
INTRODUCCIÓN

La reflexión y análisis sobre el Mercosur del nuevo milenio y su gobernabilidad ya han comenzado. El horizonte de un Protocolo de Ouro Preto II es hoy más cercano y asequible; las señales políticas del más alto nivel regional así lo indican.

El presidente *pro tempore* del Mercosur en este histórico segundo semestre de 2004, Luiz Inacio *Lula* da Silva, ha dado precisiones en este sentido y los actores políticos, diplomáticos, económicos y sociales nos encontramos frente a la responsabilidad de construir desde una perspectiva regional, desde una visión común, un nuevo escenario en el proceso de integración regional.

El Mercosur ha adquirido una dinámica, una complejidad y un formato que es necesario adecuar para poder dar soluciones eficaces a las demandas que surgen de la natural evolución de la integración y a los desafíos que impone el escenario global.

En este sentido, la dimensión política del Mercosur, la construcción del espacio estratégico de identificación de intereses comunes, la creación de instituciones e instrumentos generadores de sinergia que posibiliten la formulación de políticas públicas y conciencia regionales, han de ser en esta etapa elementos de la matriz del cambio del Mercosur.

Los contenidos de Ouro Preto II deben surgir necesariamente de una discusión profunda y comprometida de todos los actores y sectores involucrados en este proceso: los partidos políticos, las fuerzas de la producción y del trabajo, el sector académico, el mundo intelectual y de la cultura, la sociedad civil organizada, los ciudadanos *mercosureños* y los representantes diplomáticos, entre otros.

Es preciso que el nuevo modelo institucional contenga elementos que obedezcan a una lógica evolutiva; una nueva estructura institucional que actúe como el sistema central de un cuerpo articulado, que aporte permanencia, solidez, armonía, solidaridad, dinamismo y cohesión al proceso en su conjunto.

En este rediseño integral de las instituciones regionales debemos tener la capacidad de visualizar el Mercosur como un todo, como una unidad en crecimiento con procesos internos múltiples y evolutivos, con fluctuaciones y conflictos, con

etapas de sincronidad y coincidencias, en fin, con los distintos reacomodamientos que todo proceso madurativo lleva implícito.

Ahora bien, cómo identificar las formas y contenidos de este cuerpo para dotarlo de simetrías, equilibrio, legitimidad y propósitos es parte del nuevo desafío institucional.

Para lograrlo, el modelo debe contemplar instituciones que garanticen una mayor legitimidad democrática, que cuenten con capacidades para definir los ejes estratégicos regionales y aplicar políticas de desarrollo y cohesión social comunes, que tengan las competencias necesarias para prever y resolver los escenarios de conflicto y que, a su vez, generen una conciencia regional más perceptible para los ciudadanos.

La trayectoria institucional del Mercosur en estos trece años demuestra que ha sido creada una estructura institucional eminentemente intergubernamental, cuyos órganos decisorios y consultivos carecen de permanencia y sus miembros son designados por cada uno de los Estados parte, con respecto a los cuales no tienen ningún tipo de autonomía y en donde la toma de decisiones se realiza por consenso.

También han existido avances positivos en la institucionalidad del Mercosur en áreas concretas, principalmente en los últimos dos años. Se ha creado la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, que proporciona un ámbito permanente de seguimiento del proceso de integración en su conjunto, como así también se ha transformado la Secretaría del Mercosur en un órgano de naturaleza técnica, capaz de actuar a partir de una perspectiva común y de contribuir para la consolidación del Mercosur, y recientemente se ha instalado el Tribunal de Revisión Permanente, surgido del Protocolo de Olivos, que instaura un nuevo sistema de solución de controversias del bloque.

En lo que respecta al ámbito en el cual se ven representados los poderes legislativos de los Estados parte, es la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), incorporada definitivamente a la estructura institucional del Mercosur en el Protocolo de Ouro Preto, la que actúa como órgano consultivo, no vinculante ni obligatorio, de los órganos decisorios.

Si retomamos la lógica evolutiva de las futuras instituciones regionales debemos pensar, indudablemente, en aquella que tenga la capacidad de dotar de legitimidad, transparencia, visibilidad, equilibrio, control y representatividad al proceso de integración: el Parlamento del Mercosur. Uno que sea el órgano de representación del alma de la integración: la voluntad, los intereses y las necesidades de la comunidad del Mercosur.

Esta instancia regional deberá constituirse en una caja de resonancia de los distintos actores y sectores de la integración; con capacidades para contener, articular

lar y orientar los variados intereses tras los objetivos estratégicos regionales; con atribuciones y competencias dirigidas al control del presupuesto comunitario; y con un poder de iniciativa que coadyuve a la construcción de una identidad y una comunidad *mercosureña*.

La consistencia de la dimensión parlamentaria del nuevo modelo institucional será condicionante de su éxito o de su fracaso. Es por ello que la concepción del futuro Parlamento regional debe contemplar entre sus competencias, en una primera etapa, la obligatoriedad de la consulta por parte de los órganos decisorios del Mercosur en todos los temas de la integración que requieran posteriormente la aprobación por parte de los Congresos nacionales de los Estados parte.

En este contexto, la calidad, funcionalidad y eficacia de las instituciones de gobierno y gestión del Mercosur constituye un objetivo que debe estar presente en este debate.

Debemos pensar y diseñar con la mayor precisión posible cómo queremos construir desde el presente nuestro futuro e identificar las etapas, las necesidades, las diferencias, los actores, los objetivos y las metodologías adecuadas para lograrlo. Debemos optimizar sensiblemente la ecuación entre *objetivos, recursos, administración y resultados*.

El futuro Parlamento del Mercosur deberá contribuir desde el punto de vista político a la defensa de la democracia, la libertad, la paz y el respeto a las minorías y a los derechos de sus ciudadanos, y coadyuvar al proceso de consolidación de las democracias y la gobernabilidad de la región, para garantizar el desarrollo ecuánime, el bienestar social y la seguridad jurídica de nuestra comunidad.

La Comisión Parlamentaria Conjunta ha impulsado una serie de iniciativas que forman parte de una agenda para la institucionalización del Parlamento del Mercosur.

Desde el año 2000 se ha formulado un cronograma con sucesivas etapas, de manera tal de ir avanzando de forma gradual hacia la conformación de una instancia parlamentaria regional.

Los primeros seis meses del año 2004, y a pesar de algunas dificultades derivadas de los cronogramas electorales de algunos de los países miembro, han sido ricos en debate e intercambio de ideas y posiciones.

Creo que hubo dos aspectos de relevancia que pude observar durante mi presidencia *pro tempore* en la Comisión Parlamentaria Conjunta: uno ha sido la coincidencia de los parlamentarios de la CPC acerca de la necesidad de una reformulación integral del modelo institucional del Mercosur; el otro ha sido el consenso logrado en torno al anteproyecto de creación del Parlamento del Mercosur, que se concretó durante el mes de julio del 2004, con motivo de la XXIII Reunión Plenaria, realizada

en la ciudad de Puerto Iguazú, que, si bien es austero, abre las puertas hacia una discusión más profunda de sus contenidos y alcances.

El funcionamiento del Parlamento, junto con los otros órganos de representación de los actores sociales, tales como el Foro Consultivo Económico y Social, el Subgrupo de Trabajo n° 10 con la Comisión Sociolaboral, de representación de los actores del mundo de la producción, el trabajo y la sociedad civil, y el Foro de Consulta y Concertación Política, constituirán los ejes de construcción de la participación social en el Mercosur. Este es un hecho de importancia crucial para la afirmación y consolidación de una identidad regional.

Esta publicación constituye la primera recopilación exhaustiva de los documentos del Mercosur relacionados con la creación del Parlamento.

En el momento en que las instituciones del bloque, los gobiernos y la sociedad civil deben tomar decisiones históricas sobre el Parlamento regional, nos pareció imprescindible ofrecer a los negociadores, a los formadores de opinión, a los académicos y a los investigadores, pero sobre todo a los ciudadanos, el acervo documental relativo al tema.

Sin duda, el proyecto de Parlamento presentado por la CPC en Iguazú es un eje importante de discusión y por esto fue elegido como el documento que abre esta recopilación. Sin embargo, limitar el debate a este proyecto sería poner el árbol a esconder el bosque.

En realidad, una primera parte de los documentos recopilados incluye la totalidad del debate ocurrido en el marco de la actuación de la Comisión Parlamentaria Conjunta y revela que la clase política habla del Parlamento regional desde 1991, cuando la creación del bloque. Así, se trata de trece años de debate.

A continuación, una segunda parte coteja las distintas propuestas de Parlamento regional ya presentadas y suministra al lector una perspectiva comparada de las concepciones de los Estados sobre la función parlamentaria en el Mercosur.

La tercera y cuarta partes de la obra reúnen las normas derivadas de los órganos decisorios del Mercosur, respectivamente del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común. Ellas indican que el debate parlamentario llevó más de diez años hasta llegar a los órganos decisorios del bloque, pero que hoy, más que un debate, es una perspectiva concreta para diciembre de 2004, como revela el documento n° 3.3 (Programa de Trabajo Mercosur 2004-2006).

La quinta parte ofrece las directrices políticas de los jefes de gobierno de los Estados parte, expresada a través de sus comunicados conjuntos, en los que se plasman las etapas en las que se ha ido concretando la idea de avanzar hacia la constitución de un órgano parlamentario del Mercosur, y se da cuenta del grado de profundidad en torno a la cuestión.

Finalmente, la sexta parte reúne documentos conexos que pueden ser de interés del lector interesado en conocer la historia de la función parlamentaria regional.

Deseo brindar un especial reconocimiento y agradecimiento a la muy valiosa e imprescindible contribución en esta recopilación por parte de los doctores Deisy Ventura y Alejandro Perotti, como así también a Patricia Vicentini y María Eugenia Moreno, del sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del Mercosur y, en particular, a Cecile Liv Müller, del Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL, Universidad Paris III, La Sorbonne Nouvelle), y a la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente de la CPC.

Asimismo deseo manifestar mi satisfacción y reiterar mi agradecimiento al Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer de Uruguay, en la persona de su director, Dr. Jan Woischnik, por compartir sus esfuerzos en la construcción del camino de la integración del Sur, a través de la coedición de la presente obra.

Recomiendo su lectura para aquellos interesados en la comprensión y análisis del fenómeno de integración política, ya que constituye un aporte sumamente valioso en tanto brinda un panorama completo de las gestiones realizadas en vistas a la creación de una instancia parlamentaria propia del Mercosur y de representación política y social de los Estados parte.

Dip. Alfredo Atanasof
Presidente de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur
Sección Argentina