

El Parlamento del Mercosur. ¿Un avance hacia la institucionalización?

Nicolás M. Perrone y Welber Barral

1. Introducción

El proceso de integración iniciado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con el Tratado de Asunción en 1991 ha transitado, en forma oscilante y con algunos altibajos, sus primeros quince años de vida. Durante este lapso de tiempo diversas opiniones se han escuchado respecto de las perspectivas de profundización del acuerdo regional. La mayoría no dudan en señalar al Mercosur como una alternativa posible hacia un desarrollo sostenible, sin embargo otras tantas han destacado deficiencias que obstaculizan la consecución de un área económica altamente integrada y complementada.

El déficit institucional es, en este sentido, una de las grandes deudas del Mercosur, cuestión sobre la cual no existen iniciativas concretas, ni tampoco parece entreverse una fuerte voluntad política en esa dirección. Como sugiere Barbosa, «el principal problema del Mercosur, al día de hoy, es su déficit institucional».¹

Sin embargo, y aún con todos sus defectos, la próxima constitución del Primer Parlamento del Mercosur, que tendrá lugar sobre la base del ya vigente Protocolo Constitutivo, merece ser analizada en el marco de un contexto todavía optimista del Mercosur para sus dos principales socios (Argentina y Brasil), a lo que podría sumarse el apoyo de Venezuela.

La coyuntura, tanto regional como internacional, agrega un importante ingrediente a este hecho institucional. Existen desafíos importantes en el ámbito externo, que

¹ BARBOSA, Rubens. *Secretaría Técnica del Mercosur*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2006.

implican negociaciones paralelas a nivel multilateral como birregional. Asimismo, este escenario está condicionado por el esfuerzo de los Estados Unidos para cerrar acuerdos comerciales bilaterales, asunto que también conlleva un desafío institucional para el bloque.

En el plano regional, el ingreso de un nuevo Estado al proceso de integración, de la importancia política de la Venezuela de Chávez, se inserta en un contexto de disputas bilaterales, como ser la de las «pasteras», demostrando la impotencia de las actuales instituciones para responder en forma rápida y eficiente a los problemas que sufre el proyecto regional.

Este trabajo busca analizar en qué medida el Parlamento del Mercosur podrá contribuir a la demanda de mayor institucionalidad del bloque. Esta institución ya es una realidad, y su puesta en pleno funcionamiento es una cuestión de calendario ya resulta en sus reglas constitutivas, como se explicará luego.

Para alcanzar el objetivo propuesto, la sección siguiente revisará (como marco analítico) algunos consensos sobre la correlación entre instituciones y desarrollo regional. Luego, nos concentraremos en la estructura del Parlamento del Mercosur y sus principales características. Para finalizar, la conclusión contrasta estas características con el marco propuesto, a los efectos de sugerir alternativas para el mejor funcionamiento del Parlamento del Mercosur.

2. Instituciones regionales y desarrollo

Un marco analítico para considerar la eventual contribución del Parlamento del Mercosur a la mayor institucionalidad del bloque requiere, inicialmente, una definición de lo que entendemos por institucionalización, institucionalidad e instituciones.

Esta delimitación conceptual es necesaria, para que el debate no adopte dimensiones inasibles, en razón de la vaguedad de los conceptos empleados. Más aún, cuando los términos utilizados admiten connotaciones distintas, incluso entre los mismos politólogos.

De hecho, el término «institucionalización» admite variaciones en su concepto que, en el fondo, distan de ser menores. Mientras la Real Academia Española pone el acento en el estado legal o la legalización,² otras definiciones apuntan a la cuestión sociológica, refiriendo por este concepto mecanismos de legitimación producidos por las distintas sociedades.³ García-Pelayo señala que «la institucionalización del poder

² Conforme <<http://www.rae.es>>.

