

EL DESAFÍO DE DEMOCRATIZAR EL PROCESO DE INTEGRACIÓN: EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

Alfredo Atanasof (*)

Sin duda, profundizar y completar la integración regional es el actual desafío para las sociedades de los países integrantes del Mercosur.

Hacerlo, implica trabajar hacia adentro, buscando las líneas directrices de una identidad cultural y una solidaridad social que legitimen a la construcción institucional que se pretende. Esto requiere un esfuerzo sintetizador del complejo entrecruzamiento de procesos históricos, políticos, culturales, simbólicos y económicos que la legitime socialmente y la torne políticamente sustentable.

Pero construir este espacio institucional también implica trabajar hacia afuera en pos de que nuestro bloque regional sea reconocido como un interlocutor válido y como un actor de peso en el escenario internacional.

Desarrollar estas dos dimensiones constituye la tarea fundamental de la construcción política del Mercosur.

Hace catorce años, a través del Tratado de Asunción, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay iniciaron un proceso de integración regional destinado a constituir un mercado común al que denominaron Mercado Común del Sur.

A través de este acuerdo fundacional, estos países reconocieron que la ampliación de sus respectivos mercados internos a través del proceso de integración era una condición fundamental para acelerar sus desarrollos económicos con justicia social. Asimismo, consideraron que el logro de tal objetivo exigía aprovechar los recursos disponibles, mejorar sus interconexiones físicas, preservar el medio ambiente,

(*) Diputado Nacional. Presidente de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, Sección Argentina.

coordinar sus políticas macroeconómicas y buscar la complementariedad de los distintos sectores de sus economías nacionales a partir de tres principios que regirían todo el proceso de integración: la gradualidad, la flexibilidad y el equilibrio.

Desde su inicio, también entendieron al Mercosur como un avance en un proceso mucho más amplio de integración latinoamericana, incluido en el Tratado de Montevideo de 1980; por eso, lo dejaron abierto a la adhesión de los demás miembros de la ALADI.

Asimismo y tal como lo expresa el primer artículo del Tratado de Asunción, asumieron que el objetivo de constituir un mercado común implicaba la libre circulación de bienes, de servicios y de factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común; la adopción de una política comercial común con relación a terceros; la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y, finalmente, el compromiso de los Estados Parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para fortalecer el proceso integrador.

La necesidad de armonizar la legislación fue reconocida como un elemento indispensable para la constitución del Mercosur. Por ello, a través del artículo 24 del Tratado de Asunción se estableció una Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (CPC) y se estipuló que los Poderes Ejecutivos mantendrían informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común.

En 1994, con el Protocolo de Ouro Preto, el Mercosur adquirió una nueva estructura institucional básica y a través del artículo 22 incorporó a la CPC, evidenciando así el compromiso democrático de los países miembros que concibieron a esta Comisión como órgano representativo de sus Parlamentos en el ámbito del Mercosur.

Sin duda, éste fue el paso anterior a la representación directa de los pueblos -es decir, de los habitantes de los Estados miembros-, estadio que aún no se alcanzó, pero hacia el cual se están dando pasos altamente significativos.

La idea de crear un Parlamento Regional surgió de la propia necesidad de dotar al proceso integrador de instrumentos que facilitasen la consolidación de sus objetivos originarios.

Aunque el Mercosur diste de haber perfeccionado su mercado común, sigue siendo ésa la meta que se fijaron los Estados Miembro desde el Tratado de Asunción y que ratificaron en el Protocolo de Ouro Preto. Ante la invariabilidad del objetivo, el desarrollo del Mercosur ha creado la necesidad de consolidar un espacio político que enmarque y contenga al espacio económico de la integración. Dicho espacio político ha de ser el pivote que genere -tanto entre las elites nacionales como entre los sectores económicos, productivos y sociales- los consensos necesarios para superar los escollos propios de un proceso integrador de esta magnitud.

En 1999, la CPC se propuso iniciar estudios sistemáticos orientados a definir una agenda para la futura instalación del Parlamento del Mercosur y un año después creó un grupo técnico especializado al que le encargó esa tarea.

