

# Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR

GERARDO CAETANO



A N Á 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 Antesala 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
Hacia una Nueva Ley de Negociación Colectiva	
¿Nuevas? Estrategias de Relacionamento entre Empresarios y Gobierno	LILIANA PERTUY
Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR	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.

# Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR

GERARDO CAETANO



*diciembre 2004*

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

---

*Gerardo Caetano*

Historiador y Político. Director del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Coordinador del Programa de Investigaciones sobre «Gobierno e Integración Regional» en el Centro Latinoamericano de Economía Humana [CLAEH]. Investigador y docente Titular en ambas instituciones. Presidente del Centro UNESCO de Montevideo. Especializado en temas de MERCOSUR, en particular referidos a los asuntos de su institucionalidad. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad. Docente de grado y de posgrado en el país y en el exterior.

---

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG  
FESUR – Representación en Uruguay  
Plaza Cagancha 1145, piso 8  
Casilla 10578, Suc. Pluna  
e-mail: [fesur@fesur.org.uy](mailto: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](http://www.glyphosxp.com)

Depósito Legal: 335.130/04

# Índice

I. EL «OTRO» MERCOSUR Y SUS DESAFÍOS	5
Las integraciones regionales como respuesta a la globalización: algunas implicaciones	5
Incertidumbres en el MERCOSUR e interrogaciones sobre una ciudadanía mercosureña	7
La agenda social del proceso	8
Investigación y « <i>observación participante</i> »	10
II. LAS INSTITUCIONES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL	13
Correspondencia entre filosofías, modelos e instituciones integracionistas	13
El « <i>déficit democrático</i> » de los procesos de integración	17
La participación social en los procesos de integración	19
III. BREVE HISTORIA DE LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR (1991–1999)	23
IV. LA NUEVA COYUNTURA A PARTIR DE LA CRISIS DE 1999	26
Cambios en el escenario regional e internacional	26
Temas para una nueva agenda	29
V. LA NUEVA AGENDA INSTITUCIONAL	32
Una metodología para evaluar los cambios	32

34

Algunos de los asuntos en discusión

*a. La operativa de los organismos decisorios*

*b. El debatido asunto del Parlamento del MERCOSUR*

*c. Los mecanismos de solución de controversias y su evolución*

*d. La transformación de la Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica con proyección política y asesoramiento técnico*

*e. La fundación y el funcionamiento de la Comisión de Representantes Permanentes*

*f. La transformación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES)*

*g. Mercociudades y la aspiración de un Foro representativo de los poderes locales en el organigrama MERCOSUR*

*h. Otros tópicos y cuestiones*

43

VI. PERSPECTIVAS Y ESCENARIOS POSIBLES

43

Objeciones, mitos, constataciones

44

Opciones y escenarios previsibles para diciembre

47

*Bibliografía y documentación empleadas*

# I.

## El «otro» MERCOSUR y sus desafíos

### Las integraciones regionales como respuesta a la globalización: algunas implicaciones

Desde mediados de los años ochenta y como respuesta a los desafíos planteados por la creciente globalización y por las dificultades que enfrentaban las economías nacionales en desarrollo para reinsertarse en el nuevo escenario económico internacional, se ha producido un auge de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe. En ese contexto se inscribe la creación en 1991 del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), actualmente conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos, más Bolivia, Chile y Perú como asociados. Estos proyectos de integración regional han sido, en su mayoría, procesos intergubernamentales con objetivos esencialmente económicos: unos pretenden acuerdos de libre comercio mientras que otros

se plantean alcanzar (como ocurre u ocurría con el MERCOSUR) niveles más profundos de integración, como uniones aduaneras o mercados comunes. Por lo general, en sus comienzos se trataron de proyectos impulsados por la voluntad de las elites (tanto políticas como sociales) y la decisión política de gobiernos y agentes económicos transnacionalizados. Las discusiones y negociaciones formales que sustentaron dichos procesos se centraron básicamente (pese a ciertos intentos con proyecciones más amplias, luego abortados, como el acercamiento entre Brasil y Argentina durante los gobiernos de Sarney y Alfonsín en 1985) en cuestiones arancelarias y macroeconómicas, en el marco de una agenda que privilegiaba los aspectos comerciales y financieros. Sin embargo, en los temas explícitos de negociación subyacía otro nivel de significados, vinculado a dimensiones político-institucionales, culturales y subjetivas de los proyectos de integración. Allí comenzó

a perfilarse un debate incipiente acerca de diferentes modelos integracionistas, evidenciado en el accionar y en la trayectoria de otros actores y escenarios del ámbito social y político, con vocación regional e integracionista definida.

Es así como, en forma paralela al desarrollo de los diferentes procesos de integración regional en curso, las organizaciones y redes de la sociedad civil con vocación integracionista también se fueron multiplicando y adquirieron una presencia y protagonismo cada vez mayores, no solamente en el ámbito local y nacional sino también en la escena regional e internacional. En función de ello, fue aumentado la preocupación de algunos actores por su falta de participación en la toma de decisiones de los procesos de integración (fuertemente dominada desde el principio por los gobiernos) y por la ausencia de desarrollo consistente de dimensiones políticas, sociales y culturales en dichos despliegues integracionistas. Ante estas demandas, se produjeron fundamentalmente dos respuestas. La primera provino de los mismos procesos intergubernamentales, en la medida en que fueron respondiendo a la presión ejercida por la sociedad civil creando mecanismos consultivos con la finalidad de hacer posible una mayor participación de las organizaciones y redes sociales. La segunda respuesta se dio al margen de la acción intergubernamental y estuvo asociada con la llamada integración intersocietal. En los últimos trece años se ha conformado en efecto una serie de organizaciones y redes que proponen una agenda propia para la integración y, en función de ello, constituirse en interlocutores relevantes de los procesos intergubernamentales, a menudo contrastando críticas y alternativas modélicas de construcción regional.

En un mundo que camina aceleradamente hacia un ordenamiento de «archipiélagos», los procesos de integración regional han adquirido una importancia creciente y exigen cada vez más abordajes capaces de hacerse cargo de la pluralidad de sus consecuencias e implicaciones. Por lo general, los análisis más usuales sobre este tipo de procesos pecan de economicismo, subvalorando los aspectos po-

líticos, sociales y culturales involucrados. Por esta razón, incluso los procesos económicos integradores no son debidamente comprendidos en toda su complejidad, perdiéndose oportunidades y chances de desarrollo en esos mismos planos. De allí que se imponga una revisión profunda de esta tendencia, que entre otras cosas asuma como prioridad el estudio de los formatos institucionales, de las filosofías integracionistas y sus sustentos de ciudadanía, de las identidades culturales que los acompañan y sus cambios y adaptaciones. Esto requiere incorporar nuevos temas y enfoques que permitan, por ejemplo:

- ▶ repensar la integración regional como un proceso de delegación múltiple y diversa de soberanías;
- ▶ concebir las regiones como construcciones plurales, sustentadas en el conocimiento recíproco y el estímulo de «*capital social*» compartido;
- ▶ incorporar la multidimensionalidad de las «*cuestiones de escala*» en este tipo de procesos;
- ▶ tomar como eje de estudio el análisis riguroso de las experiencias comparadas;
- ▶ considerar también los diferentes modelos y filosofías de integración;
- ▶ trabajar a fondo el complejo tema de las nuevas esferas públicas transnacionales, el de las instituciones internacionales y su rol en los procesos de integración regional.

Para un análisis atento de las múltiples implicaciones en el terreno de las identidades sociales y políticas de los procesos de integración regional, la consideración de las políticas culturales –condicionadas tanto por las iniciativas como por las omisiones– se vuelve también prioritaria. Si se asume que tradicionalmente las políticas culturales han sido pensadas para el Estado–nación, la necesidad de repensarlas para marcos de integración supranacional y ámbitos regionales se torna imperiosa. En el actual escenario de crisis de los Estados nacionales deberán, asimismo, revisarse las políticas públicas, en especial aquellas que posean una orientación más nítidamente social y también aquellas que cada vez más se revelan



como imposibles de profundizarse y proyectarse si no es en un marco regional. Impulsar esa operación analítica implica enfrentar problemas no menores: la disociación frecuente entre las ciencias sociales y las prácticas políticas, el vínculo complejo y cambiante entre políticas culturales e industrias culturales, la consideración de la dimensión dinámica del mercado en el plano del flujo de los productos culturales, la persistencia de enfoques meramente comerciales y economicistas en el relacionamiento internacional, la persistencias de enfoques soberanistas arcaicos, etcétera. Es evidente que ya no bastan los estudios restringidamente nacionales para dar debida cuenta de estos problemas.

### Incertidumbres en el MERCOSUR e interrogaciones sobre una ciudadanía mercosureña

Como es sabido, estos últimos años incluyeron una marcada incertidumbre sobre la evolución política en los países de la región (crisis severísima y no resuelta en la Argentina, crisis persistente en Paraguay, cambios de gobierno en los cuatro países socios plenos del MERCOSUR, con cambios muy relevantes en la orientación ideológica de por lo menos en tres de ellos) y también sobre la suerte del propio proceso de integración (incumplimiento de acuerdos, iniciativas autónomas de algunos países miembro hacia países extra-bloque, realineamientos internos). Sin embargo, también es cierto que el proceso mercosureño nunca tuvo una agenda externa más atractiva y que los nuevos contextos internacionales parecen afirmar la consolidación de una etapa postliberal en los paradigmas tecno-económicos más al uso, lo que entre otras cosas consolida iniciativas integracionistas con agendas más amplias e integrales. No resulta para nada casual que en esa ampliación de agenda en los procesos de integración, el tema de la nueva institucionalidad adquiera una relevancia particular: como veremos más adelante, debatir sobre instituciones en un proceso de integración se asocia directamente con el debate de agendas y modelos alternativos.

No obstante, una reflexión sustancial sobre los nuevos marcos políticos e institucionales de la integración regional no puede omitir el señalamiento de la reacción antipolítica y la demanda de reformas políticas en la región y el continente. Mientras crece la marea de la antipolítica, las instituciones públicas dan visibles señales de debilitamiento, los partidos se muestran a menudo inoperantes para canalizar las demandas ciudadanas y la crisis económica y social proyecta escenarios muy graves e inciertos. Todo ello afecta también la salud del proceso integrador y requiere respuestas políticas consistentes, que lleguen en forma directa y sensible al terreno de la ciudadanía.

¿Pero resulta, en rigor, legítimo hablar de ciudadanía en relación con un proceso sociopolítico de integración que hasta ahora ha privilegiado la dimensión económico-comercial y que ha atravesado –y aun atraviesa en ocasiones– contenciosos problemáticos? ¿Hacerlo así no implica desvirtuar un vocablo solemne para describir la pertenencia individual y grupal a una asociación delimitada, ceñida a ciertos intereses trascendentes pero en conjunto situados muy por debajo de las Constituciones nacionales propiamente dichas, con su carga de valores y principios, precisamente reforzados en momentos de crisis? ¿Proyectar estas dimensiones de «*otro*» MERCOSUR bien distinto por cierto del «*realmente existente*», no es pecar de utopía o voluntarismo en las actuales circunstancias?

Ante estos y otros interrogantes similares que podrían hacerse, hoy más que nunca resulta legítimo –a nuestro juicio– ese modo de concebir a los agentes incluidos en proyectos de integración como el MERCOSUR. Pensamos, más específicamente, que las integraciones representan siempre construcciones (parciales o incompletas, de conformación gradual, si se quiere) de naturaleza similar a la de los Estados nacionales, y que no admiten ser emprendidas sino mediante compromisos valóricos análogos a los de éstos, como lo prueba la historia de todas las integraciones exitosas, desde la actual Unión Europea hasta el propio MERCOSUR

en sus mejores versiones y momentos. Se diría que no cabe unificar deliberadamente los mercados de producción y consumo, de trabajo y servicios, de ahorro e inversión, de exportación e importación (en términos de una política común de comercio exterior), de moneda y crédito, etcétera, sin un pacto político mínimo, sin un perfil de participación, sin garantías, sin ciudadanía.

La nueva ciudadanía requiere, en efecto, contenidos tan relacionales como los símbolos (por ejemplo, el pasaporte único o con características comunes a los demás de la región en proceso de unificación), las memorias sociales (por ejemplo, la del acuerdo de fundación de la asociación integradora o la de la superación de ciertas crisis graves), las efemérides (es decir, un «*calendario*» consagrado, un conjunto de conmemoraciones), los lugares de solidaridad emocional (por ejemplo, el territorio del área de integración o algunas afinidades culturales que, no obstante las infinitas rivalidades que cualquier esquema político gestiona, sustentan en otras latitudes la adhesión a «*Europa*» o a «*el Sur*»). Ninguno de estos contenidos se afirma fuera de las transferencias múltiples entre Estados y sociedades civiles, entre individuos y corrientes de opinión, entre intelectuales y portadores de cultura popular.

También parece necesario dotar a la participación de la sociedad civil de «*más MERCOSUR*», es decir, propiciar foros y otros espacios de interrelación que involucren a los más diversos sectores y actores sociales de los países del bloque, ampliando los niveles de información y participación en los distintos temas (políticos, económicos, sociales, culturales) que atañen al proceso de integración en sus núcleos más sensibles. Para ello se debería fortalecer el vínculo de los distintos actores de la sociedad civil entre sí a los efectos de desarrollar iniciativas conjuntas, que no solamente aumenten la capacidad de participación social en la marcha del proceso, sino que también contribuyan a fortalecer la legitimidad social y política de la integración regional en su conjunto.

## La agenda social del proceso

Finalmente, debe reconocerse que la inexistencia de una «*agenda social*» constituye una de las grandes carencias del MERCOSUR hasta el presente. Las omisiones flagrantes en la aplicación de la Carta Socio-Laboral acordada en el seno del bloque o el predominio poco menos que absoluto de los aspectos comerciales sobre otros instrumentos de integración han relegado un vasto conjunto de necesidades y aspiraciones de las sociedades de la región y ha culminado por echar dudas y falta de confianza en nuestras poblaciones respecto a lo que puede esperarse del MERCOSUR, precisamente en momentos en que la gravísima crisis social no deja demasiados márgenes para la espera. La necesidad de avanzar en su formulación y tratamiento puede bien constituirse entonces en un elemento articulador de los esfuerzos de la sociedad civil, tanto de cara a la profundización de la integración como en relación a un protagonismo social ampliado.

En suma, como han destacado en forma reiterada las organizaciones como el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) o la Coordinadora de las Centrales Sindicales del MERCOSUR (CCSCS) —creada en 1986, un lustro antes del Tratado de Asunción—, el debate actual acerca de la reversibilidad o no del MERCOSUR como proyecto histórico debe dar paso a una discusión mucho más abierta y profunda sobre cuáles son los mejores modelos y filosofías integracionistas ante los grandes desafíos de la hora. A más de trece años de su fundación, el MERCOSUR vive de manera radical una situación muy paradójica: nunca se encontró en una posición más crítica a nivel intrabloque (incumplimiento sistemático de los acuerdos, contentiosos permanentes, declaraciones agresivas entre los socios, incapacidad de lograr posturas comunes, grandes anuncios con pocas concreciones, grandes agendas con pocos focos de atención); al mismo tiempo, nunca tuvo frente a sí una agenda externa más relevante y con mayores oportunidades y desafíos (negociaciones del bloque con los Estados Unidos, con el NAFTA, por la propuesta del ALCA, con la Unión Europea, en el seno de

las controversias de la OMC, con otros interlocutores internacionales como Rusia, Japón o China, por ejemplo).

Las dificultades intrabloque así como la inestabilidad manifiesta de las economías de la región han provocado en el pasado reciente algunos pronunciamientos que revelan tensiones y diferencias emergentes en el seno de los actores sociales. Pongamos como ejemplo, entre otros posibles, la declaración de la Unión Industrial Argentina, dada a conocer días antes de las elecciones legislativas del 14 de octubre de 2001, en la que se proponía «pactar» una suspensión del MERCOSUR.

