
LA NECESIDAD DE UN PARLAMENTO PARA EL MERCOSUR

Dra. Adriana Dreyzin de Klor*

I. HACIA UNA REFORMA INTEGRAL

Es bien conocido que el modelo por el que optó el Mercosur a la hora de su alumbramiento —según surge claramente de la sigla que lo identifica— es un mercado común. La estructura institucional sobre la que se construye este fenómeno asociativo —de carácter intergubernamental— repercute operativamente en todos los campos, no solamente en el jurídico-estructural. Lidera el catálogo de críticas suscitadas al respecto, la carencia de órganos legisferantes con competencia legítima para elaborar el derecho que rige los destinos del bloque, junto a la falta de una corte de justicia permanente.

La trascendencia alcanzada por los numerosos disensos en el que se involucran sectores importantes de la sociedad de los cuatro Estados parte motivó, en gran medida, la instalación del debate en el seno de los órganos que conducen el Mercosur. De esta suerte, no es azaroso que hallara consenso la idea de llevar a cabo una modificación institucional a fin de dotar al esquema de la legitimidad democrática de la que carece.

Superar ese primer escollo implicó el tránsito a otro gran tema para nada menor en torno al cual vienen girando las discusiones en esta nueva hora. Convencidos

* Profesora titular de Derecho Internacional Privado y de Derecho de la Integración. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

de la necesidad de modificar la estructura orgánico-institucional, aparecen las formulaciones que se articulan en relación con la oportunidad de efectuar el cambio, el modo y el alcance de plasmar normativamente la reforma y las características de las atribuciones que se reconocerán a los órganos institucionales, planteos que no agotan en absoluto una larga lista integrada asimismo por otras numerosas cuestiones de equivalente interés.¹

Fiel reflejo de la relevancia del planteo referido es el trabajo que se viene efectuando en el Mercosur, al diseñarse una serie de borradores a través de los cuales se plantean lineamientos globales para avanzar en una reforma integral. El comunicado conjunto emitido por los presidentes en la reunión celebrada en Puerto Iguazú obra de algún modo como fuente de inspiración, al expresar los máximos mandatarios de los países miembros el firme convencimiento de que la profundización del bloque hace necesaria una revisión y actualización de los instrumentos originarios, como vía de consolidación de los logros obtenidos y de preparación del esquema para enfrentar los desafíos que impone el futuro.²

1. De la CPC al Parlamento

Nuestras miras están centradas en esta oportunidad en un órgano en particular: el Parlamento del Mercosur. Los últimos dos años han resultado claves en orden a reflotar la idea de su creación, idea que imperaba en la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) desde el inicio de sus actividades,³ aunque con el tiempo, dentro del seno de esa Comisión la iniciativa fuera perdiendo impulso ante la falta de suficiente seguimiento e incentivo por cierta declinación observada en el afianzamiento del proceso.

¹ Entre los tantos interrogantes que se plantean cabría agregar los referidos a los órganos que deben integrar la estructura, la sede a atribuir en cada caso, la articulación con la sociedad civil, los criterios de jerarquías, el sistema de aprobación de decisiones, el proceso legislativo, etc.

² Celebrada el 8 de julio de 2004. Véase en <<http://www.secretaria.org.uy>>

³ A poco de firmado el Tratado de Asunción, los legisladores de los cuatro Estados parte comenzaron a reunirse. Solo durante el curso del año 1991, se celebraron tres reuniones de parlamentarios del Mercosur. Estas reuniones fueron realizadas en Asunción, en Buenos Aires y en Montevideo. En la segunda oportunidad se decidió crear la CPC. En la primera sesión plenaria de la Comisión, que tuvo lugar en Córdoba, Argentina, en mayo de 1992, se hizo referencia por vez primera en el grupo de parlamentarios, a la creación de un Parlamento del Mercosur, en palabras pronunciadas por quien ejercía entonces su presidencia, Nestor Proença (Brasil). Afirmaba el legislador, en la ocasión: “[...] la necesidad de perfeccionar el modelo institucional hasta llegar a la formación de un Parlamento con funciones supranacionales o de elaboración de derechos supranacionales”. Cf. P. Hontebeyre, en “Apoyo a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur”, informe final, convenio nº ASR/B7 – 31000/97/0066, elaborado en el marco de cooperación establecido por la Comisión de la Unión Europea, agosto de 2003. Por otra parte, en el art. 3 del reglamento interno aprobado, se establece —entre las disposiciones que integran el listado de sus atribuciones— un ítem referido expresamente a la necesidad de desarrollar las acciones que fuera menester para facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur.

2. Una breve reseña

La actitud asumida por los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, y de Brasil, Luiz Ignacio *Lula da Silva*, así como por el presidente del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM), Eduardo Duhalde, ha influido notoriamente en el giro operado en los últimos tiempos.

En esta línea y con la profunda convicción de la trascendencia que revisten las alianzas regionales en un mundo globalizado, en el cual solo formando parte de esquemas asociados es posible insertarse, el Consejo Mercado Común (CMC) aprobó el Programa 2004-2006.⁴ Este documento comprende importantes previsiones que dejan entrever la preocupación por profundizar el bloque y hace hincapié en la carencia de legitimidad aludida y en la falta de participación ciudadana.

II. LA CPC EN RELACIÓN CON EL DEVENIR DEL MERCOSUR

1. El contexto político y su importancia

A fin de evaluar la situación en que nos encontramos en la hora actual frente a la aspiración de llevar adelante un desafío de tamaña envergadura cual es la modificación institucional propiciada, estimamos ilustrativo retrotraernos en el tiempo y brindar un sucinto panorama sobre lo actuado por la CPC en el marco de un proceso caracterizado por su amplia dependencia del poder político. En consecuencia, adquiere vital significación la voluntad que anida en los gobernantes, tema íntimamente vinculado al ejercicio del poder, según la ecuación partido-período por el que cada Estado parte atraviesa.