Desde entonces, la CPC realizó estudios y organizó seminarios en los que las secciones nacionales plasmaron sucesivas propuestas referidas a Protocolos Constitutivos del Parlamento del Mercosur.

Esta idea, que durante varios años había madurado a través del trabajo de la CPC y de su relación con otros órganos del Mercosur, se revitalizó tras la explícita voluntad manifestada por los presidentes de avanzar en el tema.

A modo de ejemplo, en junio de 2003, a poco de asumir el nuevo gobierno argentino, los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inacio Lula Da Silva ratificaron -a través del comunicado conjunto de Brasilia- la necesidad de constituir un Parlamento del Mercosur electo por voto directo e instruyeron a sus respectivas cancillerías y a las secciones nacionales de la CPC para que consideraran el tema.

Poco después, desde Asunción del Paraguay, los cuatro presidentes del Mercosur resaltaron la necesidad de contar con un Parlamento regional, y en agosto de ese año solicitaron a la CPC que presentara su primera propuesta en la reunión que el Consejo del Mercado Común (CMC) realizaría en Montevideo, durante el siguiente octubre.

De la reunión de Montevideo, surgió uno de los avances más significativos en la historia institucional de la CPC: la adopción del Acuerdo Interinstitucional entre el CMC y la CPC que estableció un mecanismo de consulta entre ambos órganos y por el cual éstos asumieron sendos compromisos. Mientras el CMC se obligaba a consultar a la CPC aquellos temas que requiriesen aprobación legislativa para ser incorporados a los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte. La CPC impulsaría -a través de sus secciones nacionales- una responsable labor de internalización de la normativa MERCOSUR.

Por último, cuando en diciembre de 2004 se celebraban los diez años del Protocolo de Ouro Preto, el CMC decidió, mediante el artículo 2 de la Declaración 49/04, *invertir a la Comisión Parlamentaria Conjunta la calidad de comisión preparatoria, para realizar todas las acciones que sean*

La necesidad de armonizar la legislación fue reconocida como un elemento indispensable para la constitución del Mercosur.

necesarias para la instalación del Parlamento del MERCOSUR. Esta instalación se deberá efectivizar antes del 31 de diciembre de 2006. La Comisión Parlamentaria Conjunta elaborará un informe de actividades, así como el respectivo proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR para consideración del Consejo del Mercado Común.

Con la determinación de una fecha cierta para la puesta en marcha del futuro Parlamento y la decisión de que fuese la propia CPC quien propusiese su protocolo constitutivo, concluyó un trabajo de varios años.

En el primer semestre de 2005, la CPC comenzó sus tareas como Comisión Preparatoria del Proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento MERCOSUR y conformó el Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) encargado de asistirla.

El GTAN -compuesto por expertos y técnicos propuestos por los cuatro países-redactó un anteproyecto de protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR a partir de los antecedentes de la CPC sobre el particular, para que sirviese de insumo técnico para el análisis y el debate político.

El 19 y 20 de junio pasado, durante la última cumbre de Asunción, la CPC presentó al CMC un completo informe elaborado por el GTAN y analizado por los legisladores, que contenía un anteproyecto de protocolo.

En el transcurso del segundo semestre del año, la CPC diseñará el proyecto definitivo que luego elevará al CMC.

Para cumplir con esta tarea, la CPC iniciará a una ronda de diálogo político con los cancilleres de los Estados Parte, los coordinadores nacionales del Grupo Mercado Común, las máximas autoridades de los Congresos Nacionales, los líderes políticos de los partidos con representación parlamentaria y los demás actores relevantes del proceso de integración regional, en el convencimiento de que el fortalecimiento institucional es uno de los pilares fundamentales sobre el que debe basarse dicho proceso.

Con seguridad, la construcción del Parlamento del Mercosur es mucho más que un proceso de ingeniería institucional y normativa; implica otorgarle nuevo sentido y nuevas bases a todo el proceso de integración a través de una de las instancias fundamentales del Mercosur político.

Desarrollar la estructura institucional del Mercosur es un imperativo que deviene de la dinámica adquirida por el proceso de integración regional y de la demanda de sus actores. Que comencemos a discutir seriamente las condiciones necesarias y las etapas a transitar para crear un Parlamento del Mercosur y a pensar en una nueva institucionalidad da cuenta de un avance en la concepción de los Estados miembro respecto del proceso de integrador y refleja la conciencia que hemos adquirido de que esta instancia de construcción constituye una apuesta cierta hacia el desarrollo sostenido de la región y el bienestar de nuestras sociedades.

Como contrapartida, los niveles de participación e involucramiento de las sociedades nacionales en el desarrollo del proceso de integración son muy bajos. Pese a los enormes esfuerzos a nivel de algunos órganos como el Foro Consultivo Económico y Social, todavía no se logró que nuestras sociedades nacionales asumieran como propio un proceso que ya tiene casi tres lustros de existencia.

En gran medida, este déficit se asocia con la insuficiencia de la propia estructura institucional del Mercosur para abrir canales que la comuniquen con la sociedad civil de sus países miembros, que durante estos años ha estado prácticamente marginada de los procesos de toma de decisiones, de fijación de la agenda del Mercosur y del control sobre ambas actividades.

Sin el adecuado nivel de participación masiva, estos procesos carecieron de instancias que brindaran legitimidad social a sus decisiones y evitaran que muchas de ellas terminasen siendo infructuosas.

Es por ello que necesitamos un Parlamento de Mercosur.

Para que la sociedad tenga voz en el proceso de integración regional.

Para que los habitantes del espacio que estamos construyendo -y donde en un futuro habrá libre movilidad de personas y factores productivos- puedan participar de la fijación de las prioridades del proceso de integración, identificando y definiendo sus intereses y objetivos desde una perspectiva y un espacio político común.

Para que existan instancias de control social que operen desde una lógica regional.

Para articular desde una perspectiva regional los distintos intereses nacionales y los factores económicos en pos de los objetivos estratégicos del bloque.

Para posibilitar un mayor involucramiento de los actores políticos en la toma de decisiones del Mercosur, dotando a éste de mayor legitimidad democrática, transparencia y nuevos elementos que optimicen su gobernabilidad.

Para establecer un lógico equilibrio de poderes en el esquema institucional del Mercosur.

Pero además de ayudar a resolver su déficit democrático, el

La construcción del Parlamento del Mercosur es mucho más que un proceso de ingeniería institucional y normativa; implica otorgarle nuevo sentido y nuevas bases a todo el proceso de integración.

Parlamento contribuirá a consolidar los objetivos básicos del Mercosur; ya que ciertos problemas como la incorporación de la normativa Mercosur y la armonización legislativa encontrarán en él una solución definitiva que completará el proceso que en tal sentido inició el ya mencionado Acuerdo Interinstitucional.

Así se aportará al Mercosur predicibilidad, certeza, seguridad jurídica y una mejor calidad normativa; elementos centrales en la generación de un clima de negocios que vuelva a nuestra región más atractiva frente a terceros y que, a la vez, posibilite la consolidación de nuestros respectivos mercados internos.

Construir el Mercosur político es un modo de superar las dificultades que atravesamos en la esfera económica a través de dos elementos principales. El primero y fundamental, es demostrar a nuestras sociedades nacionales y al mundo la firme convicción de profundizar el Mercosur, porque más institucionalidad significa mayor seguridad jurídica y política como fuente de certidumbre y estabilidad. El segundo, abrir el proceso a la participación y el control a nuestras sociedades para que el Mercosur tenga existencia real.

Pero la creación del Parlamento debe ser sólo una parte de un rediseño institucional más profundo que le permita al Mercosur encontrar los mecanismos aptos para completar las etapas aún inconclusas que incluyen el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, un avance decidido hacia la consumación de la unión aduanera y la creación efectiva de un mercado común.

Para que esto sea posible, es necesario volver a fijar plazos para cada etapa y determinar los debidos sistemas de premios y castigos en el marco de una disciplina orientada a cumplir con dichos plazos. Todas estas cuestiones deben ser discutidas desde una estrategia de reforma que haga del Mercosur una realidad concreta y tangible para nuestras sociedades.