*«El MERCOSUR –se señalaba en la citada declaración– es la herramienta que necesitamos para el desarrollo nacional y nuestra integración con el mundo. [...] Sin embargo, nuestros trabajadores y productores enfrentan hoy una coyuntura ineludible. [...] La Argentina soporta 38 meses de recesión mientras que Brasil ha devaluado su moneda en términos reales un 45 % de enero de 1999 a la actualidad. Por ello creemos necesario que se pacte una suspensión en el MERCOSUR que le permita a la Argentina recuperar los instrumentos de comercio exterior durante esta transición. [...] La suspensión propuesta es a favor del MERCOSUR, para crear las condiciones que permitan alcanzar las soluciones de fondo».*

En principio, estas declaraciones tan tajantes, que tuvieron lugar antes del derrumbe de finales de 2001, y que por cierto no se diferencian demasiado de las opiniones vertidas en los últimos años por connotados miembros de los elencos políticos de los países de la región, crearon fricciones entre las cámaras reunidas en el Consejo Industrial del MERCOSUR (CIM), que posteriormente debió suspender sus reuniones en varias ocasiones.

Por su parte, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) emitió también hace un tiempo, en medio de una de las Plenarias del FCES en los últimos años, una declaración categórica pero de sentido totalmente contrario a la anterior:

*«Reafirmamos –se decía en ese documento– una vez más, nuestro apoyo a la continuidad del proceso*

*de creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) de acuerdo al Tratado de Asunción y nos ubicamos absolutamente contrarios a la adopción de medidas que impliquen la suspensión casuística de ítems del AEC (arancel externo común) y menos todavía de la suspensión temporal o permanente del proceso de consolidación de la Unión Aduanera. [...] Al contrario de lo que proponen algunas áreas políticas de nuestros gobiernos, la superación de los problemas económicos y estructurales no se dará solamente por la adopción de medidas compensatorias y/o bandas cambiarias. La superación de la crisis no se dará por el retroceso, suspensión o flexibilización de los mecanismos comerciales y políticos vigentes. Al contrario, el momento exige la profundización del proceso de integración, el fortalecimiento de su estructura institucional y la adopción de medidas inmediatas que contemplen metas productivas y sociales».*

Aun con matices y diferencias importantes como las señaladas, los actores de la sociedad civil de los países de la región fueron, sin embargo, los principales sostenedores del proceso de integración del MERCOSUR en estos tiempos recientes de crisis profunda en la región. Los pronunciamientos de la mayoría de sus autoridades y representantes, así como las recomendaciones emanadas del FCES, contrastaron con el silencio y la omisión crecientes que se advirtieron con respecto al tema entre la mayoría de los partidos políticos de la región. Por citar un ejemplo ilustrativo, el FCES y en particular la CCSCS han sido mucho más firmes en el reclamo de una mayor participación de los Parlamentos en una nueva institucionalidad del bloque que la propia Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), que los articula y representa dentro de la ingeniería de gobierno del Mercosur. La sociedad civil parece adelantarse así al sistema político y a sus actores en lo que concierne a su compromiso mercosureño y a la visualización estratégica de todo lo que está en juego en estos momentos, con la decisiva agenda externa que el bloque tiene frente a sí. Más allá de la persistencia de «lobbies antimercosur» en nuestras sociedades, que ante las dificultades actuales amplifican su voz y su presión, una buena parte de los agentes privados parecen ser hoy por hoy los pilares más firmes para soste-

ner y profundizar un proceso integracionista sobre nuevas bases, renovando la apuesta de «*regionalismo abierto*» por la que muchos adhirieron al MERCOSUR desde sus inicios.

Tal vez sea el registro de la trascendencia de esas ramificaciones externas que hoy puede negociar el MERCOSUR lo que lleva a estos actores sociales, aun con diferencias, debilidades y hasta inconsecuencias, a encontrar motivo suficiente para la defensa del proyecto MERCOSUR como el instrumento estratégico más adecuado para alcanzar una inserción competitiva en el contexto internacional actual, claro está que no sobre la base del mantenimiento del statu-quo deficitario del bloque actual sino desde una perspectiva renovada y más eficiente. De ese modo, no resulta arriesgado aseverar que muchos de los actores sociales de nuestros países han comenzado a modificar, con suerte y alcances diversos, muchas de sus pautas de acción tradicionales en relación con la experiencia histórica del proceso de integración. Como se verá más adelante, esta persistente voluntad integracionista y sus propuestas alternativas acerca de la viabilidad de «*otro*» MERCOSUR hace ya por lo menos dos años (desde el 2002) que ha comenzado a tener un eco creciente en la mayoría de los gobiernos de los países socios.

A partir de las transformaciones mencionadas, actores sociales, partidos políticos y gobiernos coinciden en esta hora crítica en la demanda de cambios en el modelo mercosureño: desde el discurso, por ejemplo, parecen expresar una voluntad política inédita para impulsar una nueva institucionalidad que consolide transformaciones profundas como la consolidación del rol de los Parlamentos y de los actores de la sociedad civil en el proceso integracionista, no sólo como forma de superar el «*déficit democrático*» del proceso, sino como forma idónea para la solución de contenciosos pendientes, para terminar con la inseguridad jurídica dentro del bloque, y también para aumentar la eficacia socioeconómica de sus acciones. En ese marco, comienza a reivindicarse un perfil de políticas integradas más proactivo y articulado, que no se limite a lo arancelario o a una

coordinación macroeconómica más retórica que real, sino que amplíe la agenda hacia temas como la complementación productiva y la articulación de políticas sectoriales, la constitución de un bloque unificado en sus acciones y definiciones en los foros internacionales, la promoción de estrategias comerciales conjuntas en búsqueda de nuevos mercados, entre otros puntos que veremos con más detalle más adelante.

Parece perfilarse, en suma, la oportunidad de la concreción de un enfoque integracionista más amplio, que contemple las dimensiones sociales, políticas y culturales del proceso y que incluso se atreva (sin espíritu de fusión ni de eliminación de las identidades nacionales preexistentes) a construir los cimientos de una nueva ciudadanía mercosureña, sobre la base del ejercicio de derechos y de un sentido de pertenencia de proyección regionales. Con Romeo Pérez hemos planteado las posibilidades e implicaciones de esa eventual ciudadanía emergente, no sustitutiva sino complementaria de las ciudadanía nacionales actuales de los países miembros del Tratado. A diez años del Protocolo de Ouro Preto, tan relevante en la construcción institucional del MERCOSUR, y de cara a los desafíos múltiples que hoy enfrentan todos y cada uno de los gobiernos de la región, tal vez le haya llegado al MERCOSUR la oportunidad de discutir en serio estos temas a través de una revisión en profundidad de la adecuación de su institucionalidad actual.

### Investigación y «*observación participante*»

Las páginas que siguen constituyen el resultado de una investigación de un año, sustentada desde los estudios y acumulaciones de varios años del suscrito en torno al tema del MERCOSUR en general y de los cambios de su institucionalidad en particular. Asimismo, a través del apoyo de FESUR principalmente, así como de la invitación de otras organizaciones académicas y sociales vinculadas a la temática MERCOSUR, este producto ha podido enriquecerse de manera muy particular a través de nuestra participación activa en un amplio

cúmulo de encuentros y seminarios desarrollados este año sobre esta temática de fondo. A título de ejemplo, podría señalarse la participación del suscrito en los siguientes Seminarios sobre temas conexos a la institucionalidad del MERCOSUR durante el presente año de 2004:

1. Participación como panelista en la Jornada organizada por el Centro de Participación Popular del Uruguay (CPP) sobre el tema «**Por un MERCOSUR social**». Montevideo, 23 de abril de 2004.
2. Participante como ponente en el Seminario internacional sobre «**El Parlamento del MERCOSUR y la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR**», coorganizado por el Congreso paraguayo y la sección nacional de la Comisión Parlamentaria Conjunta, con los auspicios de la UPD–OEA. Asunción, 26 y 27 de abril de 2004. Título de la ponencia: «**El MERCOSUR político**».
3. Participante como panelista en el Seminario internacional sobre «**Aspectos político–institucionales de los procesos de integración: el MERCOSUR y la Unión Europea**», coorganizado por la Unión Europea, la Universidad Nacional de Tres de Febrero y el CEFOP. Buenos Aires, 28 de abril de 2004.
4. Participante como ponente en VII Salón del Libro Iberoamericano de Gijón, 11 al 15 de mayo de 2004, Gijón, España. Participó en la Mesa Redonda: «**Desde Europa, ¿existe América Latina? La cooperación como alternativa a la globalización impuesta**». Título de su ponencia: «**América Latina y la Unión Europea en los contextos de la globalización. Posibilidades, alternativas**».
5. Participante como ponente en la Mesa Redonda sobre «**El Espacio Cultural Latinoamericano**», en el marco del Primer Encuentro de Integración Regional sobre «Salud, Cultura y Empresa», organizado por la Fundación OSDE en la ciudad de San Salvador de Jujuy, Argentina, los días 27 y 28 de mayo de 2004. Título de la ponencia: «**Políticas culturales y regionalismo abierto**».
6. Participante como ponente en el Seminario internacional sobre «**La dimensión parlamentaria en la estructura institucional del MERCOSUR**», coorganizado por la CPCM y la UPD–OEA, Buenos Aires, 10 y 11 de junio de 2004. Título de la ponencia: «El mecanismo de consulta parlamentaria. Apuntes críticos».
7. Participante en el **I Taller Regional CPC – FCES** y I Encuentro Interinstitucional del Mercosur con la Región Patagónica Argentina. Bariloche, Argentina, 21 y 22 de junio de 2004.
8. Participante como panelista sobre el tema «**Nueva etapa del MERCOSUR y las Mercociudades**», en el marco del Seminario Internacional sobre «**El futuro de las ciudades en el MERCOSUR**», coorganizado por FESUR y por Mercociudades. Montevideo, 24 y 25 de junio de 2004.
9. Participante como expositor en el panel «**¿Crisis de un paradigma? Economía y política en el nuevo escenario regional**», en el marco del Coloquio Internacional sobre el tema «La izquierda democrática y la integración regional», coorganizado por el Club de Cultura Socialista José Aricó. Buenos Aires, 2 de julio de 2004. Título de su ponencia: «**La nueva institucionalidad como sustento de «otro» MERCOSUR**».
10. Coordinador Académico y ponente en el marco de la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo sobre «Historia Reciente», coorganizado por CLACSO y el Instituto de Ciencia Política. Montevideo, 10 y 11 de agosto de 2004. Título de la ponencia: «**La Coordinadora de Centrales Sindicales del MERCOSUR como experiencia de un actor social de nuevo tipo y dimensión supranacional**».
11. Participante como ponente en la Conferencia de Cierre del Seminario Internacional sobre «**Desafíos Institucionales para el MERCOSUR. Las relaciones entre Estados, instituciones y organizaciones de la Sociedad**». FESUR, Montevideo, 27 y 28 de agosto de 2004.
12. Participante como ponente del Segundo Taller Regional Comisión Parlamentaria Conjunta – Foro Consultivo Económico Social. «**Aportes para la construcción de una nueva institucionalidad del MERCOSUR**».

- SUR», organizado por FESUR, Montevideo, 7 de setiembre de 2004. . Título de la ponencia: «**El MERCOSUR político y su profundización: la agenda de institucionalización del Parlamento del MERCOSUR**».
13. Conferencista sobre el tema «**El futuro del MERCOSUR. Una aproximación desde el litoral**», celebrado por el Centro de Participación Popular. Paysandú, 22 de setiembre de 2004.
  14. Participante como ponente y relator en el Foro Interamericano de Modernización Legislativa, coorganizado por el Congreso de México y la UPD – OEA, México, 29 de setiembre a 1 de octubre de 2004. Título de la ponencia: «**Ciudadanía y representación política en América Latina. Desafíos y debates**».
  15. Participante como panelista en los **Talleres sobre Dimensión Político Institucional del MERCOSUR**, auspiciados por FESUR. Montevideo, 4 de octubre de 2004.
  16. Participante como ponente en el Seminario Internacional «**Una nueva Institucionalidad para el MERCOSUR. ¿Cuál y Para qué?**», organizado por FESUR, Montevideo, 6 de octubre de 2004. Título de la ponencia: «**Perspectiva de una nueva institucionalidad**».
  17. Participante como ponente en el Seminario Internacional «**La gobernanza democrática en el MERCOSUR**», coorganizado por la Konrad Adenauer y la Universidad Católica, Montevideo, 25 y 26 de octubre de 2004. Ponencia sobre: «**Balance crítico del debate sobre la gobernanza en la Unión Europea y el MERCOSUR**».
  18. Participante como comentarista y sintetizador en el Seminario–Taller Internacional sobre el tema «**¿Hacia un Parlamento del MERCOSUR?**», organizado por la Fundación Ebert en Argentina. Buenos Aires, 5 y 6 de noviembre de 2004. Panel: «**Propuestas para fortalecer la función parlamentaria de la CPC y avanzar hacia un Parlamento del MERCOSUR**».
  19. Participante como ponente en el 5to. Encuentro del MERCOSUR organizado por la Fundación OSDE, Santiago de Chile, 8 a 10 de noviembre de 2004. Panel: «**Un espacio cultural latinoamericano**».
  20. Participante como panelista en el Seminario Internacional coorganizado por la Fundación Perseo Abramo y la Fundación Jean Jaurés, sobre el tema «**Europa y América del Sur. Los procesos de unificación**». San Pablo, 17 a 19 de noviembre de 2004. Participante en el panel sobre la ingeniería institucional del MERCOSUR. Título de la ponencia–comentario: «**Exigencias y argumentos para un Protocolo Ouro Preto II reformista**».

En todos estos eventos, la posibilidad de contrastación franca entre los postulados y argumentos provenientes de la academia con aquellos sustentados por los actores políticos que cumplen funciones decisivas en el proceso, ha configurado uno de los elementos de mayor enriquecimiento para la investigación en curso. Permitió entre otras cosas, acceder a información que suele ser extremadamente reservada para el estudioso, así como interpellar con preguntas «incómodas» a quienes están en estos momentos participando de diversas formas en procesos decisivos en la negociación de lo que finalmente ocurrirá en Ouro Preto en diciembre próximo. En suma, lo que sigue combina la acumulación del académico y la experiencia de un «*observador participante*» en seminarios y reuniones preparatorias para la próxima Cumbre del MERCOSUR.

# II.

## Las Instituciones en los Procesos de Integración Regional

### Correspondencia entre filosofías, modelos e instituciones integracionistas

Como ya ha sido señalado en la introducción, 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 trece años de su fundación, el MERCOSUR presenta un cúmulo de problemas irresueltos: algunos de sus gobiernos —en mayor o medida, según los casos—

han debido enfrentar contextos de fuerte decreimiento 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; la inestabilidad política y la inseguridad de las economías ha provocado que en los juicios vertidos por las calificadoras de riesgo, en tiempos recientes, la región fuera considerada como el «*vecindario más riesgoso en materia económico-financiera*»<sup>1</sup> del mundo, aunque cueste creerlo. Sin embargo, inmediatamente después de su peor momento inter-

---

1 Cfr. «Los diez países con el riesgo financiero más alto: cómo procesan los pagos de su deuda pública y cómo evolucionan sus monedas», en *Búsqueda*, Montevideo, 19 de setiembre de 2002, p. 21. El estudio presentaba el ranking de aquellos países que por entonces estaban al tope del riesgo financiero de acuerdo con los índices presentados por las empresas calificadoras de riesgo, que miden la diferencia entre el rendimiento de los bonos públicos nacionales y el de un título seguro del gobierno del gobierno de los Estados Unidos, así como los datos respecto a deuda y estabilidad monetaria.

no, el MERCOSUR encuentra hoy una revitalización tan inusitada como discutida. Se le presenta, 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, China, Japón, Rusia, Sudáfrica, acerca de las negociaciones del ALCA o en el seno de la OMC, etc.). A pesar de todos sus problemas y debilidades, en un contexto internacional amenazado por la hegemonía unipolar, el MERCOSUR mantiene su personería internacional como bloque interlocutor de otros bloques. A pesar de ello, todavía no termina de encontrar las vías más idóneas para la adopción efectiva (más allá de las declaraciones) de posiciones comunes y consistentes para negociar.

A la luz de los estridentes debates a que ha dado lugar la propuesta argentino-brasileña de promover la constitución (no para hoy pero sí desde un compromiso renovado en esa dirección estratégica) de un Parlamento mercosureño, más de uno podría pensar que una rediscusión a fondo de la reforma y modernización de los Congresos, así como la consolidación de la dimensión parlamentaria en un proceso abierto de redefinición institucional del MERCOSUR, no resultan ni oportunos ni tampoco pertinentes. Discrepamos con esa aseveración. Por el contrario, creemos que este contexto tan desafiante para el proceso integracionista en su conjunto puede constituir una coyuntura aprovechable para reformar y consolidar un cambio de filosofía integracionista y, por ende, de formato institucional del bloque. Por otra parte, aunque por diversas razones, como veremos, el tema de la fundación de un Parlamento del MERCOSUR ha sido el aspecto más discutido, la agenda de una reforma efectiva de la institucionalidad para el bloque regional incluye otros muchos elementos, tan o más importantes que el antedicho. Más aun, estamos convencidos de que lo que está en entredicho en este momento no es el MERCOSUR como tal, sino su modelo global y, en particular, su formato institucional. Por ello cobra especial vigor la necesidad de rediscutir a fondo las dimensiones políticas e institucionales del proceso integracionista, incluyendo –junto con otros

tópicos centrales como la consolidación del Tribunal Permanente de Arbitraje, la posibilidad de instituciones monetarias o financieras de carácter regional, la profundización de los cambios ya operados en la perspectiva de una Secretaría política para conducir la cotidianeidad del proceso, una reformulación de las pautas de relacionamiento formal entre los distintos órganos integracionistas, la creación de un órgano decisorio común que exprese el interés regional, etc.– el tema del fortalecimiento del rol de los Poderes Legislativos en proceso integracionista, tanto a nivel nacional como regional. Nuestra hipótesis central de trabajo, la que será abordada y problematizada desde distintas perspectivas y enfoques en las páginas que siguen, es precisamente la de que el fortalecimiento de las dimensiones institucional y propiamente política del proyecto MERCOSUR configuraría en las actuales circunstancias una opción acertada, tanto para superar su constatado «*déficit democrático*» como para mejorar los desempeños del bloque regional en los campos económico y social.

En los países del MERCOSUR se perfilan sistemas políticos, sociedades, economía y hasta culturas con asimetrías y diferencias relevantes, lo que por cierto pesa a la hora de evaluar el espacio ocupado por las distintas instituciones nacionales y estatales en cada uno de ellos. Desde matrices políticas distintivas, a partir incluso de itinerarios históricos diversos y del influjo de clivajes sociales y territoriales también contrastantes, no resultan en efecto homogéneos los perfiles político-institucionales de los países de la región. Sin embargo, más allá de ciertas originalidades del caso uruguayo, existen algunos elementos comunes en lo que tiene que ver, por ejemplo, con la trayectoria más reciente de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la región, piedra angular de todo régimen político.

En el caso de Argentina y Brasil, a pesar de sus sistemas federales, se perfilan sistemas políticos cuyo centro ha sido ocupado históricamente por el Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo. Las trayectorias que llamaremos ejecutivistas no sólo se han sustentado a través de la sucesión de marcos institucionales orientados en



esa dirección, sino también a partir de historias y de acumulaciones políticas en las que ésta ha sido la pauta claramente dominante. Estos legados de preeminencia de los Ejecutivos fueron de algún modo consolidados y profundizados, paradójicamente, a partir de los procesos de redemocratización de las dos últimas décadas del siglo XX. El Paraguay, no obstante los cambios incorporados en la nueva Constitución de 1992, no deja de pertenecer a esta tendencia. Y en el caso uruguayo, más allá de que su historia política no reporta el claro desbalance ejecutivista de sus vecinos, en la etapa posdictatorial se confirma también la figura de un neopresidencialismo visible aunque atenuado, en especial por el peso de las relaciones interpartidarias en la gestión de gobierno.

Sin embargo, en forma más o menos paralela, los cuatro países del MERCOSUR también han experimentado en los últimos años profundas reformas constitucionales, con la introducción de ciertos cambios significativos en lo que hace a los roles institucionales de los Parlamentos. A continuación se presenta una reseña de esos cambios constitucionales.

En el caso argentino, más allá de la habilitación de la reelección, la última reforma de 1994 contenía algunas disposiciones orientadas a moderar el poder presidencial, tales como la creación de la figura del «*jefe de gabinete*» (que el Congreso puede remover a través de un «*voto de censura*»), la prevista formación de una comisión bicameral encargada de convalidar o rechazar la validez de los llamados «*decretos de necesidad y urgencia*», el establecimiento de un mayor protagonismo parlamentario en lo referente a la organización del Poder Judicial o las intervenciones federales, entre otras. Es de hacer notar que estas disposiciones nunca llegaron a efectivizarse en su sentido original, ya por ausencia de reglamentación pero fundamentalmente por falta de voluntad política de los sucesivos gobiernos que se sucedieron desde entonces.

En el caso de Brasil, la última reforma constitucional de 1988, más allá de la victoria de los presidencialistas sobre los parlamentaristas en

lo que hizo al debate suscitado sobre el régimen general de gobierno, promovió una reducción drástica de los poderes y prerrogativas del Presidente y un aumento significativo de las atribuciones institucionales del Congreso. Por ejemplo, deben mencionarse el requerimiento de aprobación parlamentaria sobre los decretos-leyes, fuertes restricciones sobre las potestades del Ejecutivo para la reorganización de la Administración Pública, la necesaria corresponsabilidad entre ambos Poderes para ciertos nombramientos de jerarquías públicas, el sometimiento a control permanente de decisiones y directrices del Ejecutivo, con la posibilidad de que el Congreso declare ilegales o inconstitucionales normas ya promulgadas, etc. Asimismo, la nueva Constitución fortaleció al Parlamento de múltiples formas: le otorgó el poder de aprobar el Presupuesto de la Unión y de participar en su elaboración desde el comienzo, se extendió su jurisdicción sobre áreas específicas (requerimientos de aprobación especial en materia de energía nuclear, exploración de recursos minerales, confiscación de tierras, creación de empresas estatales, etc.), se consolidó y profundizó el poder de algunas de sus comisiones permanentes, entre otras disposiciones de similar tenor. Por otra parte, el Congreso brasileño también ha fortalecido su posición *vis a vis* frente a la rama ejecutiva a través de una creciente interacción con la sociedad civil organizada.

Por su parte, la reforma constitucional paraguaya de 1992 también se orientó en una línea de moderación o atenuación del tradicional «*presidencialismo autoritario*» del país y en una perspectiva de fortalecimiento de las potestades y capacidades decisionales del Parlamento. Así, por ejemplo, de acuerdo a la nueva carta constitucional se le reconoció al Parlamento paraguayo la facultad de autoconvocarse y de prorrogar sus sesiones, de crear comisiones, de interpelar y someter a juicio político a integrantes del Poder Ejecutivo, de participar directa o indirectamente en la designación de miembros de otros organismos del Estado (requerimiento de venia del Senado para la designación de miembros de la Corte Suprema de Justicia y del directorio del Banco Central, etc.),

de establecer «*voto de censura*» (aunque con carácter no vinculante) sobre Ministros u otros altos funcionarios de la Administración Pública, entre otros poderes.

En el caso uruguayo, la última reforma constitucional de 1996 se focalizó fundamentalmente en una profunda modificación de las reglas del sistema electoral, aun cuando también incorporó algunos cambios de alcance limitado en lo que refiere más específicamente al régimen de gobierno y a las atribuciones y relaciones entre los Poderes. A diferencia de sus vecinos del MERCOSUR, los constituyentes uruguayos optaron por apostar a un fortalecimiento moderado de los poderes presidenciales: se aumentaron las exigencias y se acortaron los plazos para que la Asamblea General levante vetos del Poder Ejecutivo sobre un proyecto aprobado, se abreviaron los trámites para que el Parlamento resuelva sobre proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de «*urgente consideración*», se le otorgó al Poder Ejecutivo la posibilidad de plantear sustituciones a nivel de directores de entes y servicios públicos al quedar sin respaldo parlamentario el Consejo de Ministros, etc.

No obstante las orientaciones y expectativas de las mencionadas reformas constitucionales, la evolución más reciente de los sistemas políticos de los países del MERCOSUR parece indicar en general la persistencia de valores y prácticas políticas que no han permitido la disminución efectiva de las lógicas presidencialistas. Las reformas tampoco han servido de mucho para manejar las continuas crisis políticas y económicas (algunas de ellas realmente dramáticas) y sus espasmos (que por lo general derivan inexorablemente en una delegación de poderes o «*superpoderes*» en el Presidente y algunos de los Ministros, con resultados negativos de acuerdo a la experiencia reciente). Del mismo modo, varios sucesos de corrupción

verificados no han contribuido a revertir la decreciente imagen pública de los Parlamentos. El resultado es que, tanto los Parlamentos como los partidos políticos y la clase política, en general, hoy día padecen de poca credibilidad ante las ciudadanía de la región. Por cierto que en estas condiciones, el desafío de configurar un nuevo formato institucional para la integración mercosuriana se hace más cuesta arriba.

Todo debate en torno a filosofías integracionistas implica una confrontación de propuestas en torno a cómo pensar la institucionalidad del bloque en formación, pero también orienta nuevas opciones acerca de cómo orientar el modelo general y estratégico del proyecto integrador. La opción por un modelo se corresponde con la preferencia de un determinado formato institucional.<sup>2</sup> 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.

La premisa teórica central que ha guiado esta investigación es que tanto la democracia, como un proceso de integración que pretende ser democrático (un proceso de integración entre democracias no puede ser de otra manera) y al mismo tiempo eficaz, requieren necesariamente una ingeniería institucional y de habilitación decisoria en la cual predomina la noción de que el poder debe ser compartido, por intermedio de la separación, la independencia y el equilibrio de

---

2 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.

funciones (poderes). Se busca así evitar la noción sobre la inevitabilidad (o la conveniencia, de acuerdo a algunas opiniones) de la concentración casi absoluta del poder en una de las ramas de gobierno, por lo general, la ejecutiva. El funcionamiento apropiado de un esquema más equilibrado y balanceado requiere además que la rama legislativa cumpla a cabalidad sus tres funciones esenciales. Esto es:

- ▶ representar idónea y genuinamente a la ciudadanía que lo elige o a la que representa;
- ▶ legislar con rigurosidad para asegurar la calidad de la legislación (normas);
- ▶ fiscalizar adecuada y efectivamente las actividades del Poder Ejecutivo, en particular en relación a los Ejecutivos y a las tecnoburocracias que a menudo son quienes conducen en forma cotidiana el gobierno y la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional.

En lo que hace a la debilidad de la dimensión parlamentaria del bloque MERCOSUR, esta se ha puesto de manifiesto en varios aspectos:

- ▶ la lenta y asimétrica internalización de normas, responsabilidad que no sólo corresponde a los Congresos o a la CPC sino que también interpela a menudo la operativa de las cancillerías de la región;
- ▶ la ausencia de una capacidad renovada de accountability integracionista, emergente como corolario lógico y deseable del avance del proceso, sobre la calidad de las acciones y productos emanados de los gobiernos socios plenos y de lo resuelto por los organismos con carácter decisorio de manera más cotidiana (en un funcionamiento de bloque en el que la transparencia de información no ha sido a menudo la pauta predominante);
- ▶ la falta de un foro político de relevancia para amplificar y dar dimensión efectivamente regional a la discusión necesariamente pública de aspectos centrales del proceso integracionista.

Por otro lado, estudios recientes sobre la temática en América Latina, así como los aquí presentados indican que los Congresos naciona-

les de los Estados Partes no están cumpliendo de manera consistente, aunque con variaciones, las funciones mencionadas y requieren por lo tanto un esfuerzo de modernización y fortalecimiento. Esta debilidad de los poderes legislativos, que en efecto forma parte de un déficit democrático, se refleja aun más todavía a nivel de los balances de las actividades de los parlamentos regionales y subregionales. En suma, desde la ejemplificación derivada de la consideración del tema parlamentario regional y nacional, surge la evidencia acerca de que 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. Repitémoslo una vez más: tras el debate sobre la institucionalidad de un proceso de integración, los actores perfilan sus divergencias más de fondo, de carácter estratégico y estructural.

### El «déficit democrático» de los procesos de integración

La institucionalización de las integraciones parece tender a experimentar grandes dificultades para reproducir la tripartición de Poderes en que ha cuajado en el plano de los Estados–Naciones la búsqueda de la convivencia democrática y del gobierno representativo. Pese a los condicionamientos ineludibles que asignan carácter parlamentario a la gestión de las integraciones, como hemos procurado especificar, aquellas dificultades parecen resultar particularmente graves en relación a los órganos parlamentarios de los procesos unificadores. Las instituciones de éstos se deforman, si las comparamos con el esquema estatal consagrado, en aparente beneficio de los órganos ejecutivos y de las funciones gubernamentales (en sentido estricto, por oposición a las parlamentarias). Inclusive la experiencia europea insinúa que antes se implantan, en el

área integrada y para efectivizar la ciudadanía que el proyecto involucra, los tribunales que las asambleas legislativas.

Esta tendencia institucional suele llamarse, como hemos dicho, el «déficit democrático» de las integraciones. Es obvia su trascendencia para la afirmación de los Parlamentos correspondientes a ellas. ¿Qué implica la referida tendencia? ¿Cuál es su origen?

La deformación institucional que analizamos se inicia, a nuestro entender, por efecto de algunas acciones débiles, que se potencian recíprocamente al conjugarse. Al aludir a «*acciones débiles*» lo hacemos en el sentido de ciertas orientaciones de conducta fundadas en supuestos escasamente debatidos, en concepciones de los Estados y Gobiernos unilaterales (juridicistas, mecánicas, economicistas, etc.) o en justificaciones apresuradas que suelen rehuir la confrontación con quienes no las comparten. Entre tales «*acciones débiles*» figuran:

**a. El supuesto de incontrastabilidad de los Estados en la instauración de los marcos de la actividad económica, cultural, social.** Piénsese, al respecto, en el ambiente de los desarrollismos de los años cuarenta y cincuenta, junto al cual prosperaban doctrinas y experiencias marxistas aun más estatistas. En ese ambiente se redactaron los primeros grandes tratados y reglamentos integracionistas, en particular los de Europa Occidental. Aunque, dadas las características del supuesto referido en esa época, dichos documentos se mantuvieron dentro de los límites de la prudencia, no deja de advertirse en ellos la minimización en la consideración de todo lo correspondiente a la recepción por parte de la Sociedad Civil de las políticas unificadoras. En otros términos, los redactores y negociadores de tales acuerdos atendieron mucho más a los problemas de la toma de decisiones que a los problemas de ejecución de esas decisiones. De allí se desprendía una inclinación a agilizar los procesos intraestatales o intergubernamentales de producción de resoluciones integradoras, sin mayor atención a las condiciones que garantizaran legitimidad, aceptabilidad y posibili-

dades de asunción positiva para esas decisiones por parte de sus respectivas sociedades.

**b. Un segundo supuesto que refiere a la necesidad objetiva de celeridad y prontitud en las decisiones que sería inherente a los procesos de integración.** Este supuesto parece haberse ligado a una visión exclusivamente técnica de esos procesos, según la cual importaba mucho más el decidir lo correcto y de manera rápida, que el cómo y por quiénes tomar las decisiones. La experiencia comparada de los procesos integracionistas ha indicado con abundancia de base empírica que dicho atajo decisionista no contribuyó ni a la calidad ni a la celeridad de los acuerdos y productos de las acciones de bloque. Por el contrario, como se ha dicho, el «*déficit democrático*» se asoció con un ejecutivismo sin ejecutividad, con una baja calidad y lentitud de los resultados de la acción integracionista.

**c. Una consideración justificativa, que sólo suele aparecer ante críticas expresas al aparato institucional de determinada integración, conforme a la cual «el equilibrio de Poderes se establece a nivel de los Estados partes del proceso unificador».** Los controles recíprocos entre complejos orgánicos especializados en las funciones capitales de legislar, juzgar y administrar se proyectarían, desde los Estados, al complejo de los decisores del área integrada, sin necesidad de reproducir los controles en el diseño de este complejo. La experiencia del MERCOSUR pero también la de la Unión Europea antes de la constitución de su complejo sistema legislativo, ponen de relieve que la acción de los Parlamentos nacionales, aunque sea efectiva y eficiente, no alcanza para el cumplimiento de estos objetivos a nivel del bloque regional, que resulta indispensable pensar dimensión parlamentaria en formato regional para realmente alcanzar dichas metas.

Estas aseveraciones que realizamos una vez más privilegiando el tópico de la dimensión parlamentaria de los procesos integracionistas se confirma y aun profundiza si tomamos otros niveles organizacionales de la ingeniería institucional de todo proceso integracionista: la

consulta y los niveles de participación de la sociedad civil, los mecanismos de solución de controversias, la fluidez en la difusión de la información, la transparencia en el funcionamiento cotidiano del bloque y en especial de sus organismos decisorios, la instauración de fórmulas efectivas de *accountability* en perspectiva regional. No se conoce cabalmente la deformación institucional que sufren las integraciones si no se perciben algunas de sus implicaciones; cada una de ellas, por lo demás, relevantes para la fijación de soluciones o conductas correctivas.

**a. El «déficit democrático» es acumulativo.** Su acumulatividad reside tanto en las percepciones y los discursos (ya que provoca la sensación de autoría en los negociadores y funcionarios supranacionales ejecutivos y de ajenidad en las figuras parlamentarias o privadas nacionales o supranacionales), como en el desarrollo de tecnoburocracias amplias y eficaces al servicio de los órganos más cargados de responsabilidades. De tal modo que, a cierta altura, las iniciativas y las capacidades de tramitación se concentran en órganos de corte ejecutivo (en apoyo, inclusive, de la invasión de esferas parlamentarias que estos órganos realizan al «parlamentarizarse», como consecuencia de debilidades de los órganos auténticamente parlamentarios de las integraciones).

**b. El «déficit democrático» es transitivo,** en la medida en que pasa del cuadro de instituciones a las normas de la integración (su Derecho Constitucional y su Derecho Derivado) y también a los juicios de la ciudadanía acerca de los rumbos y los impactos de los procesos de referencia. En cuanto a este último punto, aparecen en la opinión pública sujetos y estructuras de imputación que involucran la deformación institucional: «*Bruselas*» (que es incontrastable y exenta de control rutinario, no catastrófico), «*Europa*» o «*el MERCOSUR*», que deben aceptarse e rechazarse en bloque y no admiten el debate cívico y el ajuste parcial.

En tales circunstancias de acumulatividad y transitividad, el apartamiento del diseño democrático no resulta de corrección fácil o pronta. En efecto:

- ▶ **Los pronunciamientos plebiscitarios (que en los ordenamientos de algunos Estados condicionan la adhesión de ese Estado a nuevos instrumentos constitucionales de una integración) no son aptos para superar el «déficit», ya que recaen sobre textos que involucran muchas otras cuestiones, lo que llevaría a rechazar un acuerdo conveniente por otros aspectos en razón de que no cumplen dicha superación.** En otros términos, se crea una situación de tener que aceptar muchas consecuencias indeseables para alcanzar una deseable («arrojar el niño junto con el agua de la bañera»), de donde usualmente se desprenden conductas de optar por evitar las primeras y desechar el logro de la última.
- ▶ **Los Parlamentos nacionales no pueden bloquear la internalización de normas de la integración y ejercer otros «vetos» con el propósito de obtener la rectificación del desequilibrio ejecutivista; este mismo desequilibrio, en la práctica, opera contra la autoridad y el prestigio de aquellos Parlamentos en materia de integración.** Mal puede bloquear quien está constreñido al «*seguidismo*», quien se encuentra debilitado en sus condiciones de decisor. La única vía conducente es, entonces, la realización del cogobierno de la integración; cogobierno que estriba en los propios acuerdos básicos y se amplifica o reduce en la práctica. Cuanto más tarde esto ocurra y se regularice en un proceso, más difícil será la inversión del desequilibrio. Una vez más, las integraciones muestran su ineludible carácter parlamentario, su esencia legislativa, la necesidad de mecanismos de consulta y participación ampliados, que incorporen e involucren a los actores de la sociedad civil.

## La participación social en los procesos de integración

La participación social, en el nivel que nos ocupa, puede ser definida como un conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el

control sobre recursos, decisiones o beneficios por parte de un grupo de personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencia relativamente menores dentro de una comunidad u organización. En tal sentido, en una primera instancia no debería desconocerse el carácter representativo de determinadas acciones espontáneas desarrolladas por actores de la sociedad civil, en el entendido de que no debe confundirse a ésta con las organizaciones que la representan. Sin embargo, estando inmersos en un proceso con racionalidad jurídico-política como el MERCOSUR, aparecen niveles mínimos de organicidad como requisito indispensable para que dichas acciones puedan desarrollarse con cierto grado de permanencia y lograr algún nivel de eficacia. De allí entonces que este repaso de la acción de la sociedad civil en el contexto del MERCOSUR sólo atienda a algunas de las expresiones de participación social que pueden estar dándose en este proceso de integración, en especial aquellas que presentan un **nivel de organicidad de alcance regional**. No puede ignorarse empero que existen numerosos sectores sociales aún no representados en ámbitos regionales ni nacionales de los Estados miembros del MERCOSUR. Los mismos presentan un grado importante de dispersión, por lo que no es sencillo reconocer representatividad a agrupación alguna.

En este sentido es posible advertir como la enorme actividad ligada a la negociación formal de la integración ha generado una nueva dinámica entre actores sociales tradicionalmente ajenos o excluidos de estas negociaciones. De hecho, toda la agenda de contactos e intercambios sociales y culturales de la

región está en proceso de revisión, y las actividades en el nivel «regional» por parte de diferentes actores sociales se están convirtiendo en objeto de observación, reflexión, planificación y análisis estratégico. Aunque, como ha sido señalado por diversos autores, hay en el MERCOSUR un «déficit de democracia» en la negociación formal de la integración, las sociedades y los agentes sociales tienen sus propias maneras de encarar el proceso y crecientemente llevan adelante actividades y estrategias comunes, como, por otra parte, lo han hecho a lo largo de la historia.<sup>3</sup>

En cuanto a los objetivos que impulsan la participación societal en el proceso de integración, los mismos no tienen por qué alejarse necesariamente de los objetivos generales de la integración si se tiene en cuenta que la razón primordial del proyecto mercosuriano es «mejorar las condiciones de vida» de las personas a través del «desarrollo económico con justicia social».<sup>4</sup> Sin embargo, los distintos sectores tienen demandas y propuestas específicas respecto de la agenda de la integración en función de sus intereses sectoriales y de su propia visión del proceso. A ellos también debe prestarse atención al reconstruir la lista de objetivos de la participación social en el MERCOSUR.

La observación de los procesos en curso en la región indican que la existencia del MERCOSUR formal, con sus negociaciones, instituciones y resoluciones, comienza a funcionar como un nuevo encuadre o marco para las actividades—diálogos, intercambios, encuentros y conflictos— entre diversos actores y agentes sociales:

---

3 Hay que recordar que el proceso hacia la integración regional en el Mercosur está recién en una etapa inicial en lo que hace a acuerdos gubernamentales, pero los vínculos entre las sociedades y los estados que en él participan tienen hondas raíces históricas. En términos sociales y culturales las fronteras entre los países de la región han sido desde siempre traspasadas por corrientes migratorias, por intercambios culturales de diverso tipo y por el turismo; estos intercambios han generado redes de parentesco y una multiplicidad de vínculos así como relaciones laborales transnacionales que son de la mayor importancia para la vida cotidiana de grandes sectores de la población.

4 Tratado de Asunción (26). Hay que recordar que el proceso hacia la integración regional en el Mercosur está recién en una etapa inicial en lo que hace a acuerdos gubernamentales, pero los vínculos entre las sociedades y los estados que en él participan tienen hondas raíces históricas. En términos sociales y culturales las fronteras entre los países de la región han sido desde siempre traspasadas por corrientes migratorias, por intercambios culturales de diverso tipo y por el turismo; estos intercambios han generado redes de parentesco y una multiplicidad de vínculos así como relaciones laborales transnacionales que son de la mayor importancia para la vida cotidiana de grandes sectores de la población.

actores y encuentros preexistentes comienzan a cobrar un nuevo significado en ese contexto y surgen nuevas oportunidades para generar actividades e imaginar estrategias, tanto a nivel de cada país (incorporando la dimensión regional como un referente fundamental para su definición), como concibiéndolas y proyectándolas directamente al nivel de la región. Para actores y agentes sociales que venían actuando en espacios locales o nacionales, los acuerdos formales del MERCOSUR traen aparejada la posibilidad de cambios en el escenario de su acción. Se abren nuevas oportunidades políticas y se crea un campo donde se pueden desarrollar nuevos marcos interpretativos para su acción. En la medida en que el proceso de integración regional avanza, sin embargo, este cambio de encuadre y horizonte de la acción deja de ser una opción estratégica entre otras. Por el contrario, los agentes sociales se ven obligados a interpretar su posición y su acción en el nuevo marco regional.

Los cambios provocados por la integración regional en los escenarios de la acción generan todo un conjunto de preguntas sobre aspectos muy concretos de los actores sociales y de su desempeño: ¿qué ocurre, por ejemplo, con las distintas instancias del movimiento de mujeres, o del movimiento obrero, o del ecologista con el avance de la integración?; ¿qué sucede con los movimientos «regionales» (dentro de cada país o de regiones que cortan o cruzan límites internacionales)?; ¿cómo interpretan las oportunidades que la nueva institucionalidad de la integración abren o cierran?; ¿cómo aprovechan o desechan los distintos actores estas oportunidades?; pero, sobre todo en una etapa inicial como en la que todavía se halla el MERCOSUR, en la que la construcción cultural de marcos interpretativos es una tarea incipiente, ¿qué sentido otorgan los actores a los procesos sociales en el plano regional?; ¿cómo construyen, en suma, su definición y su idea de «lo regional»?

El proceso formal del MERCOSUR se define como un proceso de integración entre países o naciones, con un formato institucional originario —como veremos— fuertemente interguberna-

mentalista (algunos autores hablan hasta de interpresidencialismo), receloso de cualquier evolución supranacional. Cabe preguntarse entonces qué efecto puede tener esta nueva visibilidad de las naciones en los acuerdos, consensos y disensos en los procesos de diálogo e interacción sociales. Más aún todavía si se tiene en cuenta que las nacionalidades y los nacionalismos, las instituciones y las autoridades nacionales, los espacios y las tradiciones nacionales conservan una importancia fundamental en un proyecto netamente intergubernamental como es hasta hoy día el MERCOSUR. En las mesas de diálogo y negociación de todo tipo, cuando el contexto es el MERCOSUR, los actores continúan definiéndose en términos de nacionalidad. La nacionalidad legitima la presencia y es un dato visible y saliente de la participación: así es notorio el hecho de que cuando hay un encuentro parlamentario, sindical o académico en el marco del MERCOSUR, la nacionalidad de los participantes deviene un dato y una preocupación (¿están bien representados todos los países?; ¿cómo mantener el equilibrio?; etc.).

Si esto es así, de ello puede deducirse que el «efecto MERCOSUR» es paradójico a nivel de la participación social. En un nivel, pensar en la «integración» regional implica, si no la disolución de las fronteras, el reconocimiento de un plano de unidad en la diversidad, el reconocimiento por todos de una personería y de un plano efectivamente regionales. En otro nivel, la nacionalidad y la identidad nacional no sólo están presentes sino que se refuerzan en los diálogos y en las negociaciones regionales. Al mismo tiempo que se intenta producir un nuevo «nosotros» colectivo y de alcance regional, se reafirman las identificaciones «parciales», nacionales y locales, que resaltan las diferencias entre un yo/nosotros y los «otros», en este caso, nacionales de los otros países. Cabe preguntarse entonces cómo se hace manifiesto este nosotros que está emergiendo a nivel de la acción social a nivel regional del MERCOSUR y, en tanto el proceso de diálogo e integración se desarrolla a lo largo del tiempo, interrogarse también acerca de las transformaciones en las identificaciones nacionales en lo/ as actor/as colectivo/vas y en sus respectivas

formas de acción en procura de un MERCOSUR más participativo y social.

En este marco, parece razonable analizar cómo la sociedad civil de la región ya ha entrado en contacto con los problemas y las oportunidades que genera este proceso integracionista y se ha ido implicando progresivamente en su gestión, ya sea participando en los canales institucionales abiertos para ello, como desarrollando iniciativas que refuercen su protagonismo en el curso de la integración regional. El formato institucional actual no sólo no permite avanzar más consistentemente en esta dirección, sino que en algunos planos dificulta la consolidación de lo logrado. Basta realizar un balance aunque sea sumario en torno a la acción que diversos actores sociales (sindicatos, empresas, ONGs, cooperativas, pequeños y medianos productores, fundaciones, etc.) han venido desarrollando en los trece años de existencia del proyecto de integración regional en procura de influir en la definición de sus orientaciones y contenidos. En particular, cabe aplicar esta suerte de medición cualitativa sobre la participación de estos actores en el principal ámbito institucional de que dispone el bloque regional para recoger las inquietudes de la sociedad civil (el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR – FCES) y tomar en cuenta también una serie de iniciativas (proyectos, redes, etc.) dotadas de un cierto grado de organicidad respecto de la racionalidad jurídico-política del proceso de integración (mismo si todas ellas no estén necesariamente reconocidas, o lo sean en grados diferentes, a nivel de las instituciones del acuerdo) a partir de las que se va construyendo un protagonismo social de carácter regional.

En términos generales la elaboración de este estudio parte del reconocimiento del insistente reclamo expresado en los últimos años por organizaciones y grupos sociales latinoamericanos de participar en forma activa y permanente en la concepción, discusión, creación, y ejecución de los acuerdos bilaterales y multilaterales de integración económica como forma de disminuir el llamado déficit democrático y social que generalmente presentan dichos procesos.<sup>5</sup> En tal sentido, el análisis de la participación de los Parlamentos o de los actores de la sociedad civil en los procesos de negociación conexos con la integración regional de América Latina –y en particular con el MERCOSUR– reviste un particular interés en el entendido de que los acuerdos que puedan celebrarse no podrán llevarse a cabo con éxito, ni contribuir al desarrollo de los países de la región, si no disponen de un apoyo político y social suficiente y si no trascienden los aspectos puramente económicos incorporando los distintos ámbitos de la vida de una sociedad. Asimismo, en especial desde la perspectiva de las ONGs, también surgirán problemas si no se tienen en cuenta una serie de puntos a la hora de su implementación, como ser: el respeto de los derechos humanos; la equidad y la participación de las mujeres, de los pueblos indígenas y afro latinoamericanos y caribeños; la aplicación de normas fundamentales relativas al desarrollo de las relaciones laborales y de la política social; la consulta con los actores de la sociedad civil; los medios financieros para combatir los desequilibrios regionales y sectoriales; el apoyo a la reconversión de los sectores productivos afectados por los procesos de apertura comercial, etc.<sup>6</sup>

---

5 **A este respecto, mismo si se han multiplicado las declaraciones y acuerdos oficiales reconociendo la fundamental importancia de la participación de la SC en los procesos de toma de decisiones como forma de superar dicho déficit, en muchas ocasiones, tales expresiones de voluntad no se ven luego reflejadas –o muy parcial o indirectamente– en la práctica integracionista de los Estados.**

6 **Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP): Seminario «Las ONGs y las relaciones de la Unión Europea con los procesos de integración en América Latina», Bruselas, 11–13 de noviembre de 1998.**



# III.

## Breve historia de la Evolución Institucional del MERCOSUR (1991–1999)

También en este apartado, con la perspectiva particular que ofrece la mirada histórica, aunque sea sucinta, se trabajará nuevamente en torno a dos cuestiones, a dos asuntos, que no resulta fértil trabajar por separado sino de manera articulada. La primera hipótesis a destacar es que **en la coyuntura actual el MERCOSUR tiene una oportunidad histórica para reformularse en varios aspectos y para configurar de alguna manera una respuesta más sólida y efectiva, ante un contexto internacional muy desafiante.** Esto puede sonar trivial pero no lo es, pues todavía permanecen en nuestros países actores, algunos con altas responsabilidades de gobierno o desde posiciones relevantes en el ámbito privado, que siguen pretendiendo –vanamente a mi juicio– contestar las interpe-laciones que sufren nuestros países en solitario, desde una «vocación isleña» arcaica y fútil.

La segunda hipótesis a resaltar apunta al señalamiento –una vez más– que esta oportunidad, cuyo desenlace no es ineluctable, ni en un sentido positivo ni negativo (el éxito no está asegurado, no estamos tampoco condenados al fracaso), depende de lo que hagamos, depende de lo que podamos hacer, de modo especial sobre algunos tópicos que habría que incluir en lo que Fernando Lorenzo ha llamado desde sus estudios económicos «*la agenda corta*» o «*prioritaria*» para el MERCOSUR en el corto plazo. En esa dirección quiero detenerme nuevamente en la explicitación de una problemática que juzgo como central: **el imperativo de una reformulación negociada, incremental, pero efectivamente reformista, de la institucionalidad del MERCOSUR como sustento y como instrumento indispensables para una nueva agenda que convoque a la construcción de un nuevo modelo integracionista, esencialmente distin-**

**to al desarrollado en los 90 y que ha colapsado en los últimos años.**

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, creo que se confirma muy claramente en la 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 parece despuntar desde las apuestas que para una transformación integral del bloque se proponen desde el 2002 y el 2003. Aquel acuerdo Sarney–Alfonsín apuntaba a una institucionalidad y a una agenda integracionistas mucho más integrales 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 asime-

trías 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 incorpora y finalmente llegamos 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 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 *interpresidencialismo*. 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 exclusivamente a lo económico comercial, con tópicos de prioridad excluyente 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 últi-

mo 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 representación 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).<sup>7</sup>

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 Protocolo implicó avances institucionales de relevancia innegable, pero no varió en lo sustantivo la orientación intergubernamentalista originaria: se incorporaban algunas innovaciones institucionales de alcance restringido (a nivel de la creación formal de órganos consultivos con atribuciones menguadas como la CPC y el FCES), se profundizaba en torno a la personalidad jurídica del bloque, se mejoraban un tanto los mecanismos de solución de controversias.

---

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

# IV.

## La Nueva Coyuntura a Partir de la Crisis de 1999

### Cambios en el escenario regional e internacional

Esta institucionalidad pudo funcionar sin mayores problemas hasta 1996, en un contexto internacional en donde primaban las llamadas reformas de primera generación (privatizaciones, desregulaciones, etc.), se daban gobiernos regionales que comulgaban en una común filosofía de economía liberal (aunque con matices), y dentro de un panorama de mercados financieros internacionales de gran fluidez, que una vez más originó en la región una nueva recaída en viejos espejismos (apreciación de la moneda, convertibilidad de 1 a 1 en el caso argentino, creciente endeudamiento para financiar consumo, apertura irrestricta a los llamados «*capitales golondrinas*», promesas exorbitantes de rentabilidad para los depósitos y para los tenedores de bonos nacionales, etc.) Y en el marco de estas condiciones, este pri-

mer MERCOSUR pudo ostentar algunos éxitos considerables: aumentó el comercio intrazona y sobre todo en algunos años hubo un verdadero boom de incorporación de inversión extranjera directa.

Sin embargo, ya en 1997 y 1998, aunque tímidamente, comenzaron a observarse cambios en el contexto internacional y regional que permitían avizorar el peligro de una crisis inminente en el seno del bloque, con vastas consecuencias a todo nivel. Las deslealtades y los contenciosos cada vez más frecuentes entre los países socios se consolidaron como señales desalentadoras en lo que refiere a una profundización del bloque. Pero la institucionalidad intergubernamentalista y el modelo «*fenicio*» terminaron de eclosionar precipitadamente cuando el contexto internacional y regional hizo detonar la ya endeble situación de los dos años anteriores. En enero de 1999,

Brasil con la forzosa devaluación del Real, marcaba un desacomodo radical de la competitividad del comercio intrazona. A eso siguió la grave crisis política paraguaya de marzo del año 1999, a la que continuó una salida tan transitoria como frágil, con los largos años de agonía y creciente aislamiento del gobierno de González Macchi, que sin duda restaron peso político a ese país en las decisiones del bloque. Con la inauguración del nuevo gobierno de la Alianza entre la UCR y el Frepaso que muy rápidamente dilapidó el capital de adhesión ciudadana que le había dado la elección ganada en 1999, Argentina apostó a la continuación del régimen de convertibilidad, con un seguidismo tan ortodoxo como incomprensible desde el Uruguay, proceso que finalmente explotó con los trágicos sucesos de diciembre de 2001, en el marco de una historia dramática que por cierto no se necesita narrar en sus detalles por su cercanía. Y, como ha ocurrido tantas veces en la historia, al Uruguay la explosión le llegó un poquito más tarde, pero esta vez no *amortiguadamente*. Desde una vocación isleña rediviva y una vez más invocada con furor desde las alturas del gobierno, apelando a una imaginaria «lámpara de Aladino» o vaya a saber qué, el Uruguay ingresó también en un colapso financiero total, con consecuencias sociales y políticas de una envergadura tal vez inédita en su historia. Esto ocurría precisamente en el 2002, cuando, como vimos, los cuatro países socios plenos del MERCOSUR figuraban en los rankings de las empresas calificadoras (¿o en ocasiones operadoras?) de riesgo entre las cinco economías del mundo (junto con Nigeria) menos seguras para invertir.

Durante esos años signados por el agravamiento de la crisis en la región, las necesidades perentorias de los Estados nacionales pusieron en un segundo plano como tema de la agenda al MERCOSUR. De todos modos, desde la XVIII Cumbre de Buenos Aires en junio de 2000 hasta la XXIII realizada en Brasilia en diciembre de 2002, la palabra dominante de todas las declaraciones mercosureñas fue «*relanzamiento*». Pese a que no faltó la retórica, tampoco faltaron iniciativas efectivamente novedosas e im-

portantes, que apuntaban –quizás todavía desde una visión nebulosa– a una reorientación profunda del bloque. Algunas iniciativas de esos años permiten aquilatar la evolución obtenida: se lograron ciertos avances en materia de coordinación macroeconómica, acuerdos sobre política automotora conjunta en la región, la adopción de posturas conjuntas en negociaciones externas, un acuerdo marco de Libre Comercio con Sudáfrica (Cumbre de Florianópolis de diciembre de 2000); se comenzó a avanzar en el acercamiento con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se creó la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) (Asunción, junio de 2001); se firmó el Tratado de Olivos con avances relevantes en el tema de la solución de controversias y la justicia en el interior del bloque, se solicitó al GMC una propuesta de fortalecimiento institucional del MERCOSUR, se estableció la delegación de funciones del GMC al Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) para un mejor seguimiento de las reuniones ministeriales y especializadas (Reunión Extraordinaria de Buenos Aires de febrero de 2002); se lanzan las propuestas de transformación de la Secretaría Administrativa (SAM) por una Secretaría Técnica y la instalación de Foros Sectoriales de Competitividad, se establece una estrategia comercial conjunta con misiones programadas a China, Sudáfrica y Alemania, la CPC eleva una agenda para la instauración del Parlamento del MERCOSUR (Buenos Aires, julio de 2002); se confirma la decisión de transformar la SAM en una Secretaría Técnica, con proyección política informal, ampliación de sus competencias y creación del sector de asesoría técnica, se decide la realización de un acuerdo con la CAN (Brasilia, diciembre de 2002).

Desde estos sucesivos «*relanzamientos*» pudo llegarse, aun en medio de la persistencia de la crisis regional al 2002, año en el que puede datarse la emergencia de una iniciativa realmente nueva y con efectiva voluntad política para superar la crisis del MERCOSUR desde un cambio radical de modelo integracionista, con una institucionalidad y una agenda completamente diferentes. Este efectivo giro proMercosur, que se inició en Itamaraty durante el últi-

mo año de la Presidencia de Fernando Enrique Cardozo y bajo la cancillería de Celso Lafer y que rápidamente fue respaldado por la Argentina de la transición de Duhalde, se insertaba en un contexto internacional completamente nuevo, en especial luego del 11/9: agudización de la tensión unilateralismo–multilateralismo, reubicación del Brasil y del MERCOSUR en el contexto internacional, presión por el avance del proyecto ALCA, acercamiento con la CAN, agravamiento de los pleitos en los organismos multilaterales (OMC, ONU), reconocimiento interno y externo del valor de la personería internacional del MERCOSUR, entre otros factores no menos relevantes.

Este giro a la región venía a retomar la renovada vigencia de las visiones críticas que desde mucho antes de la crisis del 99 habían proclamado organizaciones e instituciones de la región: en especial a partir de los pronunciamientos de la Coordinadora de las Centrales Sindicales del MERCOSUR (fundada en 1986, con precedencia del MERCOSUR), con el acompañamiento de la red Mercociudades, del FCES y de algunos pronunciamientos de la CPC. Las críticas resultaban convergentes: «*déficit democrático*», visión estrictamente arancelaria de la acción del bloque, falta de protagonismo de la sociedad civil, deslealtades en el cumplimiento de los acuerdos, falta de voluntad política para profundizar acuerdos, falta de dimensión parlamentaria, inseguridades comerciales y jurídicas. Todo ello llevaba a una propuesta global de cambio, tanto de agenda como de formato institucional, en el marco de la promoción de un cambio de modelo global para el MERCOSUR.

No resultó casual que estos esbozos en el sentido de una propuesta de reformulación institucional y de nueva agenda del MERCOSUR se consolidaran en el año 2003, cuando en tres de los cuatro Estados Partes, cambian los gobiernos y se produce una reorientación de sus políticas, tanto internas como externas, convergentes en una modificación real del proceso de integración regional. En las tres elecciones que se dan entonces en la región, en Brasil en 2002

y en Argentina y Paraguay en 2003, ganan los candidatos más «*promercosureños*», lo que entre otras cosas significaba que el MERCOSUR retornaba con vigor a las agendas públicas nacionales. Los presidentes comienzan a reunirse con mayor asiduidad y proclaman declaraciones conjuntas que ya incorporan el nuevo programa. Se producen transformaciones muy importantes a nivel de la institucionalidad: se comienza efectivamente el proceso de transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica, con proyección política; se comienza a reforzar el rol de la CPC y a discutirse la conformación de un Parlamento del MERCOSUR; se aprueba el Protocolo de Olivos en febrero de 2002, con la creación de un Tribunal Permanente de Arbitraje; se crea en el 2004 la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR y se nombra al expresidente argentino Duhalde como su Presidente, en lo que configuraba un organismo que seguía respondiendo a una tónica estrictamente intergubernamental pero que incorporaba en la figura de su Presidente una voz por primera vez regional. Todo ello se da con el impulso innegable del acercamiento programático entre Argentina y Brasil (refrendado especialmente en el llamado «*Consenso de Buenos Aires*» de octubre de 2003), al que se alinea informalmente el gobierno paraguayo y que resiste el entonces gobierno uruguayo presidido por Batlle.

Este acercamiento programático entre Argentina y Brasil pronto se constituye en una auténtica usina para el nuevo momento del MERCOSUR. Durante el primer semestre de 2003 se consolida de manera vertiginosa, a través de la sucesión de un conjunto de hitos significativos: el encuentro Lula – Duhalde del 14 de enero de 2003 (del que emana un comunicado conjunto en que se avanza programáticamente la afirmación del MERCOSUR como proyecto político, estratégico y como actor en bloque en el plano de las negociaciones con terceros); el encuentro Lula – Kirchner del 11 de junio de 2003 (en que se sistematiza la batería de propuestas concretas que a la semana siguiente ambos países propondrían en la Cumbre de Asunción desde sendos documentos); y en el llamado

«*Consenso de Buenos Aires*» de octubre de 2003 (en el que se ratifica la voluntad de intensificar la cooperación bilateral y regional, se apuesta a la coordinación de políticas en los campos social, científico tecnológico, promoción ambiental, etc., se consolida una postura única en materia de política internacional ante la grave situación mundial).

## Temas para una nueva agenda

Es en ese contexto que comienza a discutirse en serio una nueva institucionalidad, como soporte de una nueva agenda y de un nuevo modelo de integración regional. ¿Cuál es la nueva agenda, ya esbozada por los críticos del MERCOSUR anterior? ¿Cuál era esa nueva agenda que se consolida a través de múltiples documentos, y en particular en la cumbre de Asunción de mediados del 2003? Vale la pena detenerse un instante en lo acontecido en esta Cumbre y sobre todo en los tres documentos allí presentados: la propuesta de Brasil «**Objetivo 2006**» (con su «*Programa político, económico, social y cultural*», su «*Programa de Unión Aduanera*», su «*Programa Base de Mercado Común*» y su «*Programa de la Nueva Integración*»), la propuesta argentina sobre «*El Instituto Monetario del MERCOSUR*» (con una propuesta gradualista que a través de la creación de un Instituto Monetario del MERCOSUR postularía los pasos para la concreción de una moneda común dentro de plazos viables y negociados) y la propuesta de Paraguay sobre «*Tratamiento de Asimetrías*» (en el que se plantea la necesidad del reconocimiento de las asimetrías económicas y sociales, con un consiguiente trato diferencial para los países más pequeños del bloque). En esos tres documentos se perfila una nueva agenda que nos habla de un MERCOSUR integral, no solamente comercial, y que incorpora en serio el tema de la nueva institucionalidad.

¿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; negociación internacional como bloque ante terceros y en foros internacionales; estrategia comercial conjunta; estrategias de financiamiento intrazona; incorporación de nuevos socios; nueva institucionalidad.**

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 (la última administración uruguaya lo intentó todo el tiempo en relación a los EEUU con resultados muy menguados); las diferencias de patrones de comercialización entre las economías de los países socios; 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; etc. Sin embargo, sin voluntarismo ni visiones ingenuas, la actual coyuntura parece perfilarse como una oportunidad a no desperdiciar.

¿Cuál puede ser el rumbo entonces? ¿De qué MERCOSUR comienza a hablarse? 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 agrícola y pe-

cuaria, 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 Carta Socio Laboral, que ha aprobado como documento y 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 contribuir a contestar el esquema de globalización unipolar que se consolida después del 11 de septiembre de 2001, que tiene que actuar como bloque en ámbitos internacionales, en ámbitos multilaterales, 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 Singapur en la OMC, 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, 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 busca también negociaciones más firmes con China, con Japón, con Sudáfrica, con Ru-

sia, 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 recorte desde una lógica más moderada e incremental los múltiples temas que 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 91, 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, 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 ha comenzado a tener, 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 un Parlamento del MERCOSUR, que desde el fortalecimiento de la actual CPC, desde una respuesta adecuada al mecanismo de consulta acordado por el Acuerdo Interinstitucional celebrado con el CMC en octubre de 2003, consolide la dimensión parlamentaria del proceso y sirva de cimiento sólido al nuevo Congreso regional. 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 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 de una voluntad regional. Es el MERCOSUR que adquiere otra presencia y otro peso en los debates de instituciones como la OMC, que negocia 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.

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 mucho a avanzar en 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 eco-

nómicos 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 institucionalmente, 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 está presente 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.



# La Nueva Agenda Institucional

## Una metodología para evaluar los cambios

Lo primero que hay que considerar en un proceso de cambio en la institucionalidad de un proceso de integración como el MERCOSUR es la metodología elegida para negociar y tramitar el nuevo Protocolo. Y allí, en este preciso momento en que escribimos estas páginas, emerge más de una razón para el pesimismo de quienes abonan una perspectiva reformista. Más allá de retóricas ha imperado hasta el momento una gran desinformación acerca de quiénes y sobre qué propuestas se está negociando. Esto no es nuevo en el MERCOSUR, pero que persista ese rasgo ante una eventualidad tan relevante para el proceso como un posible cambio de Protocolo y que la incertidumbre persista cuando falta poco más de un mes para la Cumbre parece una circunstancia inaceptable.

A ello debe sumarse el hecho que la reserva llega hasta los propios organismos no decisorios de actual organigrama MERCOSUR, muchos de cuyos integrantes han debido recurrir a vías totalmente indirectas para acceder a borradores cuya autoría se desconoce. Ni siquiera se tiene la certidumbre firme que sean oficialmente las cancillerías las que estén llevando la conducción efectiva de la negociación. Sobre este particular, en los últimos meses se han verificado sobre los temas del nuevo Protocolo divergencias de opinión importantes entre voceros tan connotados del gobierno de Lula como Marco Aurelio García, el canciller brasileño Celso Amorim y otras figuras destacadas de Itamaraty. Crece la evidencia de que al menos en Itamaraty no hay una posición definitiva y unificada sobre el problema y que confrontan dos tendencias con posiciones antagónicas acerca de los contenidos e incluso la pertinencia de un Protocolo Ouro Preto II.

De confirmarse esta circunstancia, cuya veracidad han abonado en el último tiempo otros hechos (la actitud del GMC y en especial de la sección brasileña del mismo ante la Secretaría Técnica y la labor de sus asesores, el retiro de la página WEB de la misma Secretaría del «**Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR**» titulado «**Un foco para el proceso de integración regional**», entre otros), se estaría ante un elemento nuevo que limitaría en mucho las perspectivas razonables acerca de lo posible de lograr para diciembre. Como ha sido dicho anteriormente, Brasil ha tenido –junto con la Argentina– un rol protagónico en este nuevo empuje del MERCOSUR y el debilitamiento de su postura renovadora configuraría un bloqueo importante para la reforma efectiva del Protocolo. Debe aclararse que la desinformación reinante vuelve lo señalado anteriormente una conjetura con ciertos elementos de sustento pero sin una confirmación final.

A la desinformación en el proceso de negociación y a las señales de un cierto cambio de posición de por lo menos una parte de los voceros oficiosos de Itamaraty, debe sumársele otro hecho que no por repetido deja de ser preocupante. No ha habido que sepamos una resolución oficial que defina con precisión las pautas metodológicas para la negociación de la nueva institucionalidad. Pero lo que sí ya puede confirmarse es que una vez más no habrá consulta previa con el FCES y muy difícilmente con la CPC. Persiste la sospecha de que pequeños grupos de funcionarios de los gobiernos deciden y negocian sin conocimiento de la sociedad pero, en algunos aspectos, incluso de los propios gobiernos.

Por supuesto que nadie postula una reingeniería de tipo refundacional en el MERCOSUR. Existe consenso en que el cambio institucional debe ser incremental y a la vez integral, debe ser acordado en la perspectiva de una acumulación que genere cultura institucional. Se reconoce por todos que hay que evitar cualquier forma de maximalismo que lleva al no acuerdo (es decir a la derrota de los reformistas de la institucionalidad), que lo central es el logro de una reforma posible que permita el dinamismo

posterior. Ninguna institucionalidad se cambia de una vez y para siempre, mucho menos sobre la base de impulsos avasalladores. Pero, como señalara en Montevideo Marco Aurelio García, «*estamos presionados a ir más hondo y más rápido*».

Por cierto también que la coyuntura pesa y en ella, además de los factores políticos que empujan a la reforma, tiene que haber una correspondencia entre realidad socio-económica y demandas políticas. Pero también hay pocos que discrepan en que se ha agotado el formato anterior (que Félix Peña ha caracterizado como un «*modelo de reglas de juego precarias, que se cumplen solo si es posible*») y que las reformas puntuales de estos últimos años no alcanzan para dar respuesta a las exigencias de los nuevos contextos. Tampoco hay que olvidar que los cambios políticos en la región han tenido consecuencias muy visibles en estos debates, siendo una de las más resaltables la emergencia de viejos y también nuevos «*lobbies anti-mercosur*». De todos modos, también debe destacarse que el único gobierno del bloque que se mantuvo ajeno a este renovado giro proMERCOSUR (obviamente la referencia se dirige al gobierno uruguayo y en especial a la actuación de su Presidente Jorge Batlle) acaba de recibir una derrota electoral histórica: en una campaña electoral en la que el MERCOSUR fue por primera vez tema de la competencia comicial en el país, los dos contendores con posibilidades de ganar tenían posturas claramente promercosureñas. Pero, sobre todo, debe señalarse que el triunfo final de la izquierda uruguaya y la elección presidencial de Tabaré Vázquez, que hicieron del «*Uruguay integrado*» uno de los cinco ejes programáticos su campaña, aseguran desde marzo del 2005 y aun en el próximo diciembre en Ouro Preto (adonde concurrirá como Presidente electo) la presencia de un gobierno uruguayo que en lo sustantivo con seguridad alineará fuertemente su política exterior con las orientaciones seguidas por Brasil y Argentina, en abierta discordancia con lo actuado por su antecesor.

Como vemos, la coyuntura presenta claroscuros, existen factores favorables para una re-

forma razonable, aunque también persisten prácticas muy negativas (como la opacidad de las negociaciones, la falta de mecanismos transparentes y participativos). Como telón de fondo de las decisiones a tomar, vuelven a estar temas fundamentales en lo que hace a lo que cada país está dispuesto a apostar al futuro del MERCOSUR, con los lógicos costos y también con las ganancias consiguientes. Félix Peña sintetizaba esos temas de fondo en cuatro preguntas tan insoslayables como difíciles:

- i. «¿están los socios mayores dispuestos a someterse a disciplinas colectivas libremente consentidas?»
- ii. «¿están dispuestos a otorgarse y garantizar preferencias económicas para que los socios inviertan en la zona?»
- iii. «¿están dispuestos los países a abrir efectivamente sus espacios decisorios?»
- iv. «¿están efectivamente dispuestos a abrir el debate en torno a las reformas del MERCOSUR?»

Con seguridad, en la respuesta a estas preguntas fundamentales pesará sin duda la voluntad política que puedan exhibir los gobiernos, pero también sus cálculos estratégicos y sus expectativas, tanto las reconocidas como las escondidas. Y tampoco hay que olvidar que las vulnerabilidades económicas impactan y mucho sobre el debate del MERCOSUR político.

## Algunos de los asuntos en discusión

A continuación se presentará en forma sumaria los principales tópicos que orientan la discusión más actual acerca de los cambios en el formato institucional del MERCOSUR.

### *a. La operativa de los organismos decisorios*

De acuerdo al Protocolo de Ouro Preto de 2004, existen tres órganos con capacidad decisoria en el organigrama MERCOSUR, los tres dependientes de los gobiernos socios y en particular de sus Poderes Ejecutivos: el **Consejo del Mercado Común** (CMC) (órgano superior del bloque, a quien corresponde «la con-

ducción política del mismo», integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados partes); el **Grupo Mercado Común** (órgano ejecutivo del Mercado Común de acuerdo al Tratado de Asunción, coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores e integrados por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país, que toman sus decisiones por consenso y con presencia de todos los Estados Parte); y finalmente, la **Comisión de Comercio del MERCOSUR** (CCM) (órgano al que se atribuye, entre otras, la función de velar por la ampliación de los instrumentos comunes de política comercial intra-MERCOSUR y la de pronunciarse con respecto a la aplicación y al cumplimiento del Arancel Externo Común).

Los reproches fundamentales que se les hace a estos organismos ha apuntado a los siguientes factores: funcionamiento episódico y asistemático (según cálculos de Deisy Ventura, el proceso decisorio del MERCOSUR que pasa fundamentalmente por estos organismos sólo ocurre durante 18 días por semestre, sumando las reuniones por separado de los mismos); falta de información y transparencia de sus negociaciones; ausencia de vínculos estables y consistentes con los organismos consultivos como la CPC y el FCES; exagerada primacía de los criterios intergubernamentales que bloquean la emergencia de una voluntad regionalista unificada. Las propuestas de reforma apuntan a demandas de mínima como la de un funcionamiento más continuo y sistemático, con la participación de otros Ministros en las escasas reuniones del CMC, o a propuestas reformistas más vigorosas como la conformación de un órgano intergubernamental permanente, que contribuya a la afirmación del bloque como una verdadera organización internacional, o a la creación de un órgano decisorio común encargado de administrar políticas comunes del bloque en su conjunto.

### *b. El debatido asunto del Parlamento del MERCOSUR*

Como se ha advertido, en la actualidad se ha terminado de imponer –polémicamente, es

cierto— en la agenda del proceso de integración la hipótesis de la constitución de un Parlamento del MERCOSUR. Esta iniciativa que, como vimos, tuvo un hito por demás significativo en ocasión del encuentro entre los Presidentes Lula y Duhalde en enero de 2003, no resulta sin embargo una propuesta novedosa. Ya en anteriores Cumbres del MERCOSUR, en especial a partir de recomendaciones emanadas de la CPC, el tema se había promovido y agendado, con recomendaciones y propuestas específicas. En julio de 1998, 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*».<sup>8</sup>

Lo que a mediados de 1998 era una sugerencia genérica, a fines de 1999 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*».<sup>9</sup> 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 parlamentario 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*».<sup>10</sup> 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*».<sup>11</sup>

En los años siguientes se incorporaron nuevas propuestas de agenda para la institucionalización de un Parlamento del MERCOSUR<sup>12</sup>. 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*».<sup>13</sup> Asimismo, en esa misma Reunión Plenaria, se dispuso también que todas

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

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

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

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

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

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

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.»<sup>14</sup>

Podría decirse que esta persistencia de recomendaciones y disposiciones que a lo largo de 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 anotado, esas diferencias aun existen. 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 o en las siguientes declaraciones presidenciales de los Presidentes Lula y Kirchner, a la que hemos hecho ya referencia. La propuesta, como vimos, estaba muy presente desde hace largos años a nivel de la propia CPC. Lo que hicieron los Presidentes de la Argentina y el Brasil fue potenciarla a través de una muy fuerte expresión de voluntad política de sus respectivos gobiernos.

A partir del 2003, 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 centrales 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*».

Desde este acuerdo 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 claramente reformulaba a la baja los anteproyectos presentados con anterioridad por las secciones nacionales brasileña y argentina: se quitaba la elección 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. Desde una perspectiva más eminentemente regionalista y reformista, se reclamaba la elección de los miembros del nuevo Parlamento mercosureño por la vía del sufragio universal directo, con 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.

*c. Los mecanismos de solución de controversias y su evolución*

Como ha sido señalado anteriormente, la institucionalidad originaria del MERCOSUR presente en el Tratado de Asunción establecía un mecanismo de solución de controversias su-

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

mamente precario. Los primeros procedimientos para resolver disputas –siempre según los estudios de Bouzas y Soltz– fueron establecidos en el Protocolo de Brasilia para la solución de Controversias de diciembre de 1991. De acuerdo al mismo, concebido como un acuerdo transitorio para un período de transición, se establecían mecanismos alternativos que incluían «*mecanismos de auto-ayuda*» (consultas y reclamaciones) hasta la adjudicación no compulsiva del fallo de una tercera parte. El procedimiento efectivamente judicial se verificaba ante un «*tribunal ad-hoc*» integrado por tres miembros que formulaba «*determinaciones obligatorias y definitivas*». La insuficiencia evidente del mecanismo quedaba evidenciada ante la imposibilidad del sector privado de accionar directamente el mecanismo de solución de controversias. El Protocolo de Ouro Preto no modificó el sistema sino que le dio un plazo de vigencia hasta que se produjera la convergencia plena del arancel externo común, que se prolongó mucho más allá de lo previsto. En los hechos esta primera solución ante el tópico de la resolución de controversias se traducía en la ausencia de un órgano jurisdiccional autónomo, con la adopción de un mecanismo claramente sesgado a la negociación.

El llamado «*Protocolo de Olivos*» de febrero de 2002 estableció un conjunto de innovaciones en el mecanismo de solución de controversias, entre las que Bouzas y Soltz destacan: «*la elección de un foro para dirimir la controversia, el establecimiento de un mecanismo expeditivo para asuntos técnicos, el acortamiento del plazo para iniciar la fase arbitral, la creación de un tribunal permanente de revisión jurídica y la posibilidad de que el mismo emitiera opiniones consultivas*». Pese a sus notorios avances respecto al Protocolo de Brasilia, el de Olivos no culminaba la concreción de un Tribunal Permanente de Justicia para el MERCOSUR. Entre sus críticos se establecían un conjunto de demandas de evolución hacia un verdadero sistema permanente de solución de controversias, que incluían las siguientes demandas reformistas: «*la eliminación de la cláusula de opción del foro*», «*la instrumentación de un recurso de anulación contra las nor-*

*mas del Derecho del MERCOSUR derivado*», distintas exigencias respecto al régimen de las llamadas «*opiniones consultivas*», la revisión de las exigencias en relación al procedimiento por incumplimiento de los Estados Partes, entre otras. En suma, más allá de sus sustantivas mejoras, el Protocolo de Olivos está aun distante de la creación efectiva de un Tribunal de Justicia permanente para el MERCOSUR en su conjunto, tanto en lo que refiere a las funciones de interpretación como de aplicación.

d. *La transformación de la Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica con proyección política y asesoramiento técnico*

Ya se ha aludido en reiteradas ocasiones la trascendencia prioritaria de la transformación de la Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica, con proyección política y capacidad cierta de asesoramiento calificado. El proceso transcurrido desde la afirmación de esta decisión y desde su efectivo cumplimiento no hace más que reforzar la convicción acerca de la entidad de la transformación producida en este campo. Lo que ocurre es que las consecuencias evidentemente beneficiosas de esta transformación no parecen haber satisfecho a todos los actores y ámbitos institucionales del MERCOSUR. El rechazo solapado a la independencia de criterio y a la capacidad crítica del Primer Informe semestral de la Secretaría parece revelar posturas bien diversas acerca del rol a cumplir por la Secretaría Técnica en el futuro de la institución mercosureña.

Los intentos por subordinar y disciplinar los juicios vertidos por la Secretaría y su equipo de asesores por parte del GMC nos advierten a las claras sobre los límites de esta «*glasnot*» intentada a nivel del MERCOSUR. De allí que las demandas reformistas sobre el rol de la Secretaría varíen entre una concepción minimalista del cambio de naturaleza de la Secretaría (en la que el juicio de los asesores quede rehén de las exigencias del inapelable consenso), a una concepción más amplia de esta modificación verificada en el cumplimiento efectivo de funciones propiamente políticas, de control de la consistencia jurídica de las normas, de apoyo

técnico permanente y sistemático al resto de los órganos mercosureños, a la producción independiente de investigaciones y a la elaboración de Informes semestrales efectivamente públicos, entre otras funciones.

e. *La fundación y el funcionamiento de la Comisión de Representantes Permanentes*

La fundación de la Comisión de Representantes Permanentes configuró sin duda una invención institucional de relevancia en el organigrama institucional del MERCOSUR. Pese a la persistencia del carácter intergubernamental de su integración de base, la figura del Presidente parece apuntar a los barruntos de una suerte de liderazgo originario de proyección efectivamente regional dentro de la institucionalidad del MERCOSUR. Ello puede significar la concreción de una forma incipiente de autoridad con mandato supranacional, basamento indispensable para la elaboración conjunta de políticas comunes frente a terceros y ante los foros internacionales, así como el embrión de un liderazgo posible para empujar en clave regional para la adopción, por ejemplo, de una política exterior común a todo el bloque. Por su parte, la propia CRPM puede configurarse en una vía idónea para el acercamiento definitivo de las posiciones de nuestros gobiernos y para la asociación de los mismos en tareas de efectiva proyección regional e internacional.

f. *La transformación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES)*

Las organizaciones y redes de la sociedad civil a nivel regional también se han multiplicado y tienen una creciente presencia y protagonismo, no solamente en el ámbito local y nacional, sino también en la escena regional e internacional. En función de ello, ha aumentado la preocupación de estos actores por su falta de participación en la toma de decisiones de los procesos de integración y por la ausen-

cia de una suficiente dimensión política, social y cultural en dichos desarrollos. Ante estos hechos, se han producido dos respuestas. La primera proviene de los mismos procesos intergubernamentales, en la medida que han respondido a la presión ejercida por la sociedad civil, creando mecanismos consultivos con la finalidad de hacer posible una mayor participación de las organizaciones y redes sociales. La segunda respuesta está asociada con la llamada integración intersocietal. En los últimos años se han conformado una serie de organizaciones y redes que proponen una agenda propia para la integración y, en función de ello, constituirse en interlocutores de los procesos intergubernamentales.<sup>15</sup>

En cuanto a la posibilidad de influir efectivamente en la marcha del proceso de integración, por lo menos respecto de los sectores sociales que se desenvuelven en el Foro, se percibe una creciente toma de conciencia en cuanto a que la verdadera forma de influir dentro del proceso, es armonizando propuestas, a través del consenso, integrando cada vez a más sectores que contribuyan con una propuesta que sea el producto de un trabajo en conjunto y cooperación. Contamos con ejemplos de ello: a) el caso de empresarios escuchando a los sindicalistas procurando propuestas en común; b) o que los sindicatos hayan contribuido a la incorporación formal de las ONGS, y otros sectores sociales (cooperativas, profesionales universitarios) a la sección uruguaya del FCES; c) o actitudes como la que se desprende de las palabras de Alvaro Padrón, representante del sector sindical uruguayo, opinando sobre la experiencia que significó para sus compañeros la participación en el Foro Consultivo: «*En el Foro no podemos hacer nada sin consenso. (...) En una de las últimas recomendaciones del Foro en materia de empleo no es la que los sindicalistas queríamos, ni la propuesta de los empresarios y tampoco la que querían los sectores diversos. Fue posible la que permitió el consenso. Y no es*

15 Cfr. Gerardo Caetano–Jorge Balbis, «Mercosur, identidades sociales y sociedad civil: sindicatos, empresarios, cooperativas y ongs», San Pablo, FUNARTE, 2002.