Reconocemos que este punto de partida implica posicionarnos en la política interna de los países involucrados, otorgándole una trascendencia que no debiera detentar en el fenómeno asociativo. Sin embargo, a nuestro entender no solo reviste una importancia esencial sino que las políticas coyunturales nacionales, además de trasladar sus efectos y revertirlos en el desarrollo del bloque, son las que, las más veces, se insinúan como causa del carácter pendular que le asignamos al esquema en virtud de los permanentes avances y retrocesos advertidos en su devenir.⁵

Va de suyo que, en función de las previsiones establecidas en los instrumentos que integran el derecho originario y derivado, debiera prevalecer como principio la

⁴ Mercosur/CMC/DEC. nº 26/03.

⁵ En la misma línea afirma J. Woischnik que “[...] en la construcción puramente interestatal del Mercosur, con demasiada frecuencia prevalecen los intereses de los Estados miembro y un arraigado concepto de soberanía”. Véase “Consolidación institucional del Mercosur”, en *Diálogo Político*, 1/2004, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 159-160.

independencia de la política partidaria en el ámbito nacional, compatibilizándolo con un imprescindible criterio de continuidad de los compromisos asumidos entre los Estados parte más allá de los cambios de gobierno inherentes al natural ejercicio de la democracia. Empero, no tener en cuenta esta realidad es negar la existencia de un factor sustancial que no pocas veces ha agitado las aguas en el desenvolvimiento del Mercosur.⁶

Sobre la base de las argumentaciones vertidas, las diversas etapas por las que ha transitado el bloque se compadecen en medida significativa con los sistemas imperantes en lo nacional. Merece especial atención una visión del Mercosur desde las ideologías sostenidas a lo largo de los años de su existencia, ya que la voluntad política de quienes integran los órganos superiores es determinante de las pautas para el desarrollo y continuidad del esquema, a la vez que es la encargada de imprimir velocidad en consonancia con el ritmo que se pretende adjudicarle.

En este sentido, bien puede afirmarse que en sus inicios el bloque se caracterizó por un claro afán integracionista, que plasmó en el tratado fundacional, especialmente en su preámbulo, tanto los propósitos que lo alentaban como los principios inspiradores. Varias fueron las razones que instaron a asumir esta actitud. La alineación universal a comienzos de la década de los noventa, caracterizada por la creación de nuevos espacios geográficos con clara definición unificadora de sus intereses y de su accionar, unida a las circunstancias por las que atravesaban las economías de los países latinoamericanos, obraron de tierra fértil para plantar la cimiente sobre la cual se edificaría el esquema.

La actitud asumida por los gobiernos que comandaban la experiencia regional repercutió de manera positiva en los operadores económicos y jurídicos, a diferencia de lo ocurrido hasta mediados de los años ochenta. Este sentimiento favorable de los pueblos generó nuevas esperanzas en la región, y se tradujo en una actitud de aliento y apoyo a las negociaciones intergubernamentales, que en mucho se vincularon con circunstancias coyunturales. La llegada de la democracia a varios de los países, con el afán —casi diríamos irreductible— de instalarse definitivamente, se hizo palpable desde el inicio, esto es a partir del proceso interno de afirmación de la libertad en cada uno de los Estados involucrados, y operó como un aliciente indispensable para continuar con las negociaciones.

A su vez y como contrapartida, la integración regional se intuyó como uno de los instrumentos aptos para afianzar la concientización política democrática. De allí

⁶ Sobre el tema puede verse: A. Dreyzin de Klor, D. Fernández Arroyo, “O Brasil frente á institucionalizacião e ao directo do Mercosul”, en *Revista de Integração Latino-Americanana (RILA)*, año 1, nº 1, Brasil, 1993, pp. 21-56; J. A. Morande L., “Notas y alcance sobre el Estado nación en la política mundial del presente: una reflexión desde las relaciones internacionales”, en *Estudios Internacionales*, año XXXVII, Universidad de Chile, abril-junio de 2004, nº 145, pp. 51-65; R. Russell, J. G. Tokatlian, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, FCE, 2003.

que frente al escepticismo imperante en numerosos sectores, prevaleció la ideología a favor de la integración y no quedó espacio para el debate acerca de la calidad del fenómeno como sostén recíproco de esta forma de gobierno y verdadera columna de la estabilidad política. Adicionalmente, la consideración de contemplar la integración como una vía certera para alcanzar “un desarrollo económico con justicia social” otorga una mayor fuerza a estos argumentos.⁷

Estas causas conducen a considerar a la integración como un fenómeno positivo y a creer en el compromiso que enhebran los países con el recóndito deseo de que este sea asumido como verdadero motor de cambio. Tener un socio restringe de algún modo ciertas facultades, al tiempo que fortalece a quienes se involucran. La adopción de políticas unilaterales se torna difícil y, a medida que se avanza en la asociación económica con la incorporación de nuevos países de la región, más se afianza el aspecto político.⁸

En esta línea, el principal soporte se exterioriza en los enunciados preliminares del Tratado de Asunción al reafirmar la “voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos”, vocación que también se puso de relieve en oportunidad de la ratificación del instrumento originario, por parte de los Parlamentos de los cuatro países, sin reserva alguna.

Sin embargo, nótese que en el instrumento jurídico fundacional se dedica una única norma a la creación de la CPC. Esta actitud induce a reflejar una posición de indiferencia hacia un órgano en el cual se delega la representatividad de los pueblos, más aún al atribuirle como única facultad la canalización de la información de los Poderes Ejecutivos de los Estados parte “sobre la evolución del mercado común” a los respectivos poderes legislativos.⁹

Cabe recordar, continuando con este fugaz sobrevuelo sobre el proceso, que la voluntad integracionista que primara durante esos primeros años del esquema fue declinando durante la segunda mitad de la década de los noventa. El giro se debió en buena parte a la primacía de políticas neoliberales llevadas adelante por quienes ejercían el poder en cada uno de estos países, circunstancia que hizo aflorar, aunque subliminalmente, una resistencia no declarada ni declamada, empero a todas luces evidente. Ejemplo de esta aseveración resulta, en algún caso, el alineamiento en solitario con posiciones asumidas por Estados extrazona, así como la falta de cumplimiento con políticas consensuadas y la adopción, por el contrario, de criterios unilaterales que echaban por tierra compromisos previamente conformados *ad intra* y que causaban retrasos en los plazos preestablecidos. Asimismo, las devaluaciones del real, primero, y del peso argentino, después, fueron también signos preocupantes

⁷ Fórmula literalmente receptada en la parte preliminar del Tratado de Asunción.

⁸ Véase A. Dreyzin de Klor, *El Mercosur: generador de una nueva fuente de derecho internacional privado*, Buenos Aires, Zavalía, 1997, p. 14.

⁹ Tratado de Asunción, art. 24.

que hirieron al bloque en ámbitos muy sensibles, dado que no se actuó coordinadamente, tal como impone un modelo integrado.

2. La CPC en el devenir

¿Cuál fue la actitud asumida por la CPC durante las etapas surcadas?

Durante los primeros tiempos la Comisión fue abriéndose camino, aunque muy lentamente, mediante el dictado de su reglamento, por el cual se atribuyó facultades consultivas, dispuso su composición y elaboró un organigrama para el funcionamiento interno.¹⁰ Sin embargo, ello no autoriza a afirmar que haya tenido un rol destacado en el marco del cronograma institucional del bloque.

En 1994, fecha que se había establecido para modificar la estructura institucional en el entendido de que se habría arribado para entonces a la conformación del mercado común, el Protocolo de Ouro Preto (POP) no efectuó cambios sustanciales al modelo de integración, habida cuenta de que no se habían cumplido los objetivos previstos. Pese a las esperanzas cifradas en la reunión, por parte de operadores jurídicos y económicos, el bloque ratificó su calidad intergubernamental, enumeró los órganos que lo integran, delimitó con mayor precisión las funciones que competen a cada uno y aclaró que la estructura institucional sería objeto de una nueva revisión cuando lo juzgaran oportuno los Estados parte.¹¹

El POP¹² incorporó la CPC a los órganos del Mercosur, aunque continuó sin reconocerle potestad decisoria alguna y, por tanto, mantiene la calidad consultiva que se adjudicó la misma Comisión en su primer reglamento.¹³ Fue definida como un órgano representativo de los respectivos poderes legislativos, pero el POP no se preocupó por determinar la cantidad de representantes de cada Estado, que debía incorporar. Abordó, en cambio, la competencia, las atribuciones y los deberes, y la facultó para aprobar su reglamento, eximiéndola de someterlo a los órganos decisarios, lo que no implicaba admitir contradicciones con los principios orientadores del esquema.

¹⁰ Así, la CPC consta de sesenta y cuatro miembros, dieciséis por cada Estado parte; corresponde el ejercicio de la presidencia a cada país, en forma rotativa por un período de seis meses. En orden al modo de pronunciarse, se han previsto inicialmente cuatro tipos: recomendaciones, declaraciones, disposiciones y dictámenes.

¹¹ POP, art. 47.

¹² Aprobado el 17 de diciembre de 1994, en vigor desde el 15 de diciembre de 1995.

¹³ A poco de entrar en vigor el Tratado de Asunción, los parlamentarios designados por los cuatro Estados parte celebraron las reuniones ya referidas, decidieron conformar la CPC y dictar su reglamento. Los puntos esenciales del documento aluden a la integración del cuerpo, a las modalidades de funcionamiento —reconoce carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas— y a las atribuciones asignadas, destacándose: acompañar la marcha del proceso de integración e informar a los respectivos Congresos lo actuado, solicitar información a los órganos institucionales sobre los planes y programas de orden político, económico, social y cultural, y realizar estudios tendientes a armonizar las legislaciones de los Estados parte. Montevideo, 6 y 7 de diciembre de 1991. Con posterioridad, el reglamento fue objeto de diversas reformas. Se puede consultar el reglamento que rige actualmente el organismo, en el sitio web <http://www.mercosur.org.uy>.

Este carácter consultivo, reiteradamente aludido, llama especialmente la atención; en efecto, frente al interrogante de quién consultaba a la CPC, a ciencia cierta, no podía brindarse respuesta alguna.

La CPC se vio alcanzada por el cuasi estancamiento padecido por el bloque y, pese a que hizo una serie de reformas en su reglamento, durante ese período no se advirtieron mayores avances.¹⁴

En 1999, sin embargo, se retomó la idea de llevar a los órganos superiores la voluntad de institucionalizar la CPC a través de la creación de un Parlamento. Un año más tarde se aprobó una agenda para encaminar la concreción de esa propuesta.¹⁵ En el 2000 se procedió al relanzamiento del bloque, en un intento por reflotar los objetivos previstos en un comienzo. Esta iniciativa no tuvo entonces el eco necesario para producir modificaciones destacables, pese a que lentamente empezó a trabajarse con lineamientos más claros en aras de favorecer el proceso. En el curso de esta etapa, en la CPC se presentaron sendas propuestas de Argentina y de Brasil, con la finalidad de establecer el Parlamento.

Empero, recién a partir de 2002, con nuevos gobiernos en los Estados parte, Argentina y Brasil, luego de elecciones que dieron paso a la asunción de gobiernos socialistas, viraron notoriamente el timón y provocaron un giro que trajo consigo un certero empuje para activar, por una parte, la asociación estratégica entre estos dos Estados, y por otra, para fortalecer el bloque con las miras puestas en la situación internacional desde la perspectiva global. En las oportunidades que tuvieron de compartir encuentros a lo largo de 2003, los mandatarios no perdieron ocasiones para pronunciarse en favor de la creación de un Parlamento del Mercosur. El tema se inscribió en la agenda de la reunión a celebrarse en junio de ese año, en la ciudad de Asunción.

Llegados a este acontecer es necesario establecer un paréntesis a fin de determinar dónde estamos varados en lo concerniente a la creación de un Parlamento. Un hecho destacable se produce en el contexto de lo actuado por este organismo. Si una disposición puede tildarse como representativa de un importante progreso de cara a la legitimidad de la regulación normativa,¹⁶ esa es la operada en el período que se

¹⁴ Modificaciones que tuvieron lugar en 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001, circunstancia que permite entrever cierta falta de claridad en torno al rumbo a seguir y a la definición certera del rol que le compete.

¹⁵ En la XV reunión de la CPC, celebrada en Santa Fe, Argentina, se incorporó en la agenda un proyecto de modificación del POP, que incluía la creación de un grupo técnico especializado para estudiar y trabajar en el tema.

¹⁶ En virtud del carácter intergubernamental del Mercosur, los planteos relativos a la naturaleza jurídica del derecho de la integración, a su legitimidad, su alcance y su vigencia, son temas sobre los que se han vertido un sinnúmero de opiniones. En orden a esta temática, entre las numerosas obras que se han escrito, se sugiere la lectura de D. Ventura, *As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia. Os desafios de uma associação inter-regional*, Manole, Brasil, 2003; A. Perotti, *Habilitación constitucional para la integración comunitaria. Estudio sobre los Estados del Mercosur*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2004. De forma permanente se compara el derecho de la integración con el derecho comunitario. Desde nuestra visión tal comparación no es

inició en esta oportunidad y culmina con la aprobación del documento que seguidamente referimos. Se trata del primer acuerdo interinstitucional en la historia del Mercosur, conocido como “enmienda Alonso”.¹⁷

3. El acuerdo interinstitucional: un paso significativo

El acuerdo interinstitucional está estrechamente vinculado al rol que se adjudicara inicialmente la CPC y luego le reconociera el POP. El carácter consultivo, que en la práctica no había ejercido, pasó a cobrar protagonismo a partir de la suscripción de este acuerdo, que bien puede considerarse como un verdadero punto de inflexión en el devenir del fenómeno subregional y particularmente de la CPC, al incluir expresamente un pacto de consulta del CMC a la CPC traducido en “el firme compromiso” que asume el órgano superior del bloque, de elevarle los proyectos cuando se requiera la aprobación de fuentes jurídicas. Va de suyo que debe tratarse de aquella normativa que, en función de la materia, hace necesaria la aprobación legislativa para su incorporación a los respectivos ordenamientos internos de los Estados parte.

La contrapartida de esta cláusula —que encierra, a nuestro juicio, una significativa concesión del CMC— es “el firme compromiso” de la CPC de “impulsar [...] una responsable labor de internalización de la normativa Mercosur”, con énfasis en aquella adoptada como resultado del consenso entre ambos órganos del esquema regional.¹⁸

conveniente. Las particularidades que reúne el derecho del Mercosur no se compadecen con las del ordenamiento que la Unión Europea denomina “derecho comunitario”. Esta tipología normativa que se gesta en el antiguo continente resulta de la elaboración de órganos supranacionales con personalidad jurídica distinta a la de sus miembros, a los cuales los Estados parte les han conferido y delegado poder legisferante y jurisdiccional de carácter supraestatal. D. Fernández Arroyo efectúa un ilustrativo análisis en torno a este tema, en “Análisis comparativo entre la Unión Europea y el ALCA”, en A. Oropeza (coord.), *ALCA, un debate sobre la integración*, México D.F, UNAM-CARI, 2003, pp. 217 y ss, obra que compendia un relevante número de estudios sobre el proceso continental.

¹⁷ Aprobada el 6 de octubre de 2003, en el marco de la cumbre extraordinaria del CMC celebrada en Montevideo. El acuerdo fue bautizado así en homenaje a su autor, el profesor Ricardo Alonso García, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, por el presidente *pro tempore* de la Comisión Parlamentaria Conjunta, diputado Washington Abdala, al disertar en el I Encuentro de Presidentes de las Cámaras de Poderes Legislativos de los Estados Parte del Mercosur, celebrado en Montevideo, los días 25 y 26 de setiembre de 2003.

¹⁸ La labor llevada a cabo por el profesor Alonso García se encuadra en el Proyecto de Apoyo a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, de la Comisión de la Unión Europea, nº ASR/B7-3100/97/0066. Atribuimos el interés de este organismo al convencimiento de que contribuyendo a la institucionalización del bloque no solo privilegia al espacio subregional, sino que también facilita las relaciones intrabloque. Indudablemente, en la medida que pueda negociarse sobre bases de predictibilidad, certeza y seguridad jurídica —principios que incardinan en la mayor legitimidad que reconozca la estructura mercosureña— los beneficios redundarán en favor de ambos esquemas regionales. El antecedente inmediato del acuerdo es la recomendación 11/03 suscrita por la CPC el 17 de junio de 2003, durante la XXI reunión plenaria de la CPC.

Si bien la enmienda Alonso aparece como un precedente sustancial para el desarrollo institucional con miras a cubrir, aunque solo sea en alguna escala, el déficit democrático que afecta al bloque, la iniciativa no produjo los resultados esperados. Pronunciarnos sobre su implementación requiere, previamente, efectuar un relevamiento de lo actuado luego de la firma del acuerdo. Los interrogantes que devienen lógicos son: ¿se ha modificado el proceso de elaboración de normas jurídicas?, ¿se respeta lo plasmado en la enmienda?