³ Conforme Renate Rott, disponible en <<http://www.lai.fu-berlin.de>>.

es la operación jurídica por la cual el poder político es transferido de la persona de los gobernantes a una entidad abstracta: el Estado. El efecto jurídico de esta operación es la creación del Estado como soporte de poder independiente de la persona de los gobernantes». ⁴

A los efectos de este trabajo, institucionalización debe ser entendido como un proceso por el cual las instituciones se vuelven más organizadas y se diferencian de otras organizaciones políticas. ⁵ En cuanto al concepto de institución, este se refiere, genéricamente, a las «reglas de juego» y la forma en que son efectivizadas, adoptando la definición clásica de Douglas North. ⁶

Desde esta perspectiva, el proceso de institucionalización debe ser entendido como un fenómeno positivo. Institucionalizar implica promover la autonomía y la identidad de una organización en dirección a sus objetivos declarados. A pesar de que la literatura sobre institucionalización en procesos de integración sea incipiente, existe literatura respecto del caso de la Unión Europea. Héritier identifica —a partir de esta experiencia— tres procesos posibles: a) la modificación explícita de las reglas formales existentes, por medio de acuerdos o de negociación; b) la formulación de nuevas reglas y estrategias informales; c) otros métodos indirectos de evitar impasses, comprometiendo previamente a los actores con poder de decisión relevante, al restringir las cuestiones más delicadas a círculos limitados, o al incluir esas cuestiones en nuevos contextos políticos donde ellas tiene mayor chance de ser resueltas por consenso. ⁷

El debate sobre institucionalización, por lo tanto, es factible una vez aceptado que elevar la eficiencia de las instituciones en los procesos de integración regional es un componente esencial para un proyecto conjunto de desarrollo. En efecto, estudios empíricos recientes demuestran que el papel de las instituciones para el desarrollo es, sobre todo en una sociedad de conocimiento, mucho más importante que lo que imaginaban los primeros teóricos del desarrollo económico. ⁸

De esta manera, la fragilidad de las instituciones tiene impacto directo en la reducción de las inversiones en la región económica en cuestión, eleva los costos de transacción

⁴ GARCÍA-PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial, 1984, p. 96.

⁵ Este concepto se basa en David Judge, «Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?». *Government and Opposition*, vol. 38, N° 4, pp. 497-516, octubre 2003.

⁶ NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Este concepto de North, cuyo análisis de la relevancia de las institucionales para el desarrollo económico le significó el premio Nóbel de Economía, es fundamental para la Nueva Economía Institucional.

⁷ HÉRITIER, Adrienne. *Overt and Covert Institutionalization in Europe*. Bonn: Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Junio 2000. Disponible en <www.mpp-rdg.mpg>.

⁸ RODRIK, Dani, Arvind SUBRAMANIAN, Francesco TREBBI. *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. NBER, 2002.

—distorcionados por la corrupción o falta de credibilidad—, y disminuye los beneficios de actividades productivas.⁹

Existe una correlación ya demostrada, mucho más específicamente, entre fragilidad de las instituciones jurídicas (que en forma general incluye toda la estructura regulatoria) y el desarrollo económico. La baja seguridad jurídica restringe el planeamiento de los agentes privados, además de aumentar la duda y los riesgos. Por otro lado, la inseguridad jurídica también afecta las libertades públicas, reduciendo la calidad de vida y el compromiso de los actores sociales con las instituciones.

Frente a esta premisa, los formuladores de políticas públicas tienen la misión de elevar el grado de institucionalidad. Para ello es necesario operar sobre tres ejes: a) factores internos a la organización, b) factores de relación con el ambiente político y c) factores normativos.

En lo que se refiere a los factores internos, es necesario promover mayor coordinación y comunicación entre las dependencias y unidades de cada organización; aumentar la estabilidad decisoria, imprimiendo mayor seguridad a los procesos internos; asegurar la continuidad de los proyectos, para evitar pérdidas de tiempo y recursos en planes inconclusos; garantizar la eficiencia y rapidez en la implementación de las decisiones; y aumentar el nivel de confianza entre los administradores de la institución y entre estos y los destinatarios de su misión institucional.