*una recomendación mala ni poco profunda. (...) Si aparecemos, como sectores de la sociedad civil, divididos en propuestas, va a ser mucho más difícil de influir...».*<sup>16</sup>

Debe reconocerse, asimismo, que la inexistencia de una auténtica «*agenda social*» constituye una de las grandes carencias del MERCOSUR hasta el presente, más allá de los avances alcanzados en torno a la llamada *Carta Socio Laboral*. La preponderancia de los elementos comerciales en la concepción e implementación del proyecto de integración sobre otros tipos de instrumentos de integración, ha dejado de lado un vasto conjunto de necesidades y aspiraciones de las sociedades de la región. La necesidad de avanzar en su formulación y tratamiento puede bien constituirse entonces en un elemento articulador de los esfuerzos de los actores sociales de la región, tanto de cara a la profundización de la integración tanto de un protagonismo social ampliado.

El órgano de representación de la sociedad civil en el MERCOSUR y por ende, su ámbito institucional de participación por excelencia, es el Foro Consultivo Económico Social (FCES). Con su creación por el Protocolo de Ouro Preto de diciembre de 1994 se confirmaba la necesidad de «*oficializar*» la interacción entre las estructuras estatales y subregionales con los sectores económicos y sociales. En los hechos su instalación se vió demorada hasta fines de 1997 y la gran interrogante respecto del FCES hasta la fecha es la de en qué medida puede influir efectivamente en el proceso de integración.

Tal como se lo define en el Protocolo, el Foro es un órgano representativo de los sectores económicos y sociales, y es el único de la estructura institucional del MERCOSUR integrado exclusivamente con representantes del sector privado. Está integrado por igual número de miembros de cada Estado Parte y hasta hace poco tiempo, el mismo estaba compuesto exclusivamente por trabajadores y empresarios, aunque

poco a poco se han ido incorporando otros sectores de la sociedad como los consumidores, cooperativistas, profesionales universitarios y ONGs (como en el caso de la sección uruguaya). En realidad fueron las organizaciones sindicales y las cámaras empresariales de los cuatro países quienes tomaron la iniciativa de constituir el Foro a partir de lo dispuesto por el Protocolo de Ouro Preto. Así comenzaron por formar «*Secciones nacionales*» del órgano, cada una con su propia conformación, no necesariamente igual a las otras. Definieron que cada Sección nacional designaría nueve representantes al Plenario del Foro, el que, de tal forma, suma un total de 36 miembros. En cada representación nacional se respeta el principio de paridad numérica entre representantes de empleadores y trabajadores. Observado este principio, cada Sección nacional determina si incluye a otros sectores (consumidores, cooperativas, ONGs, etc.), así como —en caso afirmativo— el peso de éstos en la respectiva delegación. La incorporación de nuevos actores sociales debería ampliar la representatividad del Foro más allá del ámbito de las organizaciones de empleadores y trabajadores así como influir incluso en la propia agenda de discusión del Foro. Sin embargo, ni la ampliación a otros sectores ha sido tan rápida ni abierta como sería de desear, ni la agenda de los temas sociales parece haber avanzado mucho más allá de las cuestiones estrictamente laborales.

En cuanto a lo producido por el Foro hasta la fecha, se deben mencionar las respuestas a varias consultas que le realizara el GMC (entre otras la relativa a la «*Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR*») y una serie de Recomendaciones sobre diferentes aspectos del proceso de integración, como ser: política de promoción del empleo, política industrial, relaciones con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), con el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), protección del consumidor, barreras no tarifarias y trabas burocráticas en el Mercosur, medidas unilaterales de los gobiernos

<sup>16</sup> Alvaro Padrón: «El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur», en ALOP-CEFIR-CLAEH: Seminario Participación de la sociedad civil en los procesos de integración, Montevideo, 1998, p. 252.

que puedan afectar el comercio intrazona, las negociaciones con la Unión Europea para la creación de una Asociación Interregional; la situación actual y futura del MERCOSUR, etc.

Pero, como surge de lo expuesto, el FCES apenas tiene aun pocos años de funcionamiento, sin perjuicio de lo cual su carácter meramente consultivo y los antecedentes de lo ocurrido con otros órganos similares en procesos de integración como el europeo hacen temer que, por sí solo, este órgano resulte insuficiente para garantizar la construcción de un sólido espacio social del MERCOSUR y para asegurar una efectiva participación social en la integración. En otras palabras, el reconocimiento de una «*ciudadanía social*» en el MERCOSUR no estará asegurada con la sola existencia del FCES tal como hasta hoy existe en cuanto a sus potestades e integración. En ese marco, los planteos reformistas orientados a una consolidación del FCES apuntan a las siguientes demandas: progresivo desplazamiento al campo de un organismo del que emanen efectivamente iniciativas de sesgo regional, superadoras del concepto de mera agregación de secciones nacionales como integrantes del cuerpo; exigencia de un sistema de consulta prescriptiva (aunque no vinculante) por parte del CMC al FCES en todas aquellas materias que involucren asuntos relevantes en torno a los intereses y actores vinculados con el Foro; financiamiento oficial por parte del MERCOSUR de las actividades de este, hasta el momento solventadas exclusivamente por el esfuerzo y la iniciativa de actores privados.

g. *Mercociudades y la aspiración de un Foro representativo de los poderes locales en el organigrama MERCOSUR*

En tanto se acepte que los centros urbanos representan un sujeto político y societario fortalecido, que está expandiendo sus aspiraciones y también su influencia objetiva, se aceptará probablemente que más que *sumarse* o *unirse* a los procesos de integración, lo que las ciudades pueden hacer, y con frecuencia hacen, es *asumir* esos procesos, *tomarlos a su cargo*, *producirlos*.

Ninguna de esas expresiones debe entenderse de modo excluyente. Los actores urbanos, ni separadamente ni en conjunto, asumen, toman a su cargo o producen estructuras integradoras y tejidos socioeconómicos integrados de por sí, desplazando a otros sujetos públicos o privados, ajustándose a pautas de autosuficiencia. Pueden disputar, desde luego, competencias y facultades, así como también recursos de distinta naturaleza, pero resulta inconcebible que postulen una integración de ciudades, por ciudades y para ciudades. Los términos *asumir*, *tomar a cargo*, *producir* refieren a una intervención independiente, en virtud de la propia iniciativa, influyente, responsable; en determinado sentido, una intervención que *se apropia* del proceso, si bien en carácter de copropietario con otros agentes y decisores. En la medida en que profundicen en la conciencia de sus nuevos papeles políticos y en la esfera de la sociedad civil, los centros urbanos mirarán menos a los esquemas de integración como construcciones ajenas, dentro de las cuales pueden y deben pedir un lugar o buscarlo, para considerarlos como producciones, en buena parte, de su propia actividad. Las preguntas de las ciudades respecto a ellos no consistirán tanto en ¿cómo me afectan?, ¿qué relaciones debo entablar con ellos?, ¿qué riesgos representan para mis intereses? sino en ¿qué requiere el avance de tal o cual proceso?, ¿cómo negociar en atención a él las fórmulas más aceptables?, ¿cómo evitar fracasos y maximizar logros y beneficios?

La primera tarea de las urbes es, entonces, refleja, de autoesclarecimiento. Otra cosa es la institucionalización del compromiso de los centros urbanos con determinado proceso integracionista. La institucionalización reviste trascendencia, sin duda: desde que define (orientaciones y funciones), deslinda (potestades y cometidos) e imputa (responsabilidades estructuradas), plantea exigencias de incorporación conciente y sistemática pero además precisa los pactos entre actores y sustenta el juicio de los públicos y las ciudadanías sobre los desempeños de todos los decisores involucrados. Así y todo, mucho se puede hacer y conseguir antes de la institucionalización e inclusive cuando ella es tercamente negada

o restringida por otros, siempre que exista la lúcida autoafirmación y la aplicación de los propios recursos a objetivos relevantes.

El MERCOSUR no ha institucionalizado debidamente a las ciudades, y menos a las ciudades potenciadas que están surgiendo. No podría haber sido de otra manera, ya que las instituciones mercosurianas han adolecido desde el principio y hasta el presente de una simplificación excesiva y un ejecutivismo insostenible.<sup>17</sup> Pero ello no debería ocultar el hecho de que si bien aquéllas tomaron la resolución plausible de introducirse vigorosamente en el proceso, hay razones para admitir que aún no conciben perfectamente sus posibilidades, su intervención autónoma y no reactiva, su misma complejidad estatal-societaria y la vasta proyección de sus responsabilidades en esa integración concreta. Por ambas líneas convergentes de actuaciones insatisfactorias, se ha llegado a la situación presente, definible a través de una insuficiente conciencia de las ciudades y de los otros responsables junto a la accesibilidad de otras pautas y de la larga serie de cambios que de ellas podrían derivarse.

No se consigue, en otros términos, la actividad integradora posible. Al proceso mercosuriano, por tanto, le está faltando la presencia plenamente eficaz de sus agrupamientos urbanos, en toda la amplia diferenciación de escalas y volcando esa peculiar imbricación de gestiones autónomas de actores y colectivos de la sociedad civil, por un lado, y autoridades del Estado, por otro. En 1995, doce Jefes de Gobiernos de ciudades de la región fundaron la red Mercociudades procurando impulsar la participación de los municipios en el proceso de integración regional. El objetivo principal era la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR, de forma tal de lograr la co-decisión en las áreas de su competencia.

Los redactores del Protocolo de Ouro Preto de 1994 no previeron la participación de las ciu-

dades en el proceso de integración, por lo cual Mercociudades realizó innumerables gestiones ante los Presidentes y Cancilleres para lograr el reconocimiento institucional. Durante ese lapso, la asociación de ciudades se constituyó en la principal red de gobiernos locales del MERCOSUR. En la actualidad Mercociudades cuenta con 130 ciudades miembros de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Bolivia, entre las que cuentan las ciudades capitales y las grandes urbes de la región.

El 15 de diciembre de 2000, el Grupo Mercado Común respondió a la demanda de Mercociudades mediante la creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias. Según la Resolución 90/00, la REMI buscaría «promover el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal de los Estados Partes, de manera de promover el bienestar y una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades de la región». El 14 de junio de 2001, en la ciudad de Asunción, la REMI comenzó sus labores y desde entonces, se ha reunido en siete ocasiones, formuló tres Planes de Trabajo y elevó nueve Recomendaciones a sus organismos superiores.

En febrero de 2002, el CMC aprobó la Decisión 02/02 relativa al Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), que encomendaba a este organismo el seguimiento de algunas Reuniones de Ministros, Grupos Ad-Hoc y Reuniones Especializadas. De este modo, la situación jerárquica de la REMI quedaba supeditada al FCCP, el cual a su vez quedaría vinculado al GMC y al CMC. La distancia entre los gobernantes locales y los centros de decisión del MERCOSUR aumentaba a partir de marzo de 2002.

Todo este proceso y el avance de estas circunstancias culminan en la actualidad con la demanda y la aspiración legítimas de crear un Foro de Ciudades del MERCOSUR (FOCUS), concebido como el órgano representativo de los poderes locales en el bloque integracionista. Se recla-

17 Véase Gerardo Caetano y Rubén Perina (editores), *La Encrucijada Política del Mercosur. Parlamentos y Nueva Institucionalidad*; Montevideo, CLAEH-OEA, 2003.

ma asimismo la adjudicación a este organismo de distintas funciones, desde la elaboración de recomendaciones en temas de su interés a los órganos decisorios, la promoción del diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal de los Estados Partes y Asociados, la respuesta a las consultas de los órganos decisorios y la contribución para la efectiva aplicación de las normas integracionistas en el territorio correspondiente, entre otras funciones.

#### *b. Otros tópicos y cuestiones*

Entre otras demandas planteadas para su inclusión en algunas de las secciones y disposiciones de un eventual futuro Protocolo figurarían además las siguientes:

- i. la exigencia institucionalizada y prescriptiva de un sistema de información mucho más transparente, sistemático y verificable, tanto en lo que refiere al funcionamiento de los distintos órganos del organigrama **MERCOSUR** como en lo concerniente a las negociaciones ante terceros países o bloques o ante organismos internacionales;
- ii. el establecimiento de distintos mecanismos eficaces y eficientes para el cumplimiento de tareas de accountability horizontal y vertical a distintos niveles de funcionamiento del bloque y de sus actores;
- iii. una rearticulación mucho más permanente, sistemática y transparente en el racionamiento entre los distintos organismos del nuevo Protocolo institucional, de modo de optimizar los desempeños de los mismos y de complementar sus funciones a través de la consulta y la cooperación cotidianas;
- iv. la consolidación de un cuerpo de asesores más numeroso y especializado, de carácter institucional y permanente, lo que no obsta para la apelación de otro tipo de asesoramientos externos (a través de convenios con universidades u organismos internacionales);
- v. la fijación de un presupuesto razonable para el financiamiento efectivo de todos los organismos del **MERCOSUR** institucional, viabilizando de esa manera su funcionamiento adecuado y sistemático, más frecuente y productivo;
- vi. la profundización de las redes de conectividad informática entre los distintos órganos del **MERCOSUR**, facilitando su comunicación permanente y el establecimiento de sesiones y reuniones virtuales frecuentes, que complementen las reuniones y los encuentros verificados de manera directa;
- vii. la profundización de los estudios para profundizar y viabilizar las prácticas de una auténtica *ciudadanía mercosureña*, portadora de la posibilidad de ejercicio efectivo de derechos y de sentidos de pertenencia, verificable de las maneras más concretas posibles (pasaporte común, reglas más flexibles para la emigración, etc.), complementaria y no sustitutiva a las ciudadanía nacionales;
- viii. la superación efectiva del problema grave de la asimetría en la internalización de las normas **MERCOSUR** por parte de los Parlamentos nacionales, con un rol ampliado y facilitador en esa dirección del próximo Parlamento del **MERCOSUR** (o de la CPC mientras este no se concrete) y de las propias cancillerías nacionales desde una agilización de sus prácticas;
- ix. la superación de las asimetrías constitucionales y jurisdiccionales a nivel de los Estados Partes, mediante soluciones negociadas e incrementales pero claramente orientadas en una perspectiva de creciente reconocimiento de supranacionalidad formal;
- x. asegurar vías en la perspectiva de una auténtica gobernanza para el **MERCOSUR** en su conjunto, que recombine con eficacia una reingeniería institucional más democrática y eficaz, junto con mecanismos más activos y permanente de participación e involucramiento ciudadano y de actores sociales organizados, en referencia directa con los objetivos y acciones intergacionistas.
- xi. Impulsar un mayor involucramiento y compromiso de todos los partidos políticos y de las organizaciones sociales en la reconsideración reflexiva y en una renovada participación de los partidos políticos en toda la temática **MERCOSUR**.

# VI.

## Perspectivas y Escenarios Posibles

### Objeciones, mitos, constataciones

La consolidación de los debates y de las negociaciones (poco transparentes, como vimos) en torno a un nuevo Protocolo institucional para el MERCOSUR ha generado debates y cursos sinuosos en las definiciones de los gobiernos y de algunos actores, tanto públicos como privados. Las objeciones para un avance reformista efectivo, empero, no han sido demasiado novedosas: planteos de pérdidas de soberanía, en particular por parte de los países pequeños; recelos ante evoluciones supranacionales y ante las tensiones emergentes entre esos embriones de supranacionalidad y la realidad dominante de las redes intergubernamentales; el debate acerca de cómo compatibilizar las asimetrías de los países socios en la perspectiva de la nueva integración de los órganos integracionistas; la ausencia o el carácter muy incipiente de conexiones interpar-

tidarias regionales; rechazo a la creación de burocracias costosas; entre otras.

El contexto internacional, con todas sus incertidumbres, agrega tensiones y dilemas al debate. En uno de los seminarios sobre estos temas realizados en este último semestre, el diplomático argentino Eduardo Amadeo registraba lo que llamaba «*fuerzas centrífugas*» y «*fuerzas centrípetas*» en el cuadro internacional más actual: entre las primeras citaba la tentación de las negociaciones bilaterales ofrecidas por algunos países poderosos (EEUU, países de Europa y Asia), el «agotamiento relativo del intercambio comercial intra-zona», las vulnerabilidades emanadas de la última crisis regional, la ausencia de instituciones arraigadas de perfil regional en el caso concreto del MERCOSUR); entre las segundas señalaba la evolución mundial hacia la negociaciones entre bloques, las señales emanadas de experiencias como la de

la actuación del G20 plus en la Conferencia de Cancún de la OMC, la confirmación del abandono de la región por parte de los EEUU, la presencia creciente de políticas que cada vez sólo podrán realizarse desde coordinaciones regionales. Finalmente, Amadeo llamaba la atención sobre otras exigencias no sencillas que demandaba un cambio institucional de envergadura: la necesidad correspondiente de cambios institucionales a nivel de los países socios y el tema del financiamiento de las nuevas estructuras a crearse en momentos de debilidad y austeridad económica de los Estados Partes.

Estas y otras problemáticas para encarar un proceso de reforma institucional (la demostrada escasa capacidad de los gobiernos en cumplir sus compromisos, las complejidades del procedimiento de las negociaciones, el «*miedo arraigado*» en las cancillerías y en los círculos diplomáticos a la mera palabra «*supranacionalidad*») no han podido debilitar sin embargo la fuerza de un consenso mayoritario sobre la clara insuficiencia de la situación actual, aun pese a los avances de los últimos años. De modo especial tiende a confirmarse la convicción sobre su inadecuación de cara a los desafíos de los contextos más actuales.

De todos modos, el optimismo y las muestras de voluntad política expresadas durante el 2003 y el primer semestre del 2004 parecen haberse debilitado. Como vimos, en particular Brasil, que fue la locomotora inicial de este nuevo momento del MERCOSUR, al acercarse las etapas decisorias de la Cumbre de diciembre parece haber aumentado sus vacilaciones en algunos aspectos, fruto tal vez —como hemos conjeturado— del surgimiento de diferencias en el seno de Itamaraty y aun dentro del gobierno.

¿Cabría entonces preguntarse por qué se ha complicado el debate sobre una nueva institucionalidad del MERCOSUR? Avancemos algunas hipótesis, algunas ya esbozadas:

- i. como ha señalado con mucho acierto Deisy Ventura, persisten con fuerza algunos mitos que ha sido muy difícil desmontar (la idea de que la sociedad civil no apoya este

proceso, que la supranacionalidad aun incipiente es cara e ineficaz, etc.);

- ii. el reconocimiento generalizado de que un cambio de formato institucional impone modelos o por lo menos posibilidad de agendas diferentes, sobre las que no existe consenso y desde algunas tiendas despierta rechazo;
- iii. la dicotomía facilista de confrontar un enfoque económico—comercial más realista y prioritario ante una perspectiva político—institucional más voluntarista y btal vez más vistosa, pero de escasos réditos en el corto y mediano plazo;
- iv. la recurrencia a la advertencia sobre que la diferencia de patrones de comercialización entre los países socios vuelve muy difícil la conciliación entre los intereses comerciales nacionales y regionales; entre otros factores.

Por cierto que todos y cada uno de estos problemas o cuestionamientos podría recibir contestaciones contundentes, muchas de las cuales ya han sido referidas en nuestro propio texto. Lo que queremos destacar es que pese a la endeblez argumentativa de algunas objeciones, su persistencia ha terminado por empanatán en buena medida la discusión y echar de los escépticos en torno a la pertinencia de un avance de reforma institucional consistente en estas circunstancias.

### Opciones y escenarios previsibles para diciembre

En el excelente «**Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR**» titulado «**Un foco para el proceso de integración regional**» y fechado en julio del 2004, los consultores técnicos autores del texto arriesgaban cinco escenarios sumamente sugerentes y expresivos para un reconocimiento cabal de la coyuntura actual. Los cinco escenarios que ellos registraban como posibles resultados de la próxima Cumbre de diciembre en Ouro Preto resultaban los siguientes:

- i. ausencia de reforma institucional;
- ii. sistematización de las reformas ya realizadas por decisiones del Consejo;

- iii. reforma con el surgimiento de un organismo permanente de decisión;
- iv. reforma con creación del Parlamento del MERCOSUR (entendido claro está no el de la fórmula del consenso alcanzada en Foz de Iguazú sino cercana a las propuestas más profundas presentadas por las delegaciones argentina y uruguaya);
- v. reforma con la adopción de grados de supranacionalidad.

En un ejercicio muy sugerente en el que se combinaban cuatro variables para el señalamiento

más claro de las opciones en juego (un esquema llamado «**Lifting**» de reforma, signado por la mera actualización del Protocolo de Ouro Preto I según las decisiones nuevas del Consejo y la práctica institucional actual; un esquema de «**Reforma**» consistente, con cambios efectivos en los planos normativos y de las prácticas reales y cotidianas; el predominio de una «**Perspectiva Nacional**» para el diseño de los cambios; y, finalmente, el predominio de una «**Perspectiva Regional**» en el mismo sentido), uno de los autores del Informe aludido, la Dra. Deisy Ventura configuraba el siguiente cuadro:

El Mercosur en la encrucijada: escenarios posibles ante un eventual Protocolo Ouro Preto II		
	Perspectiva Nacional	Perspectiva Regional
<b>LIFTING</b> Actualización del POP según las decisiones de los órganos y/o la práctica institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Actualización del proceso legislativo</b> (incorporación de las Decs. CMC N° 20/02 y 22/04, cambio de los arts. 40 y 42).</li> <li>▶ <b>Participación de Ministros en las reuniones del Consejo</b> (planteo de la Reunión de Ministros de Interior y probablemente de otras).</li> <li>▶ <b>Incorporación minimalista de la «transformación» de la SM</b>, con sumisión de la técnica al consenso, lo que desplaza la SM al campo de la perspectiva nacional (funcionalidad: legitimación técnica de las decisiones políticas).</li> <li>▶ <b>Incorporación de la CRPM</b> (acá no se habla de la Presidencia) en los términos de la Dec. CMC N° 11/03.</li> <li>▶ <b>Creación del Parlamento MERCOSUR</b> en los términos de la propuesta presentada en Iguazú (CPC mejorada).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Incorporación de las nuevas funciones de la SM</b> en los términos de la Dec. CMC N° 30/02.</li> <li>▶ <b>Incorporación del sistema de Olivos.</b></li> <li>▶ <b>Incorporación del rol del Presidente de la CRPM</b> en los términos de la Dec. CMC N° 11/03.</li> </ul>
<b>REFORMA</b> cambio efectivo–normativo y real	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Consejo con distintas formaciones</b> (salud, educación, justicia, interior, turismo, etc.) – fusión del Consejo, de una parte del Grupo, CRPM, Reuniones de Ministros y Especializadas – Afirmación de la naturaleza integracionista del proceso y luego del cuadro orgánico.</li> <li>▶ <b>Creación de un órgano intergubernamental permanente</b> (Consejo, CRPM, Grupo) – Afirmación del bloque como una organización internacional.</li> <li>▶ <b>Política de transparencia</b> – Acceso a los documentos (inversión del artículo 12 de la Resolución GMC N° 26/01), participación de la sociedad en el proceso decisorio (incremento del rol de los órganos consultivos –FCES y CPC o Parlamento – , mecanismos puntuales de consulta a la sociedad), elaboración y evaluación interactiva de iniciativas, actores judiciales.</li> <li>▶ <b>Creación de un órgano consultivo representativo de los poderes locales</b> con secciones nacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Desplazamiento de los órganos consultivos –FCES y CPC o Parlamento</b> (criterios de composición económicos y demográficos, mecanismos de elección desvinculados de los Estados Partes) <b>y/o de algún órgano decisorio al campo del interés regional</b> – Significaría la superación del concepto de sección en estos órganos.</li> <li>▶ <b>Creación de un órgano decisorio común</b> encargado de administrar la política comercial común o la unión aduanera ( por ejemplo, una parte del GMC+CCM+SM).</li> <li>▶ <b>Evolución de Olivos hacia un Tribunal</b> – de Interpretación (no es el juez de la causa, pero su enunciado es vinculante – adopción del reenvío prejudicial) o de Aplicación (juez de la causa, legitimación activa y pasiva para Estados Partes, instituciones y particulares).</li> <li>▶ <b>Creación de un embrión de política externa común</b> (bajo el liderazgo de la Presidencia de la CRPM) – Reemplazo del actual mandato imperativo por un conjunto de valores y principios.</li> <li>▶ <b>SM autónoma</b> – funciones política (articulación y persuasión), de promoción cultural de la identidad regional, de control de la consistencia jurídica de las normas (obligatorio y vinculante), apoyo técnico (solicitud directa), estudios de fondo, Informe Semestral público, gestión de la cooperación técnica y formación.</li> <li>▶ <b>Creación de un órgano consultivo representativo de los poderes locales</b> (criterios de composición económicos y demográficos, mecanismos de elección desvinculados de los gobiernos centrales).</li> <li>▶ <b>Creación del Parlamento MERCOSUR</b> electo por sufragio universal con participación obligatoria en el proceso legislativo, función de control presupuestario y político + defensor del pueblo.</li> </ul>

Por su parte, en las conclusiones del «**Documento Preparatorio**» para el Seminario, celebrado en Montevideo los días 27 y 28 de agosto, titulado «**Desafíos Institucionales para el MERCOSUR. Las relaciones entre Estados, Instituciones Comunes y Organizaciones de la Sociedad**», los autores del mismo en una perspectiva muy coincidente reconocían lo que calificaban de tres grandes caminos para la reforma institucional:

- i. «**el mero lifting del Protocolo de Ouro Preto** (adaptación del texto del Protocolo a las normas aprobadas por el Consejo que fueron modificando o desactualizando la estructura institucional);
- ii. **la racionalización de la intergubernamentalidad** (con la creación de un órgano permanente y la extensión organizada del proceso decisorio del MERCOSUR a todas las esferas de gobierno involucradas);
- iii. y finalmente, **la adopción de grados de supranacionalidad** (para la gestión colectiva de la unión aduanera, así como para la interpretación y aplicación uniforme de las normas del bloque).»

Según los autores de este documento, «*las dos últimas alternativas no se excluían*». En referencia a esa aseveración, proponían en relación a la segunda alternativa «*un cambio en el eje del intergubernamentalismo (...) con la fusión del CMC, del GMC, del FCCP, de las Reuniones de Ministros, de la CRPM y de los órganos dependientes del Consejo y del Grupo en un único órgano decisorio, de carácter permanente*». También proponían que «*el Consejo, como órgano superior, constituyera la síntesis de la intergubernamentalidad*», al tiempo que convocaban a la implementación rápida de modificaciones en el mecanismo arbitral instrumentado por el Protocolo de Olivos para que se acercara más efectivamente a un **Sistema Permanente de Solución de Controversias**, mencionado ya en el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción de 1991.

Para terminar, cabe realizar algunos señalamientos finales. En diciembre —suponemos— no se acaba el mundo y nunca una reforma institucional se realiza de una vez y para siempre o a través de saltos refundacionales, mucho más si hablamos del Protocolo Institucional de un bloque integracionista. También en este aspecto, el MERCOSUR —como la Unión Europea u otros procesos de integración exitosos— son procesos, avanzan de acuerdo a lógicas de acumulación incremental. Pero también es cierto que a veces se dan oportunidades en las que el contexto exige más audacia y profundidad en los cambios. Creemos que la coyuntura actual se corresponde con esa descripción. Existen muchos elementos que se han ido exponiendo a lo largo del texto que permiten afirmar de modo consistente —creemos— que una reforma institucional auténtica del MERCOSUR se ubica en lo que alguien ha llamado con acierto la «*agenda corta de las prioridades*» del bloque. Estamos llegando, lamentablemente con una gran opacidad en la información, a la hora de la política, de las decisiones, del reformismo anticipatorio.

Existen límites aceptables desde una perspectiva reformista pero también propuestas no admisibles. Antes de tener un «*Protocolo lifting*» o «*light*», que se limite a sistematizar lo que hay, resulta preferible que se postergue la reforma y que se continúen las negociaciones, a partir de un Compromiso de los Estados Partes en la Cumbre de diciembre de dar prioridad a esta discusión en la agenda 2005 del MERCOSUR. Los países socios y sus negociadores y principales autoridades tendrán que llegar a la convicción de que, con valentía, con coraje, con sensatez, con mucho pragmatismo, con mucha capacidad de negociación política, desde el reconocimiento de asimetrías, no podrán eludir indefinidamente la decisión sobre temas difíciles e insoslayables para cimentar una nueva etapa en el proceso integracionista. No temamos ese momento, tampoco lo posterguemos *sine-die* en este mundo de vértigo que no espera y mucho menos por nosotros.



## Bibliografía y documentación empleadas

- ▶ Toda la documentación de los distintos organismos del MERCOSUR fue tomada de las páginas WEB correspondientes a cada organismo, así como de la página WEB de la Secretaría Técnica del MERCOSUR y de la Base de Datos sobre el MERCOSUR del Instituto de Ciencia Política.
- ▶ Este texto se ha enriquecido, como se señalara antes, de la participación de su autor en una veintena de Seminarios y eventos internacionales vinculados con el tema en cuestión.
- ▶ Asimismo, esta investigación en varias de sus partes debe ser considerada como el desarrollo o la continuación de trabajos anteriores, elaborados y escritos en solitario o en colaboración con otros investigadores amigos (Romeo Pérez, Jorge Balbis, entre otros)

A continuación se brinda una bibliografía parcial de aquella más extensa utilizada en la investigación, cuya reseña completa excedería los límites de esta publicación.

- Achúgar, Hugo; Caetano, Gerardo.** «Mundo, región, aldea. Identidades, políticas culturales e integración regional». Montevideo, 1994.
- Barbato, Celia** (coord.). «MERCOSUR. Una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política». Montevideo, 2000.
- Berlinski, Julio** (coord.). «Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR». Buenos Aires, 2001.

- Bouzas, Roberto y Fanelli, José María.** «MERCOSUR: integración y crecimiento». Buenos Aires, 2002.
- Bouzas; Soltz.** «Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR». Hamburg, 2002.
- Caetano, Gerardo; Perina, Rubén.** «MERCOSUR y Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la integración». Montevideo, 2000.
- Caetano, Gerardo; Perina, Rubén.** «Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR. Los nuevos desafíos». Montevideo, 2000.
- Caetano, Gerardo; Perina, Rubén.** «La encrucijada del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad». Montevideo, 2002.
- Cimadamore, Alberto.** «MERCOSUR: asimetrías y la lógica institucional de la integración» (mimeo)
- Chasquetti, Daniel.** «Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: la emergencia de un nuevo actor de la integración regional». Montevideo, 2003.
- Chudnovsky, Daniel.** «El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR». Buenos Aires, 2001.
- Chudnovsky, Daniel; Fanelli, José María.** «El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década». Buenos Aires, 2001.
- Fanelli, José María.** «Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR». Buenos Aires, 2001.
- FESUR.** «Desafíos institucionales para el MERCOSUR. Las relaciones entre Estados,

- Instituciones Comunes y Organizaciones de la Sociedad. Documento preparatorio». Montevideo, 2004.
- Grosso, Beatriz; Svetaz, María Alejandra.** «El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración». Buenos Aires, 2000.
- Hontebeyrie, Pierre.** «Informe final sobre la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR», 2003 (mimeo).
- Podestá, Bruno et all.** «Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración». Madrid, 2000.
- Vázquez, Mariana.** «De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del MERCOSUR. Un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional» en «Agenda Internacional N° 2, Buenos Aires, 2004.
- Ventura, Deisy; Perotti, Alejandro.** «El proceso legislativo del MERCOSUR». Montevideo, 2004.
- Vial, Alejandro** (editor). «El Poder Legislativo y los nuevos desafíos de la democracia en el MERCOSUR». Asunción, 2001.
- Peña, Félix.** «Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR». Buenos Aires, 2003.
- Pinard, Gustavo E.** «Los derechos humanos en las Constituciones del MERCOSUR». Buenos Aires, 1996.
- Recondo, Gregorio.** «Identidad, integración y creación cultural en América Latina. El desafío del MERCOSUR». Buenos Aires, 1997.
- Sección Nacional de la CPC.** «MERCOSUR. Legislacao e Textos Básicos». 3ª edicto, Brasilia, 2000.
- Secretaría del MERCOSUR.** «Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR. Un foco para el proceso de integración regional», Montevideo, julio de 2004.
- Sierra, Gerónimo de.** (comp.), «Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal» Buenos Aires, 2001.
- Sierra, Gerónimo de; Bernaldes, Manuel.** «Democracia, Gobernanza y Desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI». Montevideo, 2004.
- Klein, Wolfram.** «El MERCOSUR. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración». Caracas, 2000.
- Konrad Adenauer.** «A agenda política e institucional do MERCOSUR. Aportes para a integracao regional», en Debates, N° 14, 1997.
- CLAEH.** «Parlamentos y Mercosur», en Cuadernos del CLAEH, 81–82, 1998.
- Revista Argentina de Ciencia Política.** N° 5/6, 2001/2002.
- «*La sociedad civil en el MERCOSUR. Guía de actores*». Montevideo, 2004.