Lamentablemente, la respuesta transita por carriles no queridos, pues una simple mirada retrospectiva es suficiente para comprobar la falta de acatamiento a tan importante normativa. Esta inobservancia es sustentada en una argumentación poco convincente cual es la laguna legal que suscita no contar aún con su reglamentación. Empero, ¿actúa esta carencia como obstáculo real para implementarla? A la hora actual estamos firmemente convencidos que no haber reglamentado la enmienda es más una ventaja que un impedimento, en función de los resultados a que podría arribarse.¹⁹ Ciertamente, en numerosas circunstancias es imprescindible proceder en tal sentido, en tanto que en otros supuestos provoca efectos refractarios a los buscados. El análisis efectuado acerca de la posibilidad de tornarla operativa nos conduce a aseverar la conveniencia de no reglamentar en lo inmediato el acuerdo, pues se estaría contribuyendo a trabar el accionar de ambos órganos. Tanto el CMC como la CPC se verían atados a determinadas reglas que no agregan en principio contribución alguna y, lo que es más grave, podría no respetarse la orientación que inspira a la enmienda.

El documento aprobado establece una técnica de reglamentación distinta y alternativa que flexibiliza el mecanismo rígido del esquema en vigor. Su calidad normativa incardina en el *soft law*²⁰ o “derecho blando” pues, si bien carece de obligatoriedad por tratarse de un compromiso, está pensado para producir efectos en la esfera jurídica del bloque; se constituye en un referente cuya operatividad dependerá de la dinámica que le impriman sus protagonistas. Los elementos de objetivación aparecen claramente diseñados y sientan las bases para el fortalecimiento democrático.

¹⁹ A la hora de aprobarse la enmienda fuimos partidarios de que se procediera a su inmediata reglamentación; sin embargo, luego de analizar la posibilidad de su implementación sin fijar pautas expresas, basándonos en los argumentos que vertimos en texto, nos retractamos de esa posición y nos ubicamos en la que sustentamos en esta oportunidad. Véase A. Dreyzin de Klor, “Hacia el Parlamento del Mercosur”, REDIM, Buenos Aires, La Ley, 2003, pp. 80-88.

²⁰ Se trata de un término anglosajón que alude a “[...] un fenómeno que presenta las características del derecho, en cuanto a su pretendido efecto de influenciar en el deseo y de restringir la libertad de aquellos a quien el *soft law* se dirige [...] pero que, al ser mencionado, produce la sensación de que algo falta en la naturaleza jurídica o vinculante del derecho, tal y como lo conocemos en la vida cotidiana”. Tamme, “Soft Law”, en *Essays on International and Comparative Law in Honour of Judge Erades*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1983, p. 187, citado por R. Alonso García, en “El soft law en el derecho comunitario”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario* 2002, 2, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2002, p. 668.

Repárese que de la misma enmienda surge con meridiana claridad el modo de llevar a cabo el procedimiento, lo que implica efectuar la consulta con antelación a la aprobación de la fuente jurídica en elaboración. De esta suerte cobra sentido el mecanismo, pues la CPC queda habilitada para introducir las modificaciones que considere pertinentes y de alguna manera, mediante esta vía, vendría a ejercer un papel colegisferante.

En cuanto a su alcance, en virtud del carácter intergubernamental del proceso, la consulta no puede ser vinculante; sin embargo, nada hace suponer que no llegue a adquirir esa calidad como ejercicio de la costumbre si, una vez instaurado el mecanismo, la actitud que asuman los órganos signatarios del acuerdo y el respeto que reconozcan en la práctica a las observaciones formuladas, concluye otorgando a la consulta carta de ciudadanía.

Con buen criterio, la enmienda se limita a establecer la “consulta” como procedimiento y el “firme compromiso” como eslabón necesario para articular la vigencia del ordenamiento aprobado. Este mecanismo, que podría tildarse de “codecisorio”—calificación fundada no solo en una visión optimista, sino en los lineamientos que lo orientan—,²¹ concita una serie de planteos a los que inexorablemente habrá que proporcionar una respuesta que pueden brindarla, a través de su puesta en marcha, los propios órganos intervenientes.²²

La adopción de este instrumento jurídico se ubica entre los hechos significativos a través de los cuales se pretende generar un cambio radical en el rol que viene desempeñando la CPC. Por ende reconocemos su trascendencia como herramienta útil para contribuir con la legitimidad democrática del Mercosur,²³ condicionada al

²¹ En sus considerandos, al referirse a la constitución de un Parlamento regional, el proyecto de la Rec. n° 11/2003, establecía que se “[...] permitirá avanzar en el dinámico proceso de integración en términos económicos de fortalecimiento democrático y de poder institucionalmente compartido [...].” Aunque a la hora de aprobarse se modificó, incluyendo como único considerando “La necesidad imperiosa de reforzar la legitimidad democrática en el funcionamiento institucional del Mercosur y la efectividad de la obligación de los Estados parte de internalizar en tiempo y forma la normativa Mercosur”, no dudamos que estaba en el espíritu de la Comisión y del Consejo aceptar un compromiso mayor que, seguramente, desde una óptica política, no era conveniente dejar plasmado en la enmienda.

²² Así, por ejemplo, algunos de los planteos que deben elucidarse son: ¿el procedimiento será el mismo si el proyecto en discusión es urgente o excepcional? Habida cuenta de los instrumentos que se sometan a consulta, ¿comprende solamente los proyectos que requieren aprobación legislativa en los cuatro Estados parte, o abarca también aquellos en que la internalización es necesaria únicamente en algunos de los países miembro? ¿Cuáles son los plazos para evacuar las consultas? ¿Cuál es la información que debe suministrarse a la hora de elevarla? ¿Qué documentación deberá acompañarse? ¿Cuál es el mecanismo para aprobar las modificaciones, en el seno de la CPC?

²³ La legitimidad democrática implica “involucrar, directa o indirectamente, a los pueblos en la fase de negociación de la normativa Mercosur”. Se habla de implicancia directa aludiendo a la posibilidad de instaurar un Parlamento elegido por sufragio universal, en tanto que la otra opción —la indirecta— sería aquella por la que se acepta un Parlamento que represente a los pueblos a través de sus respectivas delegaciones nacionales. Véase R. Alonso García, informe elaborado en el marco del convenio n° ASR/B7-3100/97/0066, “Apoyo a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur”, p. 3.

direccionalamiento de la voluntad política, que es el principal soporte del Mercosur. De respetarse el espíritu que la anima, su instrumentación puede significar un *avance*, pero —insistimos— supeditado a la efectividad que los parlamentarios y el CMC le asignen.

Por ahora, en virtud de no haberse echado mano de este documento creado en aras de afianzar jurídica e institucionalmente al esquema, su inobservancia adiciona elementos negativos al proceso, pues cuenta con herramientas efectivas para mitigar el déficit democrático y, no obstante poseerlas, no las emplea.

En cambio, la gran ventaja que le atribuimos, más allá de apoyar totalmente la técnica que plantea y el sentido que la inspira, es obrar de precedente —tanto desde la perspectiva ideológica cuanto fáctica— para la creación del Parlamento, al motorizar el accionar de la Comisión e incentivar al organismo a fin de que este asuma el papel que le compete como representante de los pueblos de Mercosur. El órgano superior del bloque, consciente de la importancia de solucionar el acuciante problema que enfrenta el Mercosur ante la falta de internalización de la normativa aprobada, encontró en este acuerdo un medio para acelerar el proceso de vigencia de las fuentes. Recuérdese que las numerosas disposiciones dictadas con ese ánimo²⁴ no concitaron mayores resultados, conforme surge de la información proporcionada por la Secretaría del Mercosur.²⁵

III. LA VIABILIDAD DE CREAR EL PARLAMENTO

La propuesta lanzada por los gobiernos de Argentina y Brasil de instalar el Parlamento tuvo eco favorable en amplios sectores imbuidos de la problemática existente en el Mercosur ya que la posibilidad del afianzamiento de éste corre por cuerdas paralelas a la institucionalización.

Sin embargo, la ciudadanía en general no está imbuida de un conocimiento acabado, y estimamos que tampoco elemental, que la induzca a aceptar una reforma que a primera vista refleja generar una nueva burocracia política. De esta suerte, es fundamental su incorporación efectiva al proceso, contemplando las vías conducentes a la participación activa de la población como condición necesaria e indispensable. En tanto no se la reconozca con el protagonismo que le es inherente y se continúe navegando por los carriles actuales, es decir, limitando la intervención a los

²⁴ Véase, entre otras, Mercosur/CMC/DEC. n° 23/00: *Relanzamiento del Mercosur. Incorporación de la normativa Mercosur al ordenamiento jurídico de los Estados parte*; Mercosur/CMC/DEC n° 20/02: *Perfeccionamiento del sistema de incorporación de la normativa Mercosur al ordenamiento jurídico de los Estados parte*; Mercosur/CMC/DEC n° 07/03: *Aplicación de la normativa Mercosur a los ordenamientos jurídicos de los Estados parte*.

²⁵ Véase el primer informe semestral de la Secretaría del Mercosur, *Un foco para el proceso de integración regional*, Montevideo, julio de 2004, pp. 32 y ss.

órganos de poder, las resistencias que encontrará el proceso en su afán de desarrollo se irán incrementando.

Ahora bien, retomando el trayecto de la CPC, recordemos que creada con una finalidad sumamente acotada, ha ido extendiendo su campo en lo estructural y material. Los órganos que la integran²⁶ no tienen claramente delineadas sus competencias; no cuenta con un soporte económico que coadyuve en su accionar, y tampoco tiene un reconocimiento institucional que le permita el ejercicio de las competencias establecidas.

1. Un balance previo

Una suerte de balance sobre la estructura en su actual composición, refiriéndonos en particular al tema en análisis, conduce a tildar de retroceso la inacción de la CPC y de los órganos conductores que, en no pocos supuestos, aún contando con los instrumentos legales necesarios hacen caso omiso de ellos. Esta realidad es innegable y podrá modificarse en tanto y en cuanto se decida revertir dicha conducta. Dependerá del accionar del poder político, sobre todo de aquellos en quienes reside, al tener en su haber el timón del esquema que no es otro que el ejercicio de la atribución que detentan. Durante los años que lleva el esquema, pese a que la CPC, como se ha dicho, se constituyó inmediatamente de lanzado el proceso, no se observaron en su desenvolvimiento adelantos sustanciales en orden a dotar al bloque de mayor legitimidad democrática. El hecho de carecer de potestades decisorias —reservadas en forma exclusiva a los altos cuerpos dependientes del poder administrativo de los cuatro países— influyó, seguramente, para que su desempeño no fuera relevante en el desarrollo del esquema.²⁷ Sin embargo, las disposiciones aprobadas en su seno dejan entrever que el propósito estuvo en la mira de los parlamentarios que la integran, desde la primera hora.²⁸

2. Hacia un nuevo marco regulador

La necesidad de crear un Parlamento no requiere de más argumentaciones. La viabilidad de conformarlo radica en el valor que se asigne a la legitimidad democrática y en el respeto que inspiren principios esenciales presididos por dotar al Mercosur

²⁶ El órgano parlamentario se integra por un presidente, cuyo mandato es de seis meses; por la mesa ejecutiva, compuesta por las mesas de cada sección nacional; por las subcomisiones, que se reúnen solamente cuando la Comisión considere necesario el tratamiento de temas específicos, creándose también la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (SAPP) con el fin de apoyar a la CPC.

²⁷ La naturaleza intergubernamental del proceso, fundada en las limitaciones constitucionales de Brasil y Uruguay, son factores relevantes para acotar las facultades de este órgano parlamentario.

²⁸ Así se señala en los considerandos de la Disp 10/00, signada por la CPC en Santa Fe, el 28 de junio de 2000.

de seguridad jurídica. Estos factores son los que entran en juego frente a una carencia que, a nuestro parecer, no admite más dilaciones.

Ello no implica lanzarnos a la tarea sin la certeza de crear un cuerpo eficaz que responda a las expectativas generales enraizadas en el rol asignado a un órgano de semejante importancia en el devenir del esquema. Esta afirmación engarza con el planteo de la oportunidad de proceder y, en función de los motivos esgrimidos, no parece viable la próxima reunión cumbre a celebrarse en Ouro Preto. Si bien la idea de un Ouro Preto II resultaba tentadora, en homenaje al hecho de cumplirse diez años de la firma del Protocolo sobre Estructura Institucional, signado en la antigua y maravillosa ciudad brasilera, desde un prisma realista el argumento no es válido. Frente a la importancia de un órgano como el que se requiere, debe priorizarse un análisis pormenorizado acerca de cómo llevar adelante el diseño. Son otros tiempos los necesarios al efecto, y no resultan suficientes los que restan hasta diciembre próximo.

Empero, insistimos asimismo en la urgencia del cambio; la única opción que se visualiza en el horizonte es dedicar el 2005 a trabajar arduamente en el minucioso y exhaustivo análisis de las necesidades estructurales del bloque. Lo acontecido en el marco de vigencia del POP es más que ilustrativo como punto de referencia.

El otro importante factor a tener presente a la hora de emprender o, mejor dicho, continuar con la tarea, se relaciona directamente con los recursos humanos que contabilizamos en el haber, para facilitarla. Las dos instituciones permanentes, con sede establecida en Montevideo, deben asumir un rol esencial: la Secretaría Técnica, por un lado, precisará desplegar sus máximos esfuerzos, ejercer de soporte técnico y recibir propuestas emanadas de la sociedad civil que quiere hacer oír sus voces en esta reforma. Por otro lado, el CRPM actuará alentando y dando sustento desde su posicionamiento e integración orgánica, para llevar adelante el desafío que las necesidades imponen. Ambos órganos, así como la estructura en general, deben concientizarse acerca de la relevancia que adquiere el respeto al principio de transparencia, en el sentido de permitir el libre acceso a la sociedad ávida de conocer los proyectos que se elaboran y las previsiones consideradas más acordes con la idiosincrasia del bloque.

La creación del Parlamento del Mercosur dejó de ser una conjetura. Al día de hoy la idea está totalmente instalada en el debate público e incardina en la afirmación de la democracia y la participación popular. Estos principios, orientadores de gobierno en el plano nacional, son totalmente válidos de trasladar al marco de la integración.

La concreción de esta asignatura pendiente se aquilata como contribución a la paulatina consolidación del sentimiento de “pertenencia” de la ciudadanía al proyecto, empero si la nueva institución no tiene un papel definido que denote logros certeros y eficaces, y si no cuenta con los medios apropiados para llevar a cabo sus

funciones, es probable que se enfrente a problemas de credibilidad interna y externa. Los ciudadanos tenemos muy presentes tristes experiencias sobre el desempeño de numerosos políticos en nuestros Estados. En consecuencia, desde la raíz del emprendimiento, el respeto a los principios esenciales debe funcionar a modo de dogma, esto es, debe ser constante. No enrolarnos en estas filas traerá como consecuencia un rechazo fundado en el temor del ciudadano de contribuir con su apoyo a reeditar situaciones que confluyen para incrementar la separación perniciosa entre la “clase política” y la sociedad civil, y causará efectos refractarios que solo conducirán a nuevas frustraciones.

IV. A MODO DE CONCLUSIONES

No está en nuestro ánimo emitir conclusiones acerca de la problemática planteada sino, en todo caso, dejar asentados algunos puntos a modo de reflexiones que se eslabonen a las opiniones vertidas y a verterse sobre la institucionalización del Mercosur.

Es factible efectuar un análisis sobre el futuro Parlamento, a partir de una perspectiva global. La reforma no puede realizarse en forma aislada, sino que se trata de un reto que adquiere sentido en tanto sea parte de una modificación integral de cara a las necesidades estructurales del Mercosur.

En este orden de ideas rescatamos tres ejes temáticos, en torno a los cuales giran los planteos:

En primer término es menester establecer la relación existente entre la reforma y el modelo del proceso subregional, e incursionar en los criterios que matizan el concepto de soberanía, en articulación con la delegación de competencia. Interesa introducirse en la materia, a efectos de determinar la necesidad o no de efectuar modificaciones constitucionales o jurídicas amplias.

En segundo lugar preocupan dos aristas, a saber, el modo y la oportunidad en que se decida llevar a cabo la creación del Parlamento.

En cuanto al modo, una alternativa consiste en mantener la vigencia de los tratados fundacionales y adicionar un nuevo protocolo, tal como se hiciera cuando se elaboró el POP y se mantuvo el tratado originario; la otra posibilidad, en cambio, sería elaborar un tratado integral, sustitutivo de los instrumentos jurídicos originaarios.

En función de la viabilidad temporal, las opciones transitan por efectuar la modificación en lo inmediato, esto es cumplir con los designios de quienes estiman que es conveniente la aprobación de un POP II, o dejar de lado esta propuesta, proyectar la reforma para Buenos Aires 2006 y dedicar el año entrante a efectuar un análisis profundo, sobre el cual edificar la estructura acorde a los resultados obtenidos.

Los aspectos señalados devienen en el último eje, referido estrictamente al núcleo central que nos ocupa: ¿es viable la idea que se ha instalado en diferentes ámbitos del Mercosur, de crear el Parlamento de la subregión?

Podría suponerse que la formulación efectuada guarda más coherencia como punto de partida; sin embargo, estimamos conveniente abordar previamente los condicionantes como medio de despejar tan complejo tema.

La primera aproximación a la respuesta conduce a retrotraernos a las fuentes aprobadas y a las experiencias jurídicas y fácticas que vienen suscitándose en el marco de la CPC, e introduciéndonos en los usos y las costumbres generados en su actuación desde la aparición en el bloque hasta la hora actual.

La experiencia de la CPC es valorable, pese a todas las críticas efectuadas a lo largo de este trabajo. Nos permitimos esta afirmación al ubicarnos en el marco temporal en que nace este órgano “consultivo”. Los cuatro Estados parte venían de recuperar la democracia luego de padecer largos períodos de dictaduras; es decir, el surgimiento de la CPC en el Mercosur está directamente signado por el contexto histórico-político-social inmediatamente anterior a la aparición del bloque en el escenario internacional. Una clara manifestación de esta circunstancia se refleja en el Tratado de Asunción, que incluye apenas un artículo sobre la creación de la Comisión Parlamentaria atribuyéndole, prácticamente, ninguna facultad.

La función de la CPC se vincula —y no por azar— con la vigencia de las fuentes jurídicas a través de las cuales se construye el Mercosur; téngase presente que el primer informe semestral elaborado por la Secretaría Técnica, determina que alrededor de 50% de las normas aprobadas aún no están en vigor.

Con relación a esta falencia, bien se identificó un medio para iniciar modificaciones desde un prisma estructural; el primer avance en términos de cambios reales es el acuerdo interinstitucional CPC-CMC. Este acuerdo, conocido como “enmienda Alonso”, incorpora cambios institucionales significativos. Con su aprobación se refleja una toma de conciencia respecto a la labor que compete desempeñar al Parlamento, a la vez que su incorporación al esquema implica crear las condiciones para motorizar la actividad de este órgano del bloque, pudiendo considerar la enmienda como un precedente esencial en aras de conformar el Parlamento regional.

Señalados los ejes elementales y teniendo como cierta la premisa por la que nos guiamos, esto es, que la necesidad de la reforma no deja espacio para el debate y tampoco admite mayor dilación, ¿para qué crear el Parlamento del Mercosur y cuál sería su rol en el bloque subregional?

La creación del Parlamento subregional se justifica ampliamente si se considera la necesaria participación de la sociedad civil, participación que merece asumir a través de sus representantes. Un órgano parlamentario es el ámbito idóneo para debatir sobre temas inherentes a la integración en cuestiones que afectan de manera directa o indirecta a los pueblos de los Estados involucrados. Su rol en la integración regional incardina con la

creación del derecho bajo el procedimiento de codecisión, y es fundamental cumplir el imperativo enunciado en el art. 1º del Tratado de Asunción respecto a la necesidad de armonizar las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes a fin de avanzar en la conformación del mercado común.

Las funciones indicadas son tan solo parte de un catálogo más amplio de las atribuciones que competen al Parlamento regional. En efecto, esa única mención no implica descartar la importancia de prever su intervención en áreas desempeñadas por los órganos parlamentarios en otros procesos regionales que bien pueden servir de modelo, no para copiarlos pero sí para adaptar y adoptar en nuestro bloque aquellas atribuciones que conlleven al mejoramiento del esquema. Podría señalarse, a modo de ejemplo, el control político sobre los otros órganos que integran la estructura funcional o el carácter consultivo entendido en su verdadera dimensión.

La conexión entre la idea de crear el Parlamento y las propuestas presentadas por las secciones nacionales, aparecen en lo inmediato de difícil concreción y, a nuestro entender, estos diseños son insuficientes para suprimir el déficit democrático que caracteriza al Mercosur. En este orden de ideas, abordar la problemática no se reduce a pensar en una opción acotada a efectuar una adecuación simplista del POP; el diseño de un Parlamento es una propuesta sumamente ambiciosa, pero no por ello irrealizable en las condiciones legales actuales.

El camino puede ser matizado a través de la modificación gradual y paulatina de los principios que obraron de inspiradores del proceso de integración en sus inicios y, consecuentemente, tornarlo más participativo. Avanzar con una dinámica que imprima al proceso mayor efectividad, requiere trabajar en la concientización de la ciudadanía para evitar el rechazo masivo a la hora de dar a conocer el proyecto de modificación. Los pueblos están ávidos de realizaciones con resultados notorios en cuanto al pregonado desarrollo sustentable con justicia social, y manifiesta a través de todos los mecanismos posibles la disconformidad de un aumento de la clase política.

Las experiencias vividas en los países *ad intra* justifican en mucho estas posiciones, que no pueden ni deben reiterarse en el marco regional. En esta línea de pensamiento, se hace necesario que los Estados parte atesoren los beneficios del proceso de integración desde todas sus aristas y con bajos perfiles de protagonismo. Un cambio de conducta como el que exponemos implica una transformación cultural que hay que estar dispuestos a asumir y, asimismo, a saber transferir.

Desde otra perspectiva, tengamos presente que la institucionalización trae consigo elevados costos y una cierta burocratización regional. Al considerarse la inversión que supone el proyecto, es menester conocer acabadamente cómo implementar la reforma y canalizarla de manera transparente.

A nuestro juicio, la instalación del Parlamento no requiere reformas constitucionales previas; lo imperioso es indagar acerca de la vocación política que prevale-

ce en la actualidad, pues es la que guía el proceso e influye en su permanente devenir. Los avances y retrocesos que ha sufrido el esquema se compadecen con la actitud gubernamental de los Estados, al responder al alineamiento de quien detenta el ejercicio del poder. El bloque no puede continuar dependiendo de la ideología partidaria nacional; en este núcleo es donde el Parlamento debe también concentrar sus esfuerzos medularmente.