En lo que se refiere a la relación con el ambiente sociopolítico, una organización que busca mayor institucionalidad debe: reducir el tiempo de respuesta a demandas de la sociedad y de los agentes económicos afectados; garantizar transparencia del proceso decisorio, como medio para lograr legitimidad política; permitir la participación de entidades de la sociedad civil, para evitar las críticas referidas al déficit democrático; proveer información pública respecto de sus actividades; y reflejar su capacidad para representar en forma ecuánime los intereses involucrados.

Todavía pueden identificarse algunas cuestiones necesarias para lograr mayor institucionalidad, relacionadas con el plano normativo: las reglas de la organización deber ser claras y precisas; garantizar un tratamiento equitativo a los ciudadanos afectados; generar directivas en cuanto a la atribución de responsabilidades de los administradores; incluir garantías de participación democrática; y constituir un sistema de solución de controversias ágil y con garantías de cumplimiento de sus decisiones.

⁹ KAUFMAN, Daniel. *Measuring Governance*. Washington: World Bank, 2006.

3. Del modelo analítico al caso del Parlamento del Mercosur

A partir de este modelo, aun cuando simplificado y genérico, se pueden realizar algunas consideraciones sobre la constitución del Parlamento del Mercosur.

La idea de dotar al proceso de integración de una institución con representación popular no es nueva. En el Tratado de Asunción existe una cláusula, sin fecha definida, para la constitución de un parlamento supranacional.¹⁰ Incluso, dicho tratado estableció una Comisión Parlamentaria Conjunta, cuyo reglamento interno fue aprobado en 1991.

En la reestructuración del Mercosur efectuada por el Protocolo de Ouro Preto, la Comisión Parlamentaria Conjunta fue incluida como uno de los órganos principales, pero sin capacidad decisoria, ni de control legislativo de las reglas del bloque. En términos del proceso de creación normativa, su competencia fue restringida a la facultad de formular recomendaciones.¹¹ En la práctica, esta Comisión sirvió para generar contactos entre los parlamentarios seleccionados por los respectivos congresos nacionales, además de promover la compilación de las normas de Mercosur y realizar seminarios. Según el trabajo de Bouzas y Stoltz, la Comisión Parlamentaria Conjunta no obtuvo éxitos en su tarea de desempeñar un papel de generación de iniciativas y asesoría de los órganos decisorios, ni generó resultados en su misión de acelerar o facilitar la internalización de las normas del Mercosur.¹²

En los últimos años, las tentativas para relanzar el Mercosur, en el marco de la importancia dada a la integración regional, incluyeron propuestas en el sentido de materializar una institución parlamentaria regional. El Programa de Trabajo del Mercosur 2004-2006 indicó, como uno de los objetivos a ser alcanzados, la creación de una conciencia ciudadana en el Mercosur.¹³ Posteriormente, la Decisión N° 49/04 declaró a la Comisión Parlamentaria Conjunta como comisión preparatoria para la instalación del Parlamento del Mercosur, antes de diciembre de 2006.¹⁴

¹⁰ Tratado de Asunción (1991), artículo 24.

¹¹ Protocolo de Ouro Preto, artículo 22.

¹² BOUZAS, Roberto y Hernán SOLTZ. «La formación de instituciones regionales en el Mercosur». En Chudnovsky & Fanelli. *El desafío para crecer*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2001, p. 187. Para Gratius y Nolte «Debido a sus limitaciones estructurales y características propias, la Comisión no responde a ninguna de las tres responsabilidades parlamentarias: 1) representar a los ciudadanos, 2) reunir intereses nacionales favorables a un «bien común», y 3) supervisar el proceso de integración y la aplicación de normas y decisiones». Conforme GRATIUS, Susane y Delfet NOLTE. «Parlamento trasnacional e integración». *Plenarium*, 1, 2004, pp. 78-97.

¹³ Consejo del Mercado Común, Decisión N° 26/03.

¹⁴ Consejo del Mercado Común, Decisión N° 49/04. El Parlamento fue instalado el 14 de diciembre de 2006, en una sesión solemne en Brasilia. Representantes de los Países Miembros y de Venezuela coincidieron en que se trataba de un momento histórico, que legitimaba la integración y la representación de sus pueblos.

En diciembre de 2005, el Consejo del Mercado Común aprobó el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.¹⁵ Sometido a ratificación, el Protocolo fue rápidamente aprobado por Argentina, Brasil y Paraguay durante el año 2006. El Uruguay recién lo ratificó en noviembre de aquel año, después de un áspero debate interno en aquel país.¹⁶

Fundamentalmente, el Protocolo constitutivo reconoce cuatro funciones básicas para el Parlamento del Mercosur: a) fortalecer la cooperación entre los congresos nacionales; b) agilizar la incorporación en los ordenamientos jurídicos internos; c) contribuir a una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes; d) apoyar el compromiso democrático del Mercosur.¹⁷

Para el cumplimiento de esas funciones, se brindan determinadas competencias al Parlamento. En realidad, en muchos puntos el texto es genérico. Principalmente, en lo que hace a las competencias relativas a la cooperación interparlamentaria: la atribución de «desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales» y de «Mantener relaciones institucionales con los Parlamentos de terceros Estados y otras instituciones legislativas».¹⁸

De la misma forma, en lo que se refiere al compromiso democrático del Mercosur, el Parlamento debe «velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes».¹⁹ Junto con esta obligación, está la de elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes.²⁰ No es del todo clara la pertinencia de esta misión para este órgano parlamentario, toda vez que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otras organizaciones no gubernamentales realizan una tarea parecida.

En lo que hace a la representación de los intereses de los ciudadanos del Mercosur, el Protocolo permite que el Parlamento invite representantes del Mercosur para

¹⁵ Consejo del Mercado Común, Decisión 23/05.

¹⁶ Entre los opositores al Parlamento, estaba el ex presidente Luis Alberto Lacalle, quien dijo «Nos oponemos y nos opondremos con todas nuestras fuerzas y en todos los terrenos [al Parlamento], lo que es a nuestro juicio desvirtuar el origen del Mercosur, que es exclusivamente económico y comercial [...]. El asunto es contrario a los intereses y a la independencia de Uruguay». *Oposición en Uruguay al Parlamento del Mercosur*, ADNmundo, 15/07/2005. El ex presidente Julio María Sanguinetti manifestó que «el Parlamento es un error, está fuera de tiempo, no debería impulsarse y nos va a perjudicar», entretanto, el líder del Partido Nacional, Jorge Larrañaga, sentenció que «Este organismo no le va a aportar nada al país y mucho menos una mejor calidad al proceso de integración regional». A pesar de la oposición, el congreso uruguayo aprobó el Protocolo con los votos de la coalición de izquierda. Conforme *El Congreso uruguayo aprobó el Parlamento del Mercosur*, ADNmundo, 22/11/2006.

¹⁷ Consejo del Mercado Común, Decisión N° 23/05 [CMC/Dec. 23], Preámbulo.

¹⁸ CMC/Dec. 23, artículo 4, incisos 15 y 16.

¹⁹ CMC/Dec. 23, artículo 4, inciso 2.

²⁰ CMC/Dec. 23, artículo 4, inciso 3.

informar sobre temas específicos, realice reuniones con el Foro Consultivo Económico-Social y otras reuniones públicas, para tratar temas referidos a la marcha del proceso de integración.²¹ En la práctica, muchas han sido las actividades organizadas por la Comisión Parlamentaria Conjunta. Como novedad, existe la posibilidad de recibir peticiones de particulares, y dirigir esos pedidos a los órganos decisorios, sin que la opinión del Parlamento sea vinculante para ellos.²²

Además, en términos de la representación de los intereses de los ciudadanos, cabe notar que el Protocolo tampoco incrementa sustancialmente el poder de fiscalización del Parlamento sobre los demás órganos del Mercosur. Hay apenas una disposición incipiente en este sentido, al establecer que el Parlamento recibirá «dentro del primer semestre de cada año un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría del Mercosur del año anterior».²³

El Protocolo no innova en lo que hace a la ausencia de poder legislativo del Parlamento, al reiterarse que su poder es de iniciativa y consulta, sin que se prevea capacidad decisoria alguna. De esta manera, el Parlamento puede proponer proyectos de norma al Consejo del Mercado Común y elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientadas a armonizar las legislaciones nacionales de los Estados Partes.²⁴ Efectivizar estas propuestas dependerá, en la práctica, de un alto grado de articulación con los congresos nacionales, a fin de que los proyectos de normas no se conviertan en material de los archivos parlamentarios.

En lo que se refiere a normativa Mercosur, sí hubo innovaciones en el procedimiento de incorporación de normas en los respectivos ordenamientos nacionales. Aunque la agilización del procedimiento ya estaba prevista como una tarea de la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Protocolo fue bastante más explícito al establecer plazos e indicar mecanismos preferenciales para la incorporación de normas del Mercosur.²⁵

²¹ CMC/Dec. 23, artículo 4, incisos 6 y 9.

²² CMC/Dec. 23, artículo 4, inciso 10.

²³ CMC/Dec. 23, artículo 4, inciso 19.

²⁴ CMC/Dec. 23, artículo 4, incisos 13 y 14. El artículo 19 describe los tipos de actos del Parlamento: 1. Dictámenes; 2. Proyectos de normas; 3. Anteproyectos de normas; 4. Declaraciones; 5. Recomendaciones; 6. Informes y 7. Disposiciones.

²⁵ La relevancia de este inciso merece su transcripción «12. Con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del Mercosur, antes de su aprobación. Si el proyecto de norma del Mercosur es aprobado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de dicha aprobación. En caso que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si este no se hubiere expedido en el plazo mencionado en el primer párrafo del presente numeral, la misma seguirá su trámite ordinario de incor-

En el caso de dudas respecto de la interpretación o la pertinencia jurídica de una norma, se estableció la posibilidad, incluso, de que el Parlamento solicite opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión.²⁶ La intención parece ser garantizar que, en seis meses, las normas del Mercosur ya hayan sido incorporadas (o rechazadas, si fuese el caso). Esto resolvería uno de los grandes problemas actuales, en términos de seguridad jurídica en el Mercosur; dado que en virtud de los atrasos en los procesos de incorporación, una cantidad importante de normas regionales todavía no se encuentran vigentes. La consecuencia es que negociaciones comerciales largas se vuelven inútiles, porque las normas tardíamente incorporadas tenían como objetivo resolver problemas que, quizás, ya no forman parte del presente.

No obstante, para que el mecanismo de incorporación de normas sea efectivamente agilizado, ciertas condiciones deberán cumplirse. La primera de ellas es que el Parlamento del Mercosur genere credibilidad para los congresos nacionales, articulando su funcionamiento con ellos. La segunda es la comunicación eficiente entre el Parlamento y los órganos decisorios, a fin de que los plazos sean debidamente cumplidos. La tercera es la posibilidad de crear un ámbito de debate en el Parlamento, de manera de contribuir a la concreción de textos aceptables y, en la medida de lo posible, indemne a críticas a nivel nacional.

El cumplimiento de estas condiciones dependerá, entre otros, de la existencia de una estructura administrativa competente y de un alto grado de legitimidad por parte de los representantes electos. Esta afirmación implica dos cuestiones: a) cómo será estructurado el parlamento, y b) cómo serán electos sus representantes.

El Protocolo fue generoso al definir la estructura administrativa del Parlamento: este tendrá su sede en Montevideo, donde se reunirán mensualmente los representantes, debidamente asistidos por personal técnico contratado mediante concurso público internacional.²⁷

Respecto de la elección de los parlamentarios, el Protocolo establece tres fases. En la primera etapa —de transición— que se extiende hasta finales de 2010, cada congreso

poración. Los Parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del Mercosur que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, mencionado en el párrafo anterior. El plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el párrafo precedente, será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, contados a partir del ingreso de la norma al respectivo Parlamento nacional. Si dentro del plazo de ese procedimiento preferencial el Parlamento del Estado Parte rechaza la norma, esta deberá ser reenviada al Poder Ejecutivo para que la presente a la reconsideración del órgano correspondiente del Mercosur.

²⁶ CMC/Dec. 23, artículo 13.

²⁷ CMC/Dec. 23, artículos 16 a 18.

nacional seleccionará dieciocho representantes entre sus miembros. Antes de la segunda etapa de transición —entre 2011 y 2014—, cada Estado Parte deberá elegir, de acuerdo con su agenda electoral, los parlamentarios para el mandato siguiente, de cuatro años. A partir de 2014, «los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto», de forma simultánea en todos los Estados Miembros, en el «Día del Mercosur Ciudadano», que será fijado por el Consejo del Mercado Común.²⁸ Los candidatos a parlamentario del Mercosur, curiosamente, no podrán estar ejerciendo mandato legislativo en sus respectivos países de origen, ni tener cargos en otros órganos del Mercosur.²⁹ Al mismo tiempo, los parlamentarios tendrán determinadas inmunidades, las que serán garantizadas por el Acuerdo de Sede a ser firmado.³⁰

A pesar del entusiasmo creado en algunos sectores, ciertas previsiones a propósito de la estructura del Parlamento pueden suscitar preocupación. En primer lugar, debido a los aspectos prácticos que implica organizar una elección general para todo el Mercosur, un día distinto de las elecciones regulares, para elegir los parlamentarios regionales. En segundo término, por el desconocimiento de una parte importante de la población sobre qué es el Mercosur y la importancia de elegir a sus representantes allí. Creer que ese desconocimiento desaparecerá en el corto o mediano plazo, al menos en la Argentina y Brasil, parece ser más una mera expresión de deseos que un objetivo realizable. En tercer lugar, será necesario atender la forma en que los partidos políticos y los candidatos enfrentarán estos comicios, siendo importante la relevancia que otorguen a ellos.

De la misma forma, en términos institucionales, tal vez haya sido demasiado ambiciosa la idea de separar legisladores nacionales de regionales. Aunque es comprensible el intento por garantizar independencia y compromiso con el proceso de integración regional, puede verse, por otro lado, que la candidatura a parlamentario regional estará, por lo menos en el caso argentino, atada a las vicisitudes partidarias coyunturales, como ocurre actualmente. De esta forma, parece difícil que esta división genere beneficios en un corto plazo, mientras que uno de los principales objetivos, que es la pronta internalización de las normas Mercosur en los ordenamientos nacionales, quizás podría articularse mejor si el Parlamento del Mercosur estuviera integrado por legisladores nacionales.

²⁸ CMC/Dec. 23, artículo 6.

²⁹ CMC/Dec. 23, artículo 11.

³⁰ CMC/Dec. 23, artículo 12.

4. Conclusión

Luego de esta somera descripción del Parlamento del Mercosur, retomaremos el análisis analítico propuesto, con la finalidad de responder en qué medida el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur contribuye a mejorar el grado de institucionalidad del bloque.

En lo que se refiere a los factores internos del Mercosur, cabe resaltar un posible aumento en la estabilidad decisoria, a partir del papel del Parlamento en la incorporación de las reglas aprobadas a nivel regional. Los resultados en el modelo analítico considerado dependerán de la capacidad de iniciativa de los parlamentarios y del grado de compromiso político que dediquen a la estructuración del Parlamento. En otras palabras: la coordinación con los demás órganos del Mercosur dependerá, fundamentalmente, de la iniciativa de los parlamentarios; de la misma forma, la continuidad de los proyectos podrá ser reforzada si los parlamentarios ejercen su poder de fiscalización. Por otro lado, la imprescindible generación de un ámbito de confianza entre los políticos electos dependerá no solo de la interacción personal, sino también del papel y el grado de libertad que otorguen los gobiernos nacionales, del rol que adopte la sociedad civil, e inclusive del grado de divulgación que alcance la existencia del Parlamento entre los futuros electores.

Las conclusiones también son condicionadas, en cuanto a los factores sociopolíticos. El Protocolo otorgó cierta capacidad para responder a las demandas de la sociedad, y fijó reglas tendientes a otorgar gran transparencia a su funcionamiento. En lo que se refiere a la identidad del Parlamento, inclusive a su independencia de los demás órganos, esta dependerá mucho más de su capacidad de articular y divulgar su papel entre los grupos de interés regionales / nacionales, y la sociedad en su conjunto.

Si esto ocurre, y el Parlamento obtiene cierta representatividad, surgirán paradójicamente críticas con relación a su composición, sobretudo en lo que se refiere a la existencia del mismo número de representantes para áreas con diferencias demográficas abismales.³¹

Respecto del plano normativo, cabe referir, en dirección hacia una mayor institucionalidad, que el Protocolo estipula mecanismos que redundarán en mayor previsibilidad en la creación y vigencia de las normas. La omisión, sin embargo, se encuentra en la limitación del poder de fiscalización y de atribución de responsabilidad de los administradores y representantes de los Estados Partes. Una norma abierta, quizás,

³¹ En este sentido, cabe observar que, a pesar de tener cada país el mismo número de representantes, el financiamiento del Parlamento será sufragado en razón del producto bruto interno de cada Estado Parte (artículo 19).

podría suplir estas deficiencias: El Protocolo atribuye al Parlamento «realizar todas las acciones que correspondan al ejercicio de sus competencias».³² En el caso que esta institución sea liderada por personalidades pro activas, y cuente con la voluntad y el entusiasmo de todos sus miembros, el Parlamento podría adoptar, con fundamento en esa norma, medidas de efectiva fiscalización de los demás órganos y de afirmación de su identidad frente a la comunidad del Mercosur.

En conclusión, puede afirmarse que la evolución del Parlamento del Mercosur, para alcanzar los objetivos descriptos en el Protocolo, obedecerá no solo a una estructura normativa —ya existente y lo suficientemente amplia como para permitir un elevado grado de institucionalización—, sino a un funcionamiento estable y coordinado con los demás órganos del Mercosur y los congresos nacionales.

Aunque transmita una visión demasiado optimista del futuro funcionamiento del proceso de integración regional, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur ya logró resultados positivos, al incluir nuevamente los intereses regionales en la agenda política, en este inicio del año 2007. Otras repercusiones importantes pueden surgir de ello, tanto en el plano político como en la reformulación jurídica de las reglas regionales, concediéndoles mayor efectividad.³³

Hoy estamos frente a un momento crucial para el futuro del Mercosur. Si es bien conducido, el Parlamento puede traer consigo una contribución institucional relevante. Sus reglas constitutivas permiten un grado de participación interesante, que puede ser ampliado sobre la base del principio de competencia residual. Para ello, será necesario que los entusiastas del proceso de integración trabajemos sobre metas concretas, y no dejemos que la oportunidad se pierda en un cúmulo de declaraciones políticas pomposas sin gravitación práctica alguna.

³² CMC/Dec. 23, artículo 4, inciso 22.

³³ Un ejemplo en este sentido fue la creación, por el Supremo Tribunal Federal y por Itamaraty, del Núcleo de Estudios para la Internacionalización y Aplicabilidad de las Normas del Mercosur, que pretende «estudiar las maneras de incorporar al ordenamiento jurídico nacional las normas del Mercosur y su aplicación de forma más fácil, más armónica y más habitual para cada Estado Parte». Conforme *Ellen Gracie y Celso Amorin formalizaban la creación del núcleo sobre aplicabilidad de normas del Mercosur*, Noticias del STF, 12/02/2007. En el Congreso brasileño hay, incluso, una nueva propuesta de resolución conjunta de ambas cámaras de su congreso, que acelera la tramitación de las propuestas presentadas por la comisión de representantes del Mercosur. Se prevé que esta resolución podría ser aprobada antes de la primera sesión ordinaria del Parlamento del Mercosur en Montevideo. Conforme Acuerdos que involucran al Mercosur podrían pasar a tener un tratamiento diferenciado en el Congreso Nacional. *Agenda Senado*, 06/02/2007.