

NOTA

LOS DESAFÍOS DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR**Gonzalo Gabriel Carranza**

Profesor de Derecho Constitucional y Administrativo.

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

I. EL MERCOSUR COMO ESPACIO DE INTEGRACIÓN

Desde sus inicios, el Mercado Común del Sur (en adelante y alternativamente, Mercosur) buscó desarrollarse como un espacio de integración territorial para los países de Sudamérica, aunque se encontró con una serie de problemas políticos que mermaron los deseos iniciales de los fundadores del espacio. El nacimiento del Parlasur vino de la mano de un deseo renovador aunque, como veremos, quizás es solamente un esfuerzo más que no logra salir a flote.

El Mercosur se constituye en un proceso que tiende a la integración supraestatal entre distintos Estados que forman parte de América del Sur, aunque ese motor inicial se ha quedado estancado en una clara intergubernamentalidad.

Desde sus inicios, los países que conformaron el cono regional y persisten en la idea inicial han sido Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Luego de muchos años, el proceso se encaminó a abrirse a la integración de otros Estados limítrofes, logrando la incorporación de Venezuela y Bolivia (este último, aún en proceso de adhesión al Mercosur). Estos antecedentes muestran dos de las características generales del proceso: la apertura y el dinamismo, quizás esta última sin encontrar puntos medios y verificando en sí demasiados altibajos.

El Mercosur buscó en sus orígenes el intercambio comercial sin barreras aduaneras entre los Estados. Quizás motivados por el incesante flujo de productos, fruto de la etapa neoliberal que se transitaba, estos países pensaron que este desafío podría convertirse en un nuevo espacio de desarrollo para potenciar las relaciones inter partes y, una vez alcanzada cierta madurez, poder generar vínculos del grupo con terceros países.

Poco a poco, desde el Tratado de Asunción de 1991, el Mercosur requirió cambiar su modalidad de relaciones internacionales aisladas para pasar a dotar a la estructura de cierta institucionalidad. Junto a ello, se precisaron los objetivos que perseguiría el bloque, como ser la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales, la aceleración del desarrollo económico con justicia social, el uso eficaz de los recursos de la región, la preservación del medioambiente, el incremento de las condiciones fiscales con coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, etc.

Todos los objetivos plasmados en su íter constitutivo vinieron de la mano de tres grandes pilares que serían las virtudes relacionales: la gradualidad, la flexibilidad y el equilibrio. Así, se buscaba que la integración fuera paso a paso, pero sin dejar de pensar en cada una de las entidades soberanas, bregando siempre porque el esfuerzo de uno venga acompañado por el del otro.

Luego de un par de años de trabajo diplomático, el Tratado de Ouro Preto de 1994 fue el basamento institucional que se requería para poder afianzar las estructuras iniciales del espacio. Nacerán los primeros institutos como la Comisión de Comercio y otros más que sólo tuvieron un carácter deliberativo y claramente poco ejecutivos y prácticos.

Hasta el 2005, fecha en la cual se crea definitivamente el Parlamento del Mercosur, se sucederán una serie de Protocolos que pretendían dotar al proceso de estructuras y esquemas relacionales para el mayor compromiso democrático y la solución pacífica de las controversias entre los Estados Miembros. Serán Brasilia, Ushuahia y Olivos los tres grandes puntos del camino hacia la consolidación.

II. LOS PROBLEMAS DEL MERCOSUR

Luego de casi 25 años de vida, este espacio se encuentra aún en construcción. Ello es, sin lugar a dudas, por los grandes problemas que ha tenido que enfrentar. Analizaremos algunos de ellos:

II.1 Los vaivenes políticos

Sin duda, el mayor problema que afronta el Mercosur es y ha sido el político. Los vaivenes de los Ejecutivos de los países han demostrado la poca vocación real que tienen a integrarse. Las constantes disputas entre los Estados, el poco uso del diálogo y la diplomacia y los incesantes cambios de gobierno e ideologías fruto de crisis políticas y económicas, han demostrado que los problemas internos son mucho más importantes en la agenda que los externos.

Si analizamos la historia institucional de casi todos los Estados Miembros, podremos apreciar que existe una ida y venida del neoliberalismo y el populismo, con discrepancias sobre la mirada internacionalista, integracionista y económica que generan claramente una desunión de los propósitos para los cuales la estructura fue creada.

Podríamos generar 3 estadios del pensamiento político, conforme a las gestiones llevadas a cabo por los altos mandatarios de los países que conforman al Mercosur: un primero, que podríamos llamar “fundacional”, donde el espíritu creador y prometedor eran un viento que insuflaba aires de grandeza; un segundo, en el que comenzaron los problemas internos, al que podríamos llamar “de estancamiento”, donde los problemas de los procesos de cada uno de los Estados estaban por encima de lo que se necesitaba para el bloque; por último, un tercer estadio, al que llamaremos “refundador sudamericano”, que vino de la mano de los gobiernos populistas que hicieron una política general de cooperación Sur-Sur y reencontraron en el Mercado Común un esquema no sólo de relación económica, sino también un eje discursivo político.

II.2 El constante espejo

El Mercosur sufre del complejo de inferioridad frente a otros procesos de integración. Uno de los factores que influyen en este complejo es la existencia de la Unión Europea y el crecimiento exponencial que vivió en las relaciones internas de sus Estados en los años en los que el Mercosur comenzó a existir. Sobre esto, hay que atender que son dos procesos completamente distintos, que han nacido en tiempos dispares y que, quizás, buscan objetivos disímiles más allá de la semejanza del tipo estructural que poseen. Así, este complejo se potencia sin encontrar un reflejo de identidad entre los dos procesos, pero enmarcado en un esquema global de relaciones mediáticas que ponen en frente a los dos y muestran el avance de uno y el estancamiento de otro.

II.3 La falta de estructuras

Si bien el Mercosur ha creado una serie de estructuras que bregan por el mantenimiento del proceso con vida, no existen al día de hoy una serie de espacios donde realmente se pueda encontrar una gestión de las cuestiones comunes a los Estados.

Así, siguen siendo hoy las Cumbres de Presidentes el núcleo vital del Mercosur, dependiendo así absolutamente de las idas y venidas de los Ejecutivos y sus relaciones, como así también –obviamente– de la afinidad personal que puede existir entre los Mandatarios.

El hecho de no contar con estructuras estables ha generado que los casi 300 millones de habitantes de la zona, que se extiende en casi 15 millones de km², no reconozcan al Mercosur como un actor político, sino más bien como un constante anhelo que quizás nunca se parezca a esa Unión Europea que ilustra el ejemplo a seguir.

Que falten estructuras no quiere decir que no existan, pero su existencia ha quedado sometida a una temporalidad intermitente y a un presupuesto que depende de las economías fluctuantes de cada uno de los Estados.

III. EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR COMO UN NUEVO PARADIGMA DEMOCRÁTICO

El Parlamento del Mercosur es hoy uno de los sueños del ideario fundacional que más se ha hecho realidad. Esto ha venido de la mano –como era de esperar– de intermitentes actuaciones estatales que fueron cruzadas transversalmente por el anhelo de vivir democráticamente el espacio.

En la historia de los países de latinoamérica hay una página oscura de dictaduras e irrupciones del orden democrático, por eso el afianzamiento de los esquemas constitucionales ha sido una prioridad *ad intra* en cada uno de los Estados. Hoy, eso se traduce también en el espacio del Parlamento.

Nacido definitivamente en 2005, este órgano legislativo del Mercosur ha sido uno de las estructuras en las que, quizás, se han podido ver estas virtudes de las que hablábamos: gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Ha sido un proceso gradual que se ha implementado por etapas, pasando poco a poco a recibir competencias para actuar, aunque sabemos que estas todavía no pueden ser plenamente legislativas. Ha sido un proceso flexible, pues ha tenido que asumir vaivenes políticos y económicos que han mermado los deseos iniciales de encontrar en sus paredes un lugar donde potenciar el Mercosur. Por último, ha sido un proceso equilibrado, porque ha tratado de que participen en su seno todos los Estados Miembros, en base a una proporcionalidad conforme a la población que cada uno de ellos tiene.

Este Parlamento se constituye en un paradigma democrático, porque se pretende que en su hemicycle se discutan las decisiones que fomenten el proceso de integración. Ahora bien, no sólo es por ello, sino también porque se pretende que los Parlamentarios accedan a sus bancas en virtud de una elección democrática, siendo poseedores de un mandato dado por el propio pueblo y no por un Congreso nacional o el Ejecutivo de cada Estado.

El problema que afronta este espacio, que pretende ser democrático, es que sus decisiones tengan un grado de ejecutoriedad, ya que hasta hoy esta característica es predicable del Consejo Mercado Común o del Grupo Mercado Común, pero no a esta estructura. Así, afianzado en el ideal democrático, podría contar con una espalda que permita demostrarle al proceso que en su seno se pueden discutir grandes decisiones y con ello generar pasos agigantados a la constitución de este espacio regional.

IV. LOS DESAFÍOS DEL PARLASUR

Nos toca ahora poder hablar de los desafíos que presenta este Parlamento. Los dividiremos en puntos para un mejor tratamiento.

IV.1 El afianzamiento de la idea de Mercosur

Uno de los desafíos que presenta el Parlasur es poder potenciar con sus acciones la idea general de que existe este esquema integracionista, que es viable y que se debe compartir una idea general de desarrollo. Lo que hace falta en el Mercosur es una cultura institucional marcada por símbolos y signos eficaces que permitan pensar a los ciudadanos y a los dirigentes de los Estados que forman parte de una estructura regional en la que se comparten ideales y valores, a más de estructuras y organizaciones.

El Parlasur debe afrontar el desafío de pensar al Mercosur, con acciones y gestos que hagan al espacio confiable y permitan que crezca y se desarrolle.

IV.2 El afianzamiento de la participación ciudadana: ¿Parlamentarios electos o designados?

El segundo desafío se orienta a afianzar en los ciudadanos que forman parte de los Estados Miembros a que participen en su estructura parlamentaria. Así, un primer acercamiento debe darse por las elecciones populares y directas de los representantes.

Cuando se pensó en cómo sería la naturaleza del mandato de los Parlamentarios, se lo hizo con un esquema gradual, de manera tal que habría dos momentos: el primero sería de representación indirecta, con miembros que provendrían de cada uno de los Congresos de cada país, por lo que su elección pasaba por el órgano que delegaba en éste funciones de representación ante el Mercosur, siendo esta una carga anexa a su función de Diputado o Senador nacional. Esto implicaría no sólo que el ciudadano que ejerce el cargo no ha sido designado para tal función por los pobladores del Estado, sino que además sería una función que relegaría para dar prioridad a los asuntos internos.

El segundo momento estaría enmarcado en las elecciones populares de sus miembros. Esto generaría un mandato directo para los Parlamentarios, quienes tendrían en sus espaldas el objetivo de ejercer las funciones únicamente para el beneficio del espacio mercosureño, impulsando así al bloque.

En este orden de ideas, se dejó a los Estados Miembros a que modificasen sus legislaciones de manera tal que pudiesen establecer el momento en que sus Parlamentarios dejarían de ser elegidos indirectamente y pasarían a ser elegidos popularmente. Quizás este es el error más grave que se cometió en el ámbito del Parlasur, porque esto generó que hoy en día convivan en el mismo hemisferio personas que cumplen la misma función, pero que provienen de dos tipos de mandatos.

Al día de hoy, sólo Paraguay y Argentina han modificado su legislación electoral y ha sido sólo el primer Estado el que ya eligió en dos oportunidades a los Parlamentarios. El más austral de los países del Mercosur, por su parte, elegirá en Octubre de 2015 a los representantes a través de elecciones abiertas y obligatorias.

El hecho de que existan países donde se han nombrado a los Parlamentarios y países en los que se eligen a éstos, ha generado también un cambio en el número de representantes, lo que conduce a un desequilibrio.

Si todos los países cambiaran sus legislaciones y eligieran a sus Parlamentarios mercosureños, el esquema en número quedaría conformado de la siguiente manera: Brasil dejaría de tener 37 Parlamentarios y pasaría a tener 75 (un incremento que supera el 100%); Argentina dejaría de tener 26 y pasaría a tener 43 (un incremento relativo al 65%); Venezuela dejaría de tener 23 bancas para pasar a 32 (casi un 30% de incremento); Paraguay continuaría con sus 18 representantes, lo mismo que Uruguay, no registrándose aumentos en estos Estados.

Cabe destacar que estos incrementos son un tanto más fiables en relación a la cantidad pobladores que posee cada Estado y son representativos además de la capacidad de decisión que pueden tener, por ejemplo, dos países del bloque, ya que Argentina y Brasil podrían tomar decisiones en conjunto que no podrían ser derrocadas ni siquiera por la fuerza de tres países, ya que los votos de Venezuela, Paraguay y Uruguay juntos representarían 68 contra los 118 del primer grupo. El esquema de juegos que se pueden llevar adelante, mostraría que Brasil sólo con tener un país de pequeña representación a su favor ya podría igualar los votos que tengan los restantes.

La cuestión de la cantidad de parlamentarios que tendrían cada país pone de manifiesto una vez más la importancia que tiene Brasil para el bloque, ya que sus votos serán definitivos en el esquema de posibles acciones que desarrolle el organismo parlamentario.

IV.3 La atribución de competencias legislativas

El tercer desafío que presenta el Parlasur es el cambio en la concepción de su naturaleza jurídica, lo que llevaría a que deje de tener competencias para elaboración de documentos que sólo son deliberativos y poco ejecutivos, para pasar a tener una verdadera capacidad de legislación aplicable a todos los Estados Miembros.

Ahora bien, este desafío hoy en día no es una prioridad en los Ejecutivos que integran el bloque, porque sería someterse a un espacio más de reglamentación normativa. Esto se sustenta en el pensamiento generalizado de que el Mercosur no funciona y no sirve aún como lugar de integración.

Consideramos que el futuro del Parlasur y su afianzamiento como actor dentro del proceso pasará porque en su seno se pueda discutir, decidir y obligar a los Estados a adoptar sus decisiones. Claramente, esto atentaría contra el poder de los Presidentes, pero en algún momento se deberá tomar la decisión de seguir adelante o estancarse *ad eternum* en esta estructura obsoleta.

V. CONCLUSIONES

El Parlasur, si bien es una estructura creada por los Estados Miembros, requiere de la ayuda de ellos para poder llevar adelante el propósito legislativo propio para el cual ha nacido. Así, la voluntad política de cada uno de los participantes en el proceso de integración debe venir de la mano de la modificación de sus legislaciones internas para lograr que el ideal democrático mercosureño pueda vivirse con este espacio en el cual pueda existir una verdadera participación ciudadana. Además, debe darse un cambio de pensamiento y de cultura general que permita que el Parlasur sea un lugar donde confluyan los anhelos de crecimiento de la integración, de la mano de competencias legislativas que ayuden a afianzar este esquema.

El cambio por parte de los Ejecutivos, la confianza en este Parlamento y el verdadero trabajo de éste, son los pilares que permitirán que el Parlasur deje de ser un desafío y pase a ser una realidad. ■