protocolo. ▶ Mandatos: únicos e iguales, legislatura de 4 años.

Fuente cuadros 6, 7, 8: Oscar Casal, «El camino hacia el Parlamento del MERCOSUR». Montevideo, Fesur, 2005.

- iii. **establecer condiciones para un funcionamiento institucional más equilibrado y eficaz en el MERCOSUR, garantizando mayor seguridad jurídica y previsibilidad;**
- iv. **servir de vehículo para una participación más activa de diferentes tipos de actores en el proceso de integración, en correspondencia con la pluralidad y diversidad de representaciones legítimas a nivel regional (social, territorial, étnica, cultural, etc.);**
- v. **favorecer la cooperación regional en todos sus niveles, en especial a nivel interparlamentario, de modo de continuar los avances concretados en la armonización de las legislaciones nacionales en aquellas áreas en que ello sea necesario, así como de facilitar la internalización de la normativa MERCOSUR.**

Por su parte, en los cuadros 10, 11 y 12, se hace referencia a otro aspecto central del Protocolo como es el de las competencias. En el primero de los cuadros mencionados se hace referencia directa a aquellas competencias vinculadas con dimensiones «*políticas y de equilibrio institucional*», precisamente uno de los focos de mayor proyección del organismo a crearse. De manera coherente con las críticas señaladas respecto a las limitaciones del formato intergubernamental de la institucionalidad del MERCOSUR, la creación del Parlamento responde al objetivo de un mayor equilibrio institucional y de la generación de un ámbito para demandar incluso una mayor proactividad y sistematización en el funcionamiento de los organismos decisorios del bloque, objeto a menudo de la crítica sobre el carácter episódico y poco consistente de su accionar.

En ese sentido adquiere destaque la posibilidad de efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR, así como el mandato a recibir sendos informes sobre balances y proyectos al iniciarse y finalizar en cada semestre la Presidencia Pro Témpore del bloque. Esta habilitación para que la acción del Parlamento pueda ser una posibilidad de activación indirecta de un esquema de funcionamiento más inte-

gral y permanente de la institucionalidad MERCOSUR en su conjunto por cierto que configura una de las potencialidades más importantes del nuevo órgano. Por cierto también que es bien sabido que la habilitación no asegura concreciones y que este potencial rol de nexo y de demandante entre organismos poco activos e interconectados lo deberá ganar el Parlamento del MERCOSUR con un funcionamiento propio eficaz, que le asegure la legitimidad como para exigir desempeños a otros. La realidad actual del bloque y el rol de la CPC en esta dirección no indican que esta potencialidad sea un objetivo sencillo o de corto plazo.

En una misma dirección de proyección política se inscribe la tarea de promover y fortalecer los principios e instituciones democráticos, tanto en el ámbito interno de los Estados Partes como en la esfera regional. Las vías para el cumplimiento de esta tarea pueden ser múltiples en la perspectiva de constituirse como el órgano político de la estructura institucional del bloque. Ello también refiere a la posibilidad de anticipar diferendos bilaterales entre Estados Partes, factor que como hemos visto y como resulta notorio, tanto puede herir los fundamentos mismos del proceso de integración. Asimismo, el reforzamiento de esta dimensión de órgano político por excelencia, aspecto que está en el corazón mismo del proyecto de creación de un Parlamento regional, refiere también a la posibilidad de configurar una usina de propuestas integracionistas, traducidas en declaraciones, recomendaciones e informes sobre diversas cuestiones. Bien lejos de los reproches —no siempre justificados— de burocratismo y de promover el espacio de la retórica sin contenidos, el Parlamento regional deberá ganarse —con «viento en contra», incluso— ese espacio a través de un funcionamiento calificado, moderno y sobrio.

El cuadro 11, por su parte, remite a aquellas competencias «*de consulta y participación en el proceso normativo y de incorporación*». Sobre ellas lo primero que debe reiterarse es que el déficit —respondido con avances importantes en el último tiempo pero aun distante de solucionarse— de incorporación de las normas MERCOSUR ha constituido una de las mayores

debilidades del proceso de integración y de su funcionamiento institucional. Como vimos, a partir del Acuerdo Interinstitucional entre el CMC y la CPC de octubre de 2003 ha sido bastante lo que ha podido avanzarse en la materia. Sin embargo, sobre este punto en particular las demandas sobre la acción del Parlamento MERCOSUR serán especialmente exigentes y específicas, por lo que deberá ponerse una especial atención a la eficacia en los desempeños a este respecto.

Sólo a partir de una eficacia probada en la agilitación de la incorporación de normas, el Parlamento regional podrá ganar la legitimidad suficiente como para llenar de contenido efectivo la competencia que lo habilita a proponer proyectos de normas al CMC. Para cumplir con demandas tan exigentes, el nuevo órgano deberá servir de «*interfase con los Parlamentos nacionales*», de modo de posibilitar avances concretos no sólo en la incorporación sino también en la armonización legislativa, sustento en determinadas áreas de auténticos cimientos para la definición de políticas públicas comunes en dimensión regional. Todo esto apunta, como bien se señala en la justificación de va-

CUADRO 9.

Objetivos
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Fortalecer y profundizar el proceso de integración del MERCOSUR para contribuir a la constitución de un espacio sudamericano. ▶ Promover un marco institucional equilibrado y eficaz en el MERCOSUR que permita crear normas que sean definitivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad. ▶ Reflejar el pluralismo y las diversidades de la región, y contribuir a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social. ▶ Facilitar la cooperación interparlamentaria, que permita avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación.

Fuente: Oscar Casal, «El camino hacia el Parlamento del MERCOSUR». Montevideo, Fesur, 2005.

CUADRO 10.

Competencias Políticas y de Equilibrio Institucional
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Efectuar pedidos de informes y opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR. ▶ Recibir al iniciar y finalizar cada semestre a la Presidencia <i>Pro-Tempore</i> del MERCOSUR para que presente un informe de actividades previstas y realizadas. ▶ Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. ▶ Velar por la preservación del régimen democrático. ▶ Invitar, por intermedio de la Presidencia del CMC, a representantes de los órganos del MERCOSUR, para informar o evaluar el desarrollo del proceso de integración.

CUADRO 11.

Competencias De consulta y Participación en el Proceso Normativo y de Incorporación
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa. ▶ Proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el CMC, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento. ▶ De interfase con los Congresos Nacionales para el trámite preferencial previsto para las normas MERCOSUR en el art. 4 inc. 12. ▶ Elaborar estudios o anteproyectos de normas nacionales orientadas a la armonización de la legislación nacional para consideración de los Parlamentos Nacionales. Elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa.

rios de los artículos de competencias en el Protocolo, al diseño de una auténtica «*Política Legislativa de Integración*», primer paso en la dirección del cumplimiento de una función legislativa concreta de proyección comunitaria. Por cierto que en este aspecto propiamente «legis-

lativo», el Protocolo finalmente aprobado tal vez puede ser caracterizado como excesivamente restrictivo. Pero como se ha dicho, la realidad actual del MERCOSUR en general y de su funcionamiento institucional en particular, no posibilita la audacia propositiva sobre el particular. Como también se ha señalado en varias oportunidades, la habilitación de competencias a veces conspira contra la concreción gradualista de los mejores desempeños. En este como en otros campos, el Protocolo apuesta a una la forja de una dinámica progresiva e incremental, en la que desde la calificación real de sus desempeños el Parlamento regional se gane la posibilidad de nuevos avances en sus funciones.

Por último, en el Cuadro 12 se alude a las competencias «*de representatividad y participación ciudadana*», aquellas que ubican al Parlamento regional como «*caja de resonancias*» y vía de participación de ciudadanos y actores de la sociedad civil de los países de la región. Aquí el foco se centra en la acción que el Parlamento MERCOSUR puede efectivamente cumplir como soporte y promotor de construcción de ciudadanía regional y comunitaria, así como de instrumento de participación efectiva de los actores de una emergente aunque embrionaria «so-

CUADRO 12.

Competencias De representatividad y Participación Ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Parte, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR. ▶ Organizar reuniones públicas con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos. ▶ Establecer mecanismos que le permitan recibir, examinar y canalizar peticiones de particulares. ▶ Reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social. ▶ Fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia participativa.

Fuente: Oscar Casal, «El camino hacia el Parlamento del MERCOSUR». Montevideo, Fesur, 2005.

ciudad civil regional». La posibilidad de elaborar Informes Anuales sobre la situación de los derechos humanos en la región, la organización de audiencias y eventos públicos con entidades sociales, la canalización de peticiones de particulares a los órganos decisorios del bloque, la efectivización de instancias semestrales de encuentros formalizados con el Foro Consultivo Económico–Social (profundizando los vínculos históricos entre la CPC y el FCES), la posibilidad de funcionar como instrumento de búsqueda y difusión de información calificada sobre un proceso de integración regional tan caracterizado precisamente por la escasa transparencia y opacidad de su funcionamiento, entre otras constituyen habilitaciones que pueden traducirse en logros y avances importantes importantes.

Se trata en suma en este punto nuclear de las competencias, como señaláramos en otra parte del texto, de cómo traducir de manera concreta y no retórica en el plano regional las tres funciones clásicas de todo Parlamento: representar, legislar y fiscalizar. Podría decirse que el Protocolo apunta, como ya hemos señalado, a una apuesta prudente, casi minimalista, en lo que refiere al punto de las competencias del MERCOSUR. Ello se confirma, por ejemplo, si se compara en el aspecto referido el anteproyecto

de Protocolo emanado de la labor técnica del GTAN con el Protocolo finalmente aprobado por las cancillerías y las delegaciones nacionales de la CPC, y luego firmado por los Presidentes en diciembre del 2005 y finalmente aprobado por los Parlamentos nacionales de los Estados Partes durante el 2006. Si siempre resulta razonable que haya distancias entre lo propuesto por los técnicos y lo finalmente negociado por los decisores legítimos, los dirigentes políticos involucrados en los procesos de negociación, debe señalarse que el Anteproyecto finalmente aprobado apuesta con sensatez, hasta con sabiduría podría decirse, en una perspectiva de «agenda corta», gradualista, pero abierta a la profundización de habilitaciones y posibilidades potenciales a partir de los desempeños concretos que se logren. Y esa es la apuesta más razonable y a la vez la más removedora en el actual estado de situación del MERCOSUR: las posibilidades y potencialidades de desarrollo del Parlamento regional no se concretan impositivamente desde un Protocolo sino que quedan abiertas como apertura de una posibilidad a ser aprovechada o no de acuerdo al desempeño de los actores. En la coyuntura actual del MERCOSUR, una vez más pero tal vez más que nunca, nada hay más persuasivo que hablar de lo concreto.

IV.

En el momento actual del MERCOSUR, ¿por qué y para qué un Parlamento del MERCOSUR?

Toda argumentación favorable al desarrollo del MERCOSUR, en particular en lo que refiere a su consolidación y profundización institucional, no puede sino partir de una visión crítica sobre la situación actual del bloque. Sin versiones dramáticas ni apocalípticas, desde una fuerte y probada definición a favor del MERCOSUR como horizonte estratégico para el desarrollo integral de los países de la región, no puede ignorarse ni menoscabarse la fuerte sensación de malestar y desencanto en las sociedades de los países de la región en torno a la situación actual del proceso de integración.

No cabe duda que esta sensación se amplifica en el seno de las sociedades de los Estados más pequeños y, de modo especial (y por obvias circunstancias), desde una visión uruguaya. Quienes apuestan en forma fuertemente ideológica y persistente contra el MERCOSUR y a favor de otras apuestas de inserción interna-

cional para los países de la región (en particular, quienes bregan desde una argumentación supuestamente «*pragmática*» en la perspectiva de una apuesta hacia acuerdos bilaterales tipo TLCs con los EEUU, «*a cualquier precio*» o desde la invocación irresponsable del «*no importa donde nos lleve*»), se refuerzan ante la opinión pública de las sociedades de nuestros países si los genuinos mercosurianos no parten de la asunción crítica de la necesidad de «rascar hasta el hueso» en torno a los problemas del bloque y las altas responsabilidades de gobiernos y de algunos actores jugados en forma irresponsable a «dinamitar» el proceso de integración. En este marco, no debe silenciarse que el Parlamento del MERCOSUR nace en circunstancias especialmente difíciles y que una argumentación casi en forma de alegato en torno a la necesidad y justificación de su creación no resulta intelectualmente sencilla. En suma, **la argumentación a favor de la creación del Par-**

lamento del MERCOSUR debe hacerse desde la crítica más firme (pero también más leal) hacia la situación actual del bloque regional, no desde posturas complacientes o retóricas.

Una buena fundamentación para esta convicción puede encontrarse desde la interrogación acerca de la convergencia o no de las orientaciones de las políticas internacionales actuales de los Estados Partes del MERCOSUR. En esa dirección, ¿pueden encontrarse evidencias consistentes sobre visiones estratégicas convergentes en la región? A nuestro juicio, cabe el señalamiento de fuertes dudas al respecto. Abonan esa visión la constatación acerca de que los partidos políticos, sobre todo los «progresistas», como ya vimos, son más integracionistas en la oposición que en el gobierno. Asimismo, al tiempo que persiste la fuerza de los intereses de los Estados nacionales, se ponen de manifiesto de manera especial fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de signo supranacional. Al mismo tiempo que el MERCOSUR demuestra dificultades para abordar en conjunto su agenda externa (con particular perjuicio para los países pequeños del bloque), que crecen las «tentaciones» desde el Norte y que se visibilizan las dificultades en los escenarios multilaterales, se vuelve evidente la dificultad para hacer converger de manera consistente las estrategias comunes de política exterior, entre la persistencia de visiones hegemónicas y provincianas, entre regionalismos «mesiánicos» y personalistas y «pragmatismos tácticos» sin estrategia. En ese marco complejo y fragmentado de opciones de política exterior, la apuesta de crear un Parlamento del MERCOSUR por cierto que no encuentra la mejor coyuntura de origen.

Como se indica en el Cuadro 13, las premisas para responder a la pregunta sobre por qué y para qué un Parlamento del MERCOSUR, siguen hoy siendo, pese a todo, las mismas de siempre.

CUADRO 13.

¿Por qué y para qué un Parlamento del MERCOSUR?
<p>Premisas</p> <ol style="list-style-type: none">Profundizar y democratizar el proceso de integración (¿qué quiere decir «más y mejor MERCOSUR»?).Respuesta institucionalmente firme frente a un formato que no termina de trascender la hegemonía intergubernamental e interpresidencial.Expresión de rehabilitación de una política integracionista (así como el mercado no soluciona por sí la pobreza, tampoco define sin política los rumbos de la integración).Vía de incorporación efectiva de ciudadanía, de dimensiones e intereses locales y subregionales, así como de representación legítima de actores de la sociedad civil.Usina de visiones regionalistas que puedan tramitar desde una clave genuinamente prospectiva (y no rígidamente nacionalista) los conflictos de la integración.

Se trata de crear un instrumento idóneo y potencialmente eficaz para profundizar y democratizar el proceso de integración, de una contestación firme a las debilidades constatadas del formato institucional de corte rígidamente intergubernamental, de una renovada expresión de rehabilitación de la política como motor de integración, de una vía para contribuir a la construcción de ciudadanía y actores sociales de proyección regional, de configurar una usina de visiones y liderazgos con vocación y proyección genuinamente regionalistas. ¿Pero estas premisas pueden resultar sustentables en una clave argumentativa persuasiva y realista de cara a las dificultades actuales del MERCOSUR? Para no ser retórica ni ingenuamente «idealista»⁵³, la respuesta afirmativa sólo puede defenderse desde

53 Mucho se ha hablado en los últimos tiempos en la región, en particular en Uruguay, de la pertinencia o no de las visiones «idealistas» o «realistas y/o pragmáticas» como claves en el diseño de las políticas exteriores de los Estados Partes del bloque regional. Como en tantos otros temas, la bibliografía internacional sobre el tema aconseja no caer en la simplificación de dicotomías facilistas, sobre todo cuando se habla de visiones y opciones estratégicas a propósito del desarrollo de países y sociedades que tanto lo necesitan. Para no citar bibliografía internacional ya clásica en la materia, para sustentar la necesidad de complejizar bastante más estas simplificaciones tan recurrentes se puede acudir a bibliografía producida en la región. De un amplio listado posible podría

el reconocimiento de la hondura del desafío y desde una visión estratégica de mediano plazo. A riesgo de ser reiterativos, la creación del Parlamento del MERCOSUR configura una oportunidad cuyo aprovechamiento positivo depende de la acción y los desempeños de los actores múltiples (no sólo Estados ni gobiernos) involucrados

en el proceso de integración. Como se indica en el Cuadro 14, existen buenas y numerosas razones para pensar que la creación de este nuevo órgano puede coadyuvar de manera efectiva para que se concrete –lejos de la consigna vacía– la invocación y la demanda responsables de «más y mejor MERCOSUR».

CUADRO 14.

Posibles aportes para «más y mejor» MERCOSUR
Mayor y mejor gobernabilidad.
Mayor y mejor involucramiento de partidos políticos.
Mayor y mejor equilibrio en la toma de decisiones y en la adopción de normas MERCOSUR.
Mayor y mejor audiencia y atención ante requerimientos sociales y productivos.
Mayor y mejor eficacia en la promoción de coordinación de políticas públicas regionales.
Mayor y mejor transparencia.
Mayor y mejor «accountability».
Mayor y mejor legitimidad en el funcionamiento institucional del bloque.
Mayor y mejor representación de la ciudadanía y sociedad civil.
Mayor y mejor seguridad jurídica y previsible mejoramiento de la calidad normativa.
Mayor y mejor intermediación regional en la solución de diferendos binacionales o que afecten al bloque en su conjunto.
Mayor y mejor involucramiento en el proceso de integración regional de las subregiones de los Estados Parte.

citarse: Roberto Russell, «El neoidealismo periférico: un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría», en *América Latina / Internacional*, Volumen 8, N° 29, julio – setiembre 1991; Carlos Escudé, *Realismo periférico: fundamentos para una nueva argentina*. Buenos Aires, Planeta, 1992; Roberto Russell (editor), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992; Roberto Bouzas y Roberto Russell (comps.), *Estados Unidos y la transición argentina*. Buenos Aires, Legasa, 1989; entre otros muchos.

En suma, la creación de un Parlamento regional significa una nueva oportunidad para la acción creadora de la política en el MERCOSUR, así como una nueva apuesta a la integración regional como clave (no necesariamente excluyente) de la inserción internacional de nuestros países. Las instituciones, sobre todos en ingenierías políticas tan complejas como la de los procesos de integración, promueven la madurez y la modernización de las prácticas y de las nociones predominantes, no las expresan «ex post». Al tiempo que proporciona instrumentos eficaces para contestar y confrontar deficiencias y amenazas visibles sobre el proceso y que puede constituirse en catalizador para otras reformas impostergables para la institucionalidad MERCOSUR, un Parlamento regional permite avanzar en escenarios institucionales, bien lejos del «atajo» probadamente inconducente de las «afinidades ideológicas» de los Presidentes.

Este nuevo órgano habilita y promueve nuevos canales de participación de los ciudadanos y de

los actores sociales de la región, no los asegura. Puede servir de base para sembrar la semilla de una auténtica ciudadanía «mercosuriana», no para desplazar las identidades nacionales sino para complementarlas. De su éxito o de su fracaso depende mucho la evolución de la «batalla cultural» por el MERCOSUR. Es la hora de las voluntades políticas claras, del desarrollo regional sobre bases distintas, de la anticipación, de las estrategias. Sin embargo, también puede ser la hora de los resistentes lobbies «anti MERCOSUR», de la retórica vacía de contenidos, de los «calculistas de coyuntura», de los que creen que sus países se «salvan solos» o «arrastrados» por los poderosos lejanos. El MERCOSUR se encuentra en efecto en un cruce de caminos. La creación del Parlamento regional es sólo un paso, la creación de un escenario de oportunidades a ser aprovechadas o desperdiciadas. Llegó definitivamente la hora impostergable de probar que «somos *MERCOSUR*».

GABRIEL PAPA	La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas
NELSON VILLARREAL	Los progresistas y las estrategias de desarrollo social a mediano y largo plazo.
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR
DANIEL CHASQUETTI	El MERCOSUR y las ciudades
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL
RAFAEL SANSEVIERO	El Estado y las organizaciones sociales
RAFAEL SANSEVIERO	Atemorizados y armados
GERARDO CAETANO	Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» MERCOSUR?

