

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

**EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR.
UNA COMPARACIÓN CON LA
EXPERIENCIA EUROPEA**

María Victoria ÁLVAREZ MACÍAS

Rosario, octubre-diciembre 2006 - N° 86

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

ISSN 0326-7806 (edición impresa)
ISSN 1852-7213 (edición en línea)

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso

Dra. Miryam Colacrai

Dra. Gladys Lechini de Álvarez

Lic. Gustavo Marini

CONSEJO ASESOR:

Prof. Celestino del Arenal (España)

Prof. Juan Gabriel Tokatlian (Argentina)

Prof. Jack Child (Estados Unidos de América)

Prof. Eduardo Ferrero Costa (Perú)

Prof. Héctor Gros Espiell (Uruguay)

Prof. Helio Jaguaribe (Brasil)

Prof. Carlos Juan Moneta (Argentina)

Prof. Luciano Tomassini (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 481421/06

Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales.

Publicación propiedad de PROMOPEA

Correo electrónico – E mail: abologna@unr.edu.ar

Página web: www.cerir.com.ar

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los Cuadernos.

El texto completo de los Cuadernos de Política Exterior Argentina, a partir del número 81, puede ser consultado en la página web.

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO
C.E.R.I.R.

San Juan 4290

2000 ROSARIO

REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

Iniciado como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en 1985, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al CONICET, que fue creciendo desde entonces hasta la actualidad, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

En 1992 por primera vez el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Es entonces que se decide dentro del Programa, la publicación conjunta de la obra *"La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato"*, en 1994. En 1998 se publica *"La Política Exterior Argentina 1994/1997"* y en el 2001 el tomo III sobre *"La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?"*. En 2006 salió el Tomo IV que comprende dos volúmenes. El título de la obra es: *"La Política Exterior del gobierno de Kirchner"* editado conjuntamente con UNR Editora de la Universidad Nacional de Rosario.

Desde su origen, el grupo de investigación del **CERIR** transfería sus conocimientos en carreras de grado y post grado. En 1996 organiza dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la *Maestría en Integración y Cooperación Internacional* de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. En 1998 la Maestría se incorporó al programa ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) de la Unión Europea.

Los "Cuadernos de Política Exterior Argentina" se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al **CERIR** que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

***El Parlamento del MERCOSUR.
Una comparación con la experiencia europea***

María Victoria Álvarez Macías *

Resumen

El 14 de diciembre de 2006 se realizó en Brasil la sesión inaugural del Parlamento del MERCOSUR, cuyos miembros serán elegidos a través de sufragio universal directo a partir de 2011. La instalación del Parlamento del MERCOSUR es una decisión política sumamente relevante, y constituye un hito sin precedentes en el bloque. A la luz de este acontecimiento, nos planteamos analizar en forma comparada a la Unión Europea y el MERCOSUR, y más específicamente, el Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR, en dos niveles diferentes. En primer lugar, como “ideas estratégicas”, examinando las cuestiones ideacionales –así como cuestiones de poder e intereses– que originaron el surgimiento y posterior desarrollo de los procesos de integración y de sus instituciones parlamentarias; y en segundo lugar, como “procesos formales”, que incluye una comparación jurídico-política del Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR.

Palabras claves: Procesos de integración – MERCOSUR – Unión Europea – Parlamento del MERCOSUR – Parlamento Europeo

Abstract

The MERCOSUR Parliament held its inaugural session in Brazil on December 14th 2006. Representatives to the Parliament will be elected by direct, universal and secret ballot in 2011. The creation of a directly elected parliamentary body constitutes a milestone in the history of the bloc. Taking into account this event, we comparatively analyze the European Union and MERCOSUR, and more specifically, the European Parliament and the MERCOSUR Parliament, along two different lines. First, as a “strategic idea”, reflecting the ideas –as well as concrete and dynamic interests– that explain the origin and subsequent development of the integration process and its parliamentary body. Second, we approach the European Union and MERCOSUR as a “formal economic integration process” which includes a legal and political comparison between the European Parliament and the MERCOSUR Parliament.

Keywords: Integration processes – MERCOSUR – European Union – MERCOSUR Parliament – European Parliament

* Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR y Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica). Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I - Panthéon Sorbonne, Francia)

ÍNDICE

Introducción	3
I. Consideraciones conceptuales y teóricas preliminares	6
II. Los procesos de integración como “ideas estratégicas”	10
La Unión Europea	10
El MERCOSUR	13
III. Los procesos de integración como “procesos formales y sus instrumentos”	19
La Unión Europea	19
El MERCOSUR	21
IV. Comparación entre el Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR	23
V. Consideraciones finales	35
Anexo I. Tabla comparativa	40
Bibliografía	41

Introducción

La integración económica y comercial entre países es un fenómeno que ha crecido vertiginosamente en las últimas décadas y que cuenta con un caso sumamente exitoso y acabado, como es el de la Unión Europea (UE). En América Latina, los procesos de integración económica en marcha son más recientes, siendo algunos más ambiciosos que otros en cuanto a sus metas. En el Cono Sur del continente, uno de los procesos en marcha desde 1991 es el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), conformado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y más recientemente, Venezuela.¹

Si deseamos hacer una breve comparación, convendría recordar que tanto la UE como el MERCOSUR tenían objetivos meramente comerciales y económicos en sus orígenes. Sin embargo, en ambos casos se concibió la creación de órganos parlamentarios. El Tratado de París de 1951 instituía a la Asamblea parlamentaria, la cual iría evolucionando en competencias, composición y poderes hasta ser hoy el Parlamento Europeo (PE). Por su parte, el Tratado de Asunción de 1991 concebía la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPC), la cual se instituyó en septiembre de 1991 y comenzó a funcionar en diciembre del mismo año, con carácter consultivo.

Estimándose necesario dar un paso cualitativo, el 9 de diciembre de 2005 los países miembros del MERCOSUR aprobaron el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PM).² La creación del Parlamento del MERCOSUR constituye un hecho sin precedentes en el bloque. En especial, porque el Parlamento estará conformado, a partir de 2011, por legisladores elegidos directamente por los ciudadanos de los Estados miembros por sufragio universal, convirtiéndose en la única institución del bloque que cuente con una representación democrática directa.

¹ Venezuela se incorporó como miembro pleno del MERCOSUR el 9 de diciembre de 2005 aunque el programa de liberalización comercial con el resto de los socios se llevará adelante en etapas hasta 2014.

² MERCOSUR/CMC/DEC. n° 23/05

La creación del Parlamento del MERCOSUR –aunque podría discutirse la conveniencia o la oportunidad del momento histórico– reviste vital importancia para el proceso de integración por dos razones. Por un lado, constituye un paso importante para el avance en la integración política al constituir un órgano representativo de los ciudadanos; y por otro lado, significa que la estructura institucional del bloque pasaría de ser exclusivamente intergubernamental a un sistema mixto, al contar con una institución supranacional. Este movimiento implica un cambio importante en la concepción del MERCOSUR, que deja de ser entendido sólo como un proyecto comercial para apuntar a convertirse en una empresa de integración más profunda y con mayor grado de institucionalización.

El 14 de diciembre de 2006 se realizó la sesión inaugural del Parlamento del MERCOSUR en el Senado brasileño. Esta tuvo carácter protocolar, ya que el Parlamento comenzará a funcionar en marzo de 2007 con sede permanente en Montevideo (Uruguay). Así, el Parlamento del MERCOSUR se erige como el tercer parlamento regional en América Latina a ser elegido directamente por los ciudadanos. Esta particular forma de designación de sus miembros no es nueva en nuestra región, ya que el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y el Parlamento Andino escogen sus miembros a través de sufragio universal. Y desde luego tampoco es novedoso en Europa, dado que los miembros del Parlamento Europeo son elegidos en forma directa por la ciudadanía desde 1979.

En este trabajo nos proponemos realizar una breve revisión sobre los procesos de integración de la UE y el MERCOSUR, para intentar detectar las ideas que prevalecieron en pro de la tarea integracionista, y más concretamente, de la inclusión de órganos parlamentarios. En especial, nos interesa efectuar una comparación entre el Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR. La contrastación entre ambos órganos coincide con la amplia literatura sobre integración regional que reconoce a la Unión Europea como el caso de integración más paradigmático y avanzado, pese a admitir que el MERCOSUR posee características que lo hacen único y que no resulta conveniente aplicar el “modelo comunitario” en forma dogmática a otras experiencias sin conocer dichas particularidades y limitaciones.³

³ Como ejemplo de las limitaciones de “trasladar” un modelo exitoso a otros territorios, podemos mencionar a la Comunidad Andina de Naciones cuya estructura institucional se basó en el esquema de la Unión Europea y sin embargo, apenas se ha logrado constituir en un área de libre comercio.

Hemos dividido el trabajo en cinco secciones o apartados. En la primera sección abordaremos en forma sucinta algunas cuestiones teóricas respecto a cómo los procesos de integración pueden ser abordados como “ideas estratégicas” así como “procesos formales”. En la segunda, presentaremos una breve reseña de la UE (y del Parlamento Europeo) y del MERCOSUR (y el Parlamento del MERCOSUR) como “ideas estratégicas”. En tercer término, expondremos los orígenes y desarrollo de dichos procesos de integración y sus órganos parlamentarios como “procesos formales” incluyendo, en la cuarta parte, un análisis jurídico-político de las principales diferencias y similitudes entre el Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR para, finalmente, esbozar algunas conclusiones.

Previamente a introducirnos en estos temas debemos aclarar algunas cuestiones de tipo metodológico. En primer lugar, si bien se incluye una breve cronología de los principales hitos en los procesos de integración en Europa y en el MERCOSUR, la comparación posterior se limita a la estructura institucional de dichos procesos y en particular a sus órganos parlamentarios. En segundo lugar, al analizar al Parlamento del MERCOSUR no podremos dejar de hacer algunas referencias a la CPC, su antecedente institucional inmediato. Estas referencias nos permitirán examinar los progresos que supone el PM.

Finalmente, cabe resaltar que no nos hemos propuesto estudiar el papel de los parlamentos nacionales en ninguno de los dos procesos de integración escogidos, ni tampoco la relación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR. Esta decisión no implica que desconozcamos la importancia de estos vínculos, sino que por razones metodológicas hemos optado por concentrar la atención en las instancias parlamentarias regionales.

I. Consideraciones conceptuales y teóricas preliminares

Este trabajo pretende, por un lado, intentar explicar las nociones y los conceptos que intervinieron en los orígenes de dos procesos de integración, la Unión Europea y el MERCOSUR, y más específicamente, las nociones que prevalecieron para la instalación de una institución parlamentaria en el seno de dichos bloques regionales. Por otro lado, nos interesa efectuar la comparación entre el Parlamento del MERCOSUR y el Parlamento Europeo en cuanto a su composición, funciones, etc. Para poder analizar estas cuestiones preferimos dividir el análisis en diferentes niveles.

Particularmente sugestivo como punto de partida nos resulta el tipo de exploración que realiza Félix Peña en varios de sus trabajos, al proponer estudiar al MERCOSUR desde cuatro niveles o perspectivas: como *realidad regional*, a modo de *idea estratégica*, como *proceso formal y sus instrumentos*, y por último, como *imagen*.⁴ A los fines de nuestro análisis, nos interesa rescatar dos de estos niveles, el MERCOSUR como “idea estratégica” y como “proceso formal”. Intentaremos, a su vez, trasladar este tipo de razonamiento a la Unión Europea.

En primer lugar, entonces, nos interesa comprender al MERCOSUR (y la UE) no como ideas abstractas, sino como *ideas estratégicas* que se asientan en “motivaciones y expresiones concretas, que no necesariamente son iguales en su intensidad y en sus prioridades, en cada circunstancia y en cada socio.”⁵ La integración es, entonces, una estrategia que los países adoptan para enfrentar en forma conjunta desafíos que no podrían afrontar individualmente. En el caso de Europa el reto era la anulación de forma definitiva de la eventualidad de nuevas guerras en el continente, mientras que para el MERCOSUR se trataba de manejar las fuerzas de la globalización.

⁴ Peña, Félix (2001), *Análisis de una década y tendencias hacia el futuro*, Trabajo presentado en el Seminario Internacional “O Continente Americano e o futuro das integrações regionais”, Memorial da América Latina, Sao Paulo. Ver también Peña, Félix (2005), *Understanding MERCOSUR and its future*, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 5 no. 14, The Jean Monnet Chair, University of Miami (USA).

⁵ Peña, Félix (2001), op cit., p. 2

Esta integración no se entiende como efímera. Tal como lo señala Félix Peña, “lo que la transforma en un fenómeno distinto al de, por ejemplo, las relaciones de buena vecindad entre naciones contiguas, es que lleva implícita una aspiración a la irreversibilidad”.⁶ Según esta línea de pensamiento, no se concibe a la integración como un “salvavidas” coyuntural a problemas puntuales de corto plazo, sino que debe existir un compromiso durable con el proyecto, como una estrategia para el largo plazo.

Esta idea estratégica no es inmutable, sin embargo, y como advertiremos en párrafos posteriores, “incluso dentro de cada país –sus distintos grupos sociales, sus sectores y regiones-, la idea de integración puede responder a motivaciones diferentes y no necesariamente conciliables.”⁷ De todos modos, cómo y en qué medida estos diferentes intereses influyen en el proceso de toma de decisiones depende de un sinnúmero de factores, entre ellos, el nivel de institucionalización del esquema de integración y el grado de formalización de los canales de vinculación entre los decisores de políticas y los grupos de interés.

Comprender los procesos de integración como ideas estratégicas nos conduce a reparar en algunos aportes teóricos de la disciplina de Relaciones Internacionales. Gracias a los enfoques “constructivistas”, ha habido “un redescubrimiento de la importancia que tienen las *ideas* y las *creencias* en el diseño y sostenimiento de las políticas”. Autores como Miryam Colacrai afirman que se trata de un “círculo virtuoso” necesario para que sea factible hallar correspondencia entre el campo de las ideas y el de las políticas, que incluye a instituciones, comunidades epistémicas y algunos decisores políticos claves.⁸ Desde un enfoque neoliberal, también se afirma que las ideas *al igual que* los intereses contribuyen a explicar cambios en las políticas en relaciones internacionales y en política exterior.⁹

⁶ Ibid., p. 3

⁷ Ibid., p. 2

⁸ Colacrai, Miryam (2005), *La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR*, en Politics and Social Movements in an Hegemonic World: Lessons from Africa, Asia and Latin America. Boron, Atilio A.; Lechini, Gladys. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. pp: 385-400.

⁹ Goldstein, Judith; Robert O. Keohane (1999), *Ideas and Foreign Policy*, en Viotti, Paul; Kauppi, Mark, International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond, Boston, pp. 297-306.

Para nuestra investigación, el ejercicio de reflexión en este nivel incluye analizar las ideas pero también los diversos intereses nacionales y las cuestiones de poder que confluyeron alrededor de los procesos de integración de un lado del Atlántico y del otro. Los aportes “constructivistas”, con su énfasis en las ideas –pero sin olvidar las cuestiones de poder y los intereses– pueden contribuir a estudiar el fenómeno de la aparición de procesos de integración, y más particularmente el establecimiento de órganos intergubernamentales y/o supranacionales, entre ellos, órganos parlamentarios.

En particular, nos interesa rescatar de estos aportes su énfasis en la necesidad de entender no sólo el valor regulatorio de las instituciones y normas internacionales sino también su dimensión “*constitutiva*”. Esto es, las instituciones tienen influencia en el cambio o *transformación de identidades e intereses*, dado que los actores dentro de ellas van conformando prácticas e interacciones que se suman a los cambios en las percepciones y modos de acción. En opinión de Alexander Wendt, la pertenencia a organizaciones va modelando a los actores y sus intereses y esto también modifica sus conductas.¹⁰

Para completar nuestra exploración, creemos necesario el análisis de los procesos de integración en un plano adicional, e intentar comprenderlos como “***procesos formales y sus instrumentos***”. Siguiendo la propuesta de Peña, este nivel se concentra en los *instrumentos* y las *reglas de juego* cuya “legitimidad reposa en el objetivo de largo plazo, explícitamente definido para el vínculo asociativo”.¹¹ Si bien el autor restringe el análisis a los “instrumentos y reglas de juego que puedan tener una incidencia real en decisiones de inversión y en estrategias empresarias (...), o en comportamientos negociadores de terceros países (...)”,¹² preferimos incluir aquí también el estudio de los esquemas institucionales de los procesos de integración en su acepción más amplia.

Llegados a este punto, se vuelve necesario revisar ciertas nociones respecto a la estructura institucional de un esquema de integración, que puede estar constituida, básicamente, por órganos supranacionales y órganos intergubernamentales. No es

¹⁰ Colacrai, Miryam, op. cit., p. 385 y 394

¹¹ Peña, Félix (2001), op. cit., p. 4

¹² Ibid., p. 4

objeto de este trabajo realizar un análisis pormenorizado del extenso debate y la profusa literatura que existe alrededor de estas cuestiones. Para el propósito de este documento, baste recordar algunas cuestiones conceptuales básicas.

El *intergubernamentalismo* supone que los Estados conservan el poder supremo de decisión, preservándose la afirmación del interés de cada uno de los Estados participantes en forma individual.¹³ A este nivel, los Estados cooperan y coordinan sus políticas en algunos asuntos, pero sin ceder parte de su soberanía a una entidad superior. Los Estados permanecen en control del proceso.¹⁴ La fórmula intergubernamental preserva las estructuras nacionales existentes y excluye el establecimiento de órganos comunitarios. De esta manera, el proceso de integración se basa en un sistema en el cual los Estados, a través de sus respectivos gobiernos, son los actores más importantes.¹⁵

La toma de decisiones a nivel *supranacional* implica que los Estados dejan de actuar como unidades decisorias autónomas respecto a un determinado rango de políticas y asuntos. Consiste en la delegación de poder y competencias nacionales a una agencia central o regional.¹⁶ En este caso, los actores transfieren su identificación anterior con el Estado nación a una entidad regional. La organización de tipo supranacional tiene capacidad de adoptar decisiones por mayoría con validez inmediata en sus Estados miembros. De esta manera, los Estados miembros pueden verse obligados, incluso sin su consentimiento, a cumplir con las normas supranacionales. Asimismo, la transferencia de competencias normativas es irreversible.

En este segundo nivel, entonces, el objetivo es realizar un análisis de las estructuras formales de la UE y del MERCOSUR, incluyendo una comparación entre el Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR. Pero antes, debemos analizar brevemente los procesos de integración de la UE y el MERCOSUR y la

¹³ Cohen, Isaac (1980), Aspectos institucionales de la integración. Consideraciones teóricas, en *Revista Integración Latinoamericana*, n° 43, INTAL, Buenos Aires.

¹⁴ Malamud, Andrés, (2002), Integración regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, n° 5/6, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 49-66

¹⁵ Geneyro, Rodolfo y Mustapic, Ana (2000), *Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución*, en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (coord.), *Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR. Los nuevos desafíos*, CLAEH y UPD-OEA, Montevideo.

¹⁶ Haas, Ernst; Schmitter, Philippe (1964), Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America, *International Organization*, vol. 18, no. 4

conformación de órganos parlamentarios regionales desde la perspectiva de considerarlos como “ideas estratégicas”. Ello significa analizar cómo se conjugaron las ideas con los intereses y el poder de los Estados miembros para dar lugar a avances en la institucionalización regional.

II. Los procesos de integración como “ideas estratégicas”

La Unión Europea

Después de la II Guerra Mundial, Jean Monnet, economista francés, buscaba la forma de reconciliar a alemanes y franceses. Después de descartar el federalismo y la unificación militar, Monnet halló una solución indirecta a través de la integración de dos sectores económicos, el carbón y el acero.¹⁷ La idea de “unificar Europa”, entonces, fue llevada adelante a través de una administración conjunta de estos dos sectores con instituciones supranacionales e intergubernamentales.¹⁸

Así, el Tratado de París, firmado en 1951 entre seis naciones europeas, creaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), un organismo supranacional bajo cuya autoridad se colocaba la producción europea de estos dos sectores económicos estratégicos. Después de 1953, los planes de trasladar la integración económica a otras áreas en iniciativas tales como la Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea no prosperaron porque algunos Estados europeos – en especial Francia, dirigida por De Gaulle– se negaron a ceder parte de su soberanía a instituciones comunitarias en áreas tan sensibles como la seguridad y la política exterior.

Sin embargo, la integración continuó avanzando en el plano económico y técnico, y en 1957 se firmó el Tratado de Roma constituyendo la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) o

¹⁷ Ruggie, John; Katzenstein, Peter; Keohane, Robert O.; Schmitter, Philippe (2005), Transformations in World Politics: The intellectual contributions of Ernst B. Haas, en *Annual Review of Political Science*, no. 8, pp. 271-296

¹⁸ Malamud, Andrés; de Sousa, Luís (2005), *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance*, Prepared for delivery at the First Global International Studies

EURATOM. Los primeros éxitos del proceso de integración europea se relacionaron con temas comerciales y económicos: la entrada en vigor en 1961 de la Política Agrícola Común y la creación de una unión aduanera en 1968, un año y medio antes de lo previsto. A pesar de ello, en otros asuntos más sensibles vinculados a la defensa, la seguridad y cuestiones políticas, siguieron prevaleciendo las reticencias a ceder competencias por parte de los Estados miembros.

En el plano institucional, el Tratado de París originario esbozó un esquema complejo. La principal institución de la CECA era la Alta Autoridad –de tipo supranacional–, pero además, el Tratado instituyó una Asamblea Parlamentaria, el Tribunal de Justicia y el Consejo de Ministros. La idea de crear una Asamblea Parlamentaria en la CECA con representantes de los parlamentos nacionales se vinculó a la necesidad de conseguir el apoyo de los ciudadanos a la empresa integracionista.

En efecto, más que buscar la presencia de un órgano supranacional, la existencia de una “asamblea” se debió a la necesidad de contar con una institución que ejerciera el control sobre la Alta Autoridad en búsqueda de la mayor legitimidad.¹⁹ La presencia de la Asamblea Parlamentaria en la estructura institucional comunitaria demostraba que había interés por crear una institución que proveyera mayores posibilidades de aceptación de la nueva Comunidad entre el público.²⁰ Sin embargo, esta institución sólo disponía de un poder de dictamen consultivo y sus miembros no eran elegidos por sufragio universal directo sino que eran legisladores enviados por sus respectivos parlamentos nacionales.

La idea de construir un proyecto político que traspasara las fronteras del Estado-nación, en la mente de Robert Schuman y Jean Monnet, suponía resolver ciertas cuestiones de legitimidad y rendición de cuentas (*accountability*). A medida que se incrementaban las áreas de política donde la Comunidad Europea (CE) estaba involucrada, la necesidad de contar con un órgano parlamentario con mayores competencias y donde fuera posible el encuentro de las diferentes ideas, posiciones y puntos de vista de los Estados miembros se volvió decisiva. Así, la “Asamblea”,

Conference (World International Studies Committee - WISC), Bilgi University, Istanbul

¹⁹ Malamud, Andrés; de Sousa, Luís (2005), op cit., p. 8-9.

²⁰ Kreppel, Amie (2002), *The European Parliament and Supranational Party System. A study in institutional development*, University Press, Cambridge

denominada Parlamento Europeo desde 1962, fue incrementando su papel en el proceso de toma de decisiones comunitario.

Este acrecentamiento de poderes –verificado en cada reforma de los Tratados– fue el resultado de diferentes factores, entre ellos, el permanente esfuerzo de los eurodiputados y la voluntad política de los Estados miembros –aunque no siempre favorable al PE. Fueron los propios eurodiputados, desde los días de la Asamblea Parlamentaria, quienes realizaron lobby para incrementar sus competencias y conseguir ser electos de forma directa por la ciudadanía. Ellos se encontraban con la permanente negativa del Consejo, donde actuaban los representantes de los gobiernos nacionales.

En efecto, pese al incansable pedido de los parlamentarios europeos, los Estados miembros –especialmente Francia– se negaron durante décadas a permitir la elección directa del Parlamento. Finalmente, el Acta del 20 de septiembre de 1976 confirió al PE una legitimidad y autoridad nueva al disponer la votación por sufragio universal directo, lo cual se concretó con los comicios de junio de 1979. El Parlamento se convirtió así en la única institución comunitaria designada en forma democrática. La decisión del Consejo de introducir las elecciones directas para los eurodiputados fue un intento por reducir el “déficit democrático” de la entonces CE, debida, entre otras cuestiones, a que el Consejo poseía el cuasi-monopolio en la adopción de la legislación comunitaria.²¹

La transformación de la originaria Asamblea de la CECA en el actual Parlamento Europeo –y su designación por elecciones directas– estuvo relacionada, entonces, con el intento de preservar ciertos valores democráticos pese a la transferencia de competencias desde la esfera nacional hacia la supranacional. Si esta transferencia de poderes se hubiera realizado sin el desarrollo paralelo de una institución democrática, se hubieran derrumbados los pilares de la construcción europea al quebrar los principios democráticos más básicos.²²

²¹ Malamud, Andrés; de Sousa, Luís (2005), op. cit.

²² Navarro Batista, Nicolás (1997), *Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, 2ª edición, Ediciones Universidad de Salamanca, España, p. 25-26.

Si la *idea* de un órgano parlamentario estaba, entonces, en los orígenes de la CE para otorgar mayor popularidad y legitimidad al proceso de integración, a medida que el proceso de traspaso de áreas de soberanía estatal a la esfera comunitaria avanzaba, esta idea se fue reforzando por razones adicionales. Indudablemente, la necesidad de una institución democrática se hizo cada vez más evidente a medida que los Tratados transfirieron poderes a las instituciones europeas.²³ No obstante, como analizaremos más adelante, la UE reconoce cierto “déficit democrático”, entre otras razones, al no ser el Parlamento el legislador de la integración en exclusividad.

El MERCOSUR

El proceso de integración del MERCOSUR es mucho más reciente que el europeo. Se inicia en la década de los años '80, y es una de las consecuencias del regreso de la democracia al Cono Sur. En sus inicios, el proceso de integración estuvo principalmente impulsado por los presidentes de Brasil y Argentina –José Sarney y Raúl Alfonsín, respectivamente– en un esfuerzo conjunto por consolidar el restablecimiento democrático y buscar la desaparición de hipótesis de conflictos.²⁴ Ambos presidentes lideraron el proyecto original de acercamiento, “imprimiéndole su estampa política y personal”.²⁵ La actitud asumida por los presidentes en el liderazgo de la experiencia integracionista repercutió de manera positiva en los operadores económicos y políticos luego de un primer momento de escepticismo.²⁶

Posteriormente se sumaron al proyecto Uruguay y Paraguay, y el Tratado de Asunción –constitutivo del MERCOSUR– se firmó en 1991 entre los cuatro países. Luego de su creación, los avances del bloque se vincularon con las transformaciones económicas de sus Estados miembro, en una década caracterizada por la liberalización comercial, la apertura hacia el exterior, y la consecuente transformación productiva. El MERCOSUR evolucionó desde una zona de libre comercio a una unión aduanera imperfecta, teniendo como objetivo final la creación de un mercado común. Si a finales de los años '80 la principal fuerza promotora del

²³ Ibid., p. 25

²⁴ Peña, Félix (2005), op. cit.

²⁵ Malamud, Andrés (2002), op. cit., p. 51.

²⁶ Dreyzin de Klor, Adriana (2004), *La necesidad de un Parlamento para el MERCOSUR*, en Fundación Konrad Adenauer y Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (editores), Hacia

bloque fue la *idea* de robustecer las recuperadas democracias, en la década de los '90 la inserción de estas economías en un mundo altamente globalizado fue la idea estratégica que lideró el proceso.

Si bien el análisis de la estructura institucional del MERCOSUR se realizará en la siguiente sección, es importante subrayar aquí que a lo largo de la historia del MERCOSUR “se ha rechazado sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que pudiera restringir la soberanía de los Estados.”²⁷ El esquema institucional sobre el que se construye el proceso integracionista es básicamente de carácter intergubernamental. Hasta el momento –y sin tener en cuenta el Parlamento del MERCOSUR–, el bloque “no ha construido ninguna estructura significativa, supranacional o no”.²⁸

Tradicionalmente, la adopción de la fórmula *intergubernamental* ha sido promovida por Argentina y, especialmente, Brasil. Ha sido evidente la voluntad de los dos Estados miembro mayores de no presionar el proceso en búsqueda de una institucionalidad más ambiciosa de lo que el proyecto integracionista implica. En tanto, históricamente, Uruguay y Paraguay han defendido una estructura institucional *supranacional*, que les otorgaría cierto equilibrio de poder en un esquema esencialmente asimétrico,²⁹ una acrecentada seguridad jurídica y mayor protección ante medidas unilaterales de los socios mayores.³⁰

El análisis en torno a la creación del Parlamento del MERCOSUR, por su parte, circula alrededor de dos interpretaciones donde se conjugan las ideas y el poder y los intereses, como en el caso del PE. Por un lado, en muchos sentidos, el PM es fruto del esfuerzo de los legisladores miembros de la CPC por concretar el proyecto de conformar un parlamento regional elegido por sufragio universal. Por otro lado, el

el Parlamento del MERCOSUR, Montevideo, p. 26-27

²⁷ Vázquez, Mariana (2002), 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 de Ciencia Política* n° 5/6, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 147-182

²⁸ Malamud, Andrés (2002), op. cit., p. 51

²⁹ Bernal-Meza, Raúl (2001), *Institucionalización del MERCOSUR*, en Benecke, Dieter y Loschky, Alexander (Editores), MERCOSUR: desafío político, Konrad Adenauer Stiftung y CIEDLA, Buenos Aires, p. 67-68

³⁰ Pena, Celina y Rozemberg, Ricardo (2005), *Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades*, INTAL – ITD, Documento de divulgación n° 31, Buenos Aires, p. 10

enorme peso de los mecanismos intergubernamentales en la estructura institucional del MERCOSUR impide excluir el papel de los presidentes –especialmente de Argentina y Brasil– como variables explicativas.

La idea de la creación de un parlamento regional imperaba en la CPC desde el inicio de sus actividades. Ya en el primer Reglamento interno de la CPC –redactado en 1991– se definen ciertas atribuciones que no estaban presentes en el Tratado de Asunción. Una de las funciones que la CPC se atribuyó fue la de “Desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura *instalación del Parlamento del MERCOSUR*”.³¹ Así, desde sus primeros días, la CPC se colocó al frente del movimiento para la creación de un Parlamento regional.

Debe recordarse que en la segunda mitad de los ´90 la CPC daría cuenta de la declinación de la voluntad integracionista que experimentó el proceso en su conjunto y no logró concretar avances significativos en la creación del Parlamento.³² No obstante, la idea fue retomada en 1999. A partir de ese momento, la CPC manifestó en sucesivas reuniones y decisiones su inequívoca voluntad de crear el Parlamento del MERCOSUR.³³ Esta voluntad se ligaba a distintas preocupaciones que tenían los miembros de la CPC en torno a ciertas limitaciones del proceso de integración.

Entre esas preocupaciones se hallaban: la ausencia de internalización de las normas MERCOSUR en los Estados parte; la falta de obligatoriedad del cumplimiento de dichas normas ni para los Estados partes ni para sus ciudadanos; y por último, la escasa –o nula– participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones del proceso de integración.³⁴ La CPC estaba especialmente interesada en constituir un organismo parlamentario que otorgase legitimidad a las decisiones tomadas por

³¹ Artículo 3 del Reglamento interno. MERCOSUR/CPC/RES.91022

³² En su XV Reunión Plenaria en Florianópolis en 1996, la CPC propuso *comenzar los estudios técnicos* relativos a la “creación de una Asamblea Parlamentaria del MERCOSUR” (MERCOSUR/CPC/DEC. S/N/96). “Uma agenda para a criação do Parlamento do MERCOSUL”, Representação brasileira na CPC (Brasília, junho 2003), en Fundación Konrad Adenauer y CPC (2004), op cit., p. 88

³³ Entre otras acciones se destacan: la aprobación de la “Agenda para la Institucionalización del Parlamento del MERCOSUR” en 1999; la decisión de realizar Seminarios sobre la instalación y funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR a partir de 2000; y el establecimiento de un Comité Ad Hoc para el análisis de la reforma del Protocolo de Ouro Preto con vistas a institucionalizar el Parlamento del MERCOSUR en 2002.

³⁴ “Propuesta preliminar para la organización institucional del Parlamento del MERCOSUR.” MERCOSUR/CPC/REC. 13/2003.

los órganos del MERCOSUR.³⁵ Asimismo, veía la necesidad de comenzar a construir una “ciudadanía del MERCOSUR”, una identidad regional, más allá de las prioridades económico-comerciales de los poderes ejecutivos.

Si bien fue la CPC quien hizo el mayor esfuerzo por concretar el proyecto de un parlamento regional hasta épocas recientes, en el marco de un esquema institucional intergubernamental, es necesario analizar otro factor clave para el avance del proyecto del Parlamento: el papel de los presidentes de los Estados parte. El liderazgo presidencial se ha revelado tanto en los orígenes del MERCOSUR como en los momentos de conflicto entre los socios, o a la hora de tomar decisiones políticas trascendentales. Este rasgo, que da cuenta de un caso extremo de intergubernamentalismo –denominado de modo más preciso como interpresidencialismo³⁶– implica la concentración del proceso de toma de decisiones en manos de los presidentes.³⁷

El interpresidencialismo –y la preferencia de Brasil y Argentina por una estructura institucional mínima– explican, en gran medida, el hecho de que en toda la década de los ’90 no hubiera habido propuestas por parte de los órganos decisorios del MERCOSUR a favor de la creación de un órgano parlamentario regional. Sin embargo, el cambio de gobierno en Brasil y Argentina en 2002 –en especial, la llegada al gobierno de Brasil de Luiz Inácio Lula da Silva– implicó un “giro” en las percepciones respecto al proyecto integracionista del MERCOSUR y contribuyó a promover la idea de dotar de un parlamento al bloque, elegido por los ciudadanos.

Efectivamente, en lo referido a la integración, el gobierno de Lula da Silva en Brasil dio nuevo impulso al MERCOSUR y otorgó mayor importancia a los avances institucionales de tipo político.³⁸ En particular, la política del gobierno de Lula para

³⁵ MERCOSUR/XVI PLENARIA CPC/DIS. 35/00, ANEXO I

³⁶ Malamud, Andrés (2001), *Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR*, en Pinto, Julio (comp.), Argentina entre dos siglos. La política que viene, EUDEBA, Buenos Aires.

³⁷ Esto implica relativizar la noción más general de “poder ejecutivo” ya que en algunos casos, los presidentes ni siquiera han tenido en cuenta las posturas de algunos de sus ministros.

³⁸ La disposición del gobierno de Lula da Silva de darle mayor relevancia al MERCOSUR se vislumbraba desde la campaña electoral de 2002 en su plataforma como candidato presidencial. Lula da Silva se refería en esos momentos a “un MERCOSUR reconstruido” que debía “exigir avances en el plano de las instituciones que van a presidir la política de integración”. Estas propuestas tuvieron mayor precisión cuando se pronunció a favor de “un Parlamento del MERCOSUR” elegido

el MERCOSUR ha puesto el énfasis en la importancia del “diálogo político”. Siguiendo esta línea, el gobierno de Lula considera que el diálogo debe ser promovido tanto en el nivel presidencial como a través de la constitución del Parlamento del MERCOSUR, *idea* incluida en la agenda de discusión del bloque a propuesta de Brasil y secundado por Argentina.³⁹

Sólo luego del “giro” realizado por Lula Da Silva y el presidente argentino Kirchner, el tema de la creación de un Parlamento del MERCOSUR se instaló en el Consejo Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). Luego de doce años de haber sido planteado el tema en el seno de la CPC, en 2003 el CMC incluyó estudiar la creación del Parlamento del MERCOSUR en su “Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Común ‘Objetivo 2006’” y el GMC, por su parte, examinó el tema en diversas reuniones celebradas a lo largo de 2003 y 2004.⁴⁰

En la agenda de los órganos decisorios del MERCOSUR, la inclusión de la cuestión del parlamento regional ha sido fruto de una correlación de posiciones nacionales algo diferente a la que implantó el esquema institucional intergubernamental originario del bloque. Los dos socios menores han sido más tímidos en su tradicional postura “supranacional”. Paraguay ha sido un defensor del proyecto aunque en un principio había propuesto no ir más allá del fortalecimiento de la CPC. Uruguay, por su parte, apoyaba la idea de un Parlamento pero sólo a partir de 2009. Fueron Brasil y Argentina, como hemos mencionado, los mayores promotores del Parlamento regional.

Sin embargo, tal como lo señala Peña, en muchas ocasiones es posible hallar diferencias en torno a la idea de integración dentro de un país, entre distintos grupos sociales, sectores y regiones. En Uruguay, los dos partidos tradicionales –colorados y blancos– se oponen a la creación de un Parlamento regional y el presidente Tabaré Vázquez tuvo que sortear divisiones dentro de su alianza de gobierno para la

democráticamente por voto directo, ya que consideraba que ello legitimaría las decisiones que se tomen a nivel de los presidentes. Ver Colacrai, Miryam, op cit., p. 395

³⁹ Da Motta Veiga, Pedro (2005), *A política comercial do Governo Lula: continuidade e inflexão*, Número Especial, Latin American Trade Network (LATN) - Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior

⁴⁰ MERCOSUR/XXIV CMC/DT 03/03

aprobación del proyecto.⁴¹ La creación de un órgano parlamentario regional tampoco es compartida con el mismo entusiasmo por todos los sectores políticos en Brasil. En especial, el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty en la jerga diplomática) es muy cauteloso respecto a cualquier proyecto que involucre un traspaso de soberanía nacional hacia órganos supranacionales.

Itamaraty admite que la instalación del Parlamento del MERCOSUR contribuiría a reforzar la dimensión político-institucional y ciudadana del proceso de integración, al facilitar el proceso de internalización de la normativa del MERCOSUR en los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes.⁴² Ello no obsta para que, en diversas ocasiones, diplomáticos de la cartera hayan dejado en claro que las decisiones del Parlamento del MERCOSUR no pueden estar por encima de las normas de los parlamentos nacionales, por lo que una eventual reestructuración del proceso de toma de decisiones –en virtud de la instalación del Parlamento del MERCOSUR– debería realizarse “con sumo cuidado.”⁴³

Más allá de las diferencias al interior de los países, las cuestiones de poder en un proceso de integración como el MERCOSUR constituyen una pieza clave en la edificación del entramado institucional. Coincidimos con Félix Peña en el sentido de que el MERCOSUR ha resultado ser hasta ahora un proceso “*power-oriented*”, en el que las reglas quedan expuestas a la discrecionalidad unilateral de cada socio según sea la dotación efectiva de recursos de poder relativo en lugar de conseguir establecer un proceso “*rule-oriented*”, esto es, encauzado por reglas que efectivamente se cumplan.⁴⁴

A la luz de este tipo de planteamientos y tal como señala Pena y Rozemberg, es posible afirmar que “el proceso de mayor institucionalización del bloque del MERCOSUR será, en el mejor de los casos, muy gradual y de largo plazo, siempre que la iniciativa integradora pueda avanzar en su profundización”, superando los

⁴¹ En la actual coalición de gobierno del presidente socialista Tabaré Vázquez hubo posiciones contrarias, como la del vicepresidente, Rodolfo Nin Novoa, quien en diversas ocasiones señaló lo inconveniente de tratar el tema en el corto plazo y su preferencia por postergarlo durante algún tiempo.

⁴² Lôbo, Irene (2006), Fundo de financiamento do Mercosul irá beneficiar Paraguai e Uruguai, diz economista, *Agência Brasil*, Brasília

⁴³ Agência Câmara de Notícias (2005), *Itamaraty diz que Uruguai e Paraguai resistem a parlamento*, Brasília

condicionamientos vinculados a las asimetrías *naturales* (relacionadas con diferencias de tamaño, dotación de factores, etc.) y *artificiales* (generadas por la acción de los diferentes gobiernos).⁴⁵

III. Los procesos de integración como “procesos formales y sus instrumentos”

Luego de haber examinado las ideas –así como las cuestiones relacionadas con el poder y los intereses nacionales– que contribuyeron a dar nacimiento y desplegar los procesos de integración en Europa y en el Cono Sur, y que promovieron el surgimiento y desarrollo del Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR, respectivamente, realizaremos a continuación un análisis de ambos procesos de integración y sus respectivos esquemas institucionales desde una perspectiva formal para abordar en la próxima sección la comparación exhaustiva de ambos parlamentos.

La Unión Europea

En sus orígenes, la estructura institucional comunitaria se encontraba en la búsqueda del equilibrio entre las instituciones intergubernamentales y supranacionales. Cada una de las tres Comunidades (CECA, CEE y EURATOM) fue provista con un esquema institucional “cuatripartito”: el Consejo de Ministros, la Comisión, el Tribunal de Justicia y la Asamblea Parlamentaria. Con este esquema institucional se buscaba el equilibrio entre la Comisión y el Consejo para que tanto el interés general como los intereses nacionales individuales quedaran salvaguardados.

Luego de que las instituciones de las tres Comunidades se fusionaran en 1965, cada tratado profundizó el carácter supranacional de la UE. En general, se simplificó el procedimiento de co-decisión, extendiéndolo a nuevos ámbitos y ampliando los casos del voto por mayoría calificada en el seno del Consejo de Ministros; se reforzaron los

⁴⁴ Peña, Félix (2001), op cit., p. 5

⁴⁵ Pena, Celina, Rozemberg, Ricardo, op. cit., p. 10

poderes del Presidente de la Comisión; y se aumentaron las competencias del Parlamento, especialmente a través del procedimiento de co-decisión y en sus funciones de control, por ejemplo, a través del reforzamiento de su papel en el nombramiento de la Comisión.

Además de las cuestiones relacionadas con la toma de decisiones, otro factor institucional clave es la resolución de disputas. El Tribunal de Justicia ha jugado un papel central en el desarrollo y la consolidación del sistema jurídico e institucional de la UE. Este “gigante dormido” constituye uno de los principales motores de la integración fijando las *reglas de juego* del proceso, especialmente a través de las doctrinas del efecto directo y la primacía del derecho comunitario sobre los derechos internos, y una vasta jurisprudencia decididamente “federativa”⁴⁶ respecto a las competencias de la UE.⁴⁷

La Asamblea Parlamentaria, como hemos mencionado, poseía sólo el derecho a formular preguntas, ser consultada obligatoriamente en ciertos asuntos ⁴⁸ y controlar el presupuesto. Con el tiempo, la Asamblea –posteriormente conocida como Parlamento Europeo– logró aumentar sus poderes y sus capacidades en el proceso de toma de decisiones comunitario. El Parlamento no dejó de crecer en competencias (con cada nuevo Tratado) y en número de miembros (con la adhesión de cada nuevo Estado).

El Parlamento Europeo está integrado en la actualidad por 732 diputados, agrupados por afiliación política, no por nacionalidad, provenientes de los 25 países comunitarios. Esta institución representa a 457 millones de personas y legisla, junto con el Consejo, en ámbitos que influyen directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos y que son competencia de la Unión Europea: la protección del medio ambiente y del consumidor, la mejora de las condiciones de trabajo, la promoción de la igualdad entre los sexos, la mejora del acceso a las nuevas tecnologías, etc. No obstante, el PE aún no es el órgano legislativo de la UE en exclusividad.

⁴⁶ Malamud, Andrés; de Sousa, Luís, op. cit., p. 6.

⁴⁷ Vázquez, Mariana, op. cit., p. 160.

⁴⁸ Formalmente, la Asamblea fue incluida en el proceso legislativo al admitir el procedimiento de consulta en algunas áreas, aunque era un mero simbolismo. Kreppel, Amie, op. cit., p. 58

La debilidad del Parlamento Europeo como órgano legislador es uno de los factores que explican el “déficit democrático” de la UE. Las funciones gubernamentales más importantes se han ido transfiriendo a Bruselas, pero el control parlamentario del poder ejecutivo de la Unión es aún débil; e incluso luego de los Tratados de Ámsterdam y Niza, los poderes del Parlamento Europeo en el proceso legislativo dejan lagunas considerables. A ello se le suma que paradójicamente, el aumento de los poderes formales del Parlamento se ha producido en forma paralela a la disminución en el número de votantes en las elecciones europeas.⁴⁹ La cuestión del “déficit democrático” en Europa aún no está resuelto.

El MERCOSUR

Desde sus inicios, la estructura institucional del MERCOSUR ha sido eminentemente intergubernamental. Las preferencias de los socios mayores fue la que predominó, dando lugar a mecanismos de toma de decisiones propiamente intergubernamentales, requiriendo el consenso en todos los casos, incluyendo un secretariado mínimo y un sistema de resolución de disputas débil de naturaleza “política” más que “jurídica”, como ocurre en el caso de la Unión Europea.⁵⁰ En especial, la falta de mecanismos sólidos para resolver conflictos de intereses y la ausencia de reglas de juego claras son consideradas como factores que alimentan la debilidad institucional del MERCOSUR.

Conjuntamente con su carácter intergubernamental, el esquema institucional ha sido intencionalmente transitorio.⁵¹ “El gradualismo, en lo que a cantidad de instituciones se refiere, implicó una tendencia a crear organismos a partir de los requerimientos que el proceso iría demandando.”⁵² La estructura institucional del Tratado de

⁴⁹ Weiler, Haltern y Mayer (1998), *European Democracy and its Critique*, citados por Hix, Simon, Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy, *West European Politics*, vol. 21, no. 3, p. 19-52.

⁵⁰ Paikin, Damián (2006), *Legitimidad, soberanía y democracia. Debates abordados en torno al Parlamento del MERCOSUR*. Ponencia presentada en las XIV Jornadas de Jóvenes Investigadores de la AUGM, Buenos Aires.

⁵¹ El esquema del Tratado de Asunción regiría durante el periodo de transición hacia la Unión Aduanera, hasta el 1 de enero de 1995. Asimismo, el Protocolo de Ouro Preto revestía cierto carácter de transitoriedad.

⁵² Pena, Celina y Rozemberg, Ricardo, op. cit., p. 7

Asunción contemplaba el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común, y una Secretaría Administrativa. Fue el Protocolo de Ouro Preto de 1994 el que terminó de dar forma a la estructura institucional del MERCOSUR: incluyó en la ordenación institucional a la Comisión de Comercio del MERCOSUR y el Foro Consultivo económico-social.

En lo que se refiere a órganos parlamentarios, el Tratado de Asunción instruía el establecimiento de una Comisión Parlamentaria Conjunta “para facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común” pero no establecía mayores precisiones. El Protocolo de Ouro Preto incluyó a la CPC en la estructura institucional del MERCOSUR, otorgándole “legitimidad jurídica como órgano de la integración”.⁵³ En efecto, en el apartado IV, otorga a la Comisión Parlamentaria Conjunta la categoría de órgano; y en la sección IV la regula a través de seis artículos.

La CPC está integrada por 64 miembros representantes de los parlamentos de los Estados parte.⁵⁴ Las decisiones de la CPC se adoptan por consenso. El Protocolo de Ouro Preto establece explícitamente cuáles son las funciones de la CPC aunque no le otorga capacidad decisoria. Los integrantes de este órgano han ido expandiendo sus atribuciones a través de sucesivas reformas de su Reglamento Interno. De la misma manera, en el caso del Parlamento Europeo, los eurodiputados encontraron en el Reglamento interno un instrumento para avanzar en el terreno de sus competencias sin quebrantar la letra de los Tratados.⁵⁵

La estimación del trabajo de la CPC realizada hasta la actualidad es ambigua, y depende de quién sea el evaluador. Desde una valoración positiva se remarca que la CPC ha reforzado las relaciones entre los parlamentarios de los Estados parte y ha producido definiciones políticas importantes. Otros análisis son más críticos, subrayando que, frente a las propuestas de la CPC, “la respuesta ha sido de cuasi-indiferencia por parte del CMC”.⁵⁶ El poder de decisión en el MERCOSUR continúa estando concentrado en instituciones conformadas por miembros de los Poderes

⁵³ Vázquez, Mariana, op cit., p. 173

⁵⁴ Los 16 legisladores que le corresponden a cada Estado parte son designados de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

⁵⁵ Diversos fallos del Tribunal de Justicia fijaron las bases para la aparición de nuevos poderes para el Parlamento, formalizados en sus Reglas de Procedimiento.

⁵⁶ Vázquez, Mariana, op cit., p. 174

Ejecutivos de los Estados parte, mientras que el principal impulso político está centralizado en los presidentes.

IV. Comparación entre el Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR

Este breve recorrido por los procesos de integración en Europa y en el Cono Sur, y el Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR como “ideas” y como “procesos formales”, no estaría completo si no comparáramos ambos órganos parlamentarios en un análisis jurídico-político. Las características más sobresalientes que comparten estos Parlamentos regionales son: su carácter regional, elección de sus miembros por sufragio directo, universal y secreto, e independencia de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, el papel de ambos en la defensa del Estado de Derecho y la democracia, y el respeto de los derechos humanos es otra característica que comparten. Las principales diferencias se vinculan a sus competencias y tipos de actos jurídicos.

Composición. Tanto el Parlamento Europeo como el Parlamento del MERCOSUR están constituidos por legisladores originarios de los Estados miembro de los respectivos bloques. Ello les confiere algunas características particulares que los diferencian de los congresos nacionales. En primer lugar, el hecho de que los miembros de los parlamentos regionales sean de diferentes países introduce –sin ánimo de ser exhaustivos– dos temas diferentes. Por un lado, la distribución de escaños de cada Estado miembro; y por otro, la forma en que los legisladores se agrupan una vez elegidos.

En cuanto al número de diputados por país, el PE lo ha resuelto de manera diferente en cada revisión de los Tratados y luego del ingreso de nuevos Estados miembros de la UE. Los escaños se reparten, por regla general, en proporción con las cifras de población de cada país. Cada Estado miembro tiene asignado un número fijo de escaños. En la actualidad, 99 como máximo –Alemania– y 5 como mínimo –Malta–. En total, el Parlamento Europeo tiene 732 eurodiputados luego de la última ampliación en 2004.

En el MERCOSUR, Argentina, y sobre todo Brasil, reclamaban para el parlamento regional una representación proporcional a la cantidad de habitantes por país, pero por la presión de los dos países más pequeños, Paraguay y Uruguay, se impuso una fórmula intermedia que establecería la igualdad representativa. El Parlamento estará compuesto por 18 legisladores de cada Estado parte en la primera etapa de transición. A partir de la segunda etapa, su composición dependerá de un “*criterio de representación ciudadana*”, que será establecido por Decisión del CMC a propuesta del Parlamento antes del 31 de diciembre de 2007.⁵⁷

Este criterio debe ser definido y podría incluir una proporcionalidad atenuada o la igualdad representativa, debido a las enormes diferencias poblacionales entre los socios. Ello supone una compleja negociación política en la que habrá que armonizar los intereses de los países con escasa población, como Uruguay (3,4 millones) y Paraguay (6,3 millones), y los países de mayor población, fundamentalmente Brasil (186 millones), aunque también Argentina (38,5 millones) y Venezuela (25,7 millones). Básicamente los primeros podrían verse sumamente perjudicados si la representación fuera directamente proporcional y sin salvaguardas de ningún tipo.

Respecto a la organización de los legisladores dentro de la institución, los eurodiputados se reúnen en grupos políticos: no se asocian por nacionalidades, sino en función de sus afinidades políticas, por un sistema que prima la formación de grupos políticos plurinacionales. El número de diputados necesario para constituir un grupo es de 19; en cada grupo deben estar representados como mínimo una quinta parte de los Estados miembros (es decir, cinco países).⁵⁸ En el Parlamento Europeo existen en la actualidad siete grupos políticos.⁵⁹

En el caso del Parlamento del MERCOSUR, el Protocolo Constitutivo nada especifica respecto a la organización de sus miembros por nacionalidades o grupos políticos. De todas maneras, es importante señalar que en el ámbito europeo, la ordenación de la primigenia Asamblea Parlamentaria de la CECA según afinidades

⁵⁷ Segunda disposición transitoria del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

⁵⁸ Reglamento interno del Parlamento Europeo, artículo 29, 16ª edición, julio de 2006.

⁵⁹ Estos grupos se organizan internamente dotándose de un presidente (o de dos copresidentes, según el caso), una mesa y una secretaría. Algunos diputados no pertenecen a ningún grupo y forman parte de los “no inscritos”.

políticas –y no por nacionalidad o alfabéticamente– comenzó de manera informal a partir de la elección de su primer presidente, que se decidió a lo largo de líneas ideológicas.⁶⁰ El Tratado CECA no mencionaba estas cuestiones en ninguna de sus disposiciones.

Forma de elección e independencia. El Parlamento Europeo es, como hemos señalado, la única institución comunitaria elegida por sufragio universal directo. Desde 1979 los eurodiputados son electos directamente por los ciudadanos de cada uno de los países comunitarios por un mandato de cinco años. En junio de 2004 se realizó la sexta elección de diputados al Parlamento Europeo en una Unión Europea formada por 25 Estados miembros, luego del ingreso de diez nuevos países en mayo de ese mismo año.

Según el derecho comunitario, el Parlamento Europeo es la asamblea de los *representantes de los pueblos de los Estados miembros de la UE*, es la institución representativa de los ciudadanos europeos y como tal, encarna el principio democrático en la estructura institucional europea. A diferencia de los miembros de otras instituciones comunitarias, los eurodiputados no tienen vinculación formal directa ni indirecta con los gobiernos de los países miembros. Es decir, *defienden los intereses de los pueblos de la Unión* y no los intereses de los gobiernos nacionales.

Por su parte, el Parlamento del MERCOSUR es un órgano de representación, independiente y autónomo. Los diputados al Parlamento del MERCOSUR tienen el propósito de “representar a los *pueblos del MERCOSUR*, respetando su pluralidad ideológica y política.”⁶¹ Los parlamentarios del MERCOSUR representan a los ciudadanos de los Estados parte en su conjunto. Además, “los miembros del Parlamento no estarán sujetos a mandato imperativo y actuarán con *independencia* en el ejercicio de sus funciones”.⁶²

La elección de los miembros del Parlamento del MERCOSUR a través de comicios directos implica un salto cualitativo fundamental respecto a su antecesora, la CPC, cuyos miembros son legisladores delegados por los respectivos parlamentos

⁶⁰ Kreppel, Amie, op cit., p. 55

⁶¹ Artículo 2 inciso 1 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

⁶² Artículo 9 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

nacionales.⁶³ Según el Protocolo Constitutivo del Parlamento, en una primera etapa de transición (2006 – 2010), los parlamentarios serán designados por los propios parlamentos nacionales. Sin embargo, antes de finalizar esta primera etapa se deberá realizar la primera elección por sufragio universal en cada uno de los países del bloque, de manera que a partir de la segunda fase (2011 - 2014) todos los parlamentarios sean elegidos por la ciudadanía.

El Protocolo del MERCOSUR expone que cada Estado parte del MERCOSUR llevará a cabo las elecciones al Parlamento según su propia legislación nacional, procurando “asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado”.⁶⁴ Además, hay una disposición que prevé la realización de las elecciones para el PM de forma simultánea en todos los países miembros. La elección simultánea está prevista a partir del año 2014 ya que en el segundo período de transición (2011 - 2014) las elecciones se realizarán según la agenda de cada uno de los países.⁶⁵

Cabe recordar que en el ámbito europeo, para la realización de las elecciones al Parlamento Europeo, dada la falta de una ley electoral uniforme, son aplicables las disposiciones legislativas nacionales y los principios comunes del Acta de 20 de Septiembre de 1976. Ello, según muchos analistas, incide en un sistema poco ecuánime y en la falta de “proximidad” entre electores y elegidos. Desde hace varios años los eurodiputados intentan aprobar un proyecto acerca de la uniformidad de la legislación para las elecciones al PE en el territorio de la UE, hasta ahora sin éxito.

Papel político. El Parlamento Europeo es la institución comunitaria líder en la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales. Lo hace a través de diferentes instrumentos. Por un lado, las resoluciones condenando las violaciones a los derechos humanos en diferentes países y regiones del mundo. Cada año, el Parlamento Europeo presenta un informe sobre la situación de los derechos humanos en terceros países y otro sobre el respeto de los derechos humanos en la propia

⁶³ La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los *parlamentos* de los Estados parte.

⁶⁴ Artículo 6 inciso 2 Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

⁶⁵ “A propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el ‘Día del MERCOSUR Ciudadano’, para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Partes...”. Artículo 6 inciso 4 Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

Unión. Por otro lado, ejerce presión para que el respeto a los derechos humanos sea un requisito indispensable para aquellos países que desean formar parte de la UE. Además, ha instituido el Premio Sájarov a la Libertad de Conciencia, para distinguir a quienes luchan contra la opresión y la injusticia.⁶⁶

El Parlamento del MERCOSUR manifiesta una clara influencia del Parlamento Europeo, y, a su vez, representa un progreso respecto a la CPC en una serie de aspectos importantes para la estabilidad democrática y el desarrollo institucional de los países del MERCOSUR. En este sentido, se destaca la obligación del Parlamento de “velar por la *preservación del régimen democrático* en los Estados Partes, de conformidad con las normas del MERCOSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” y la de “elaborar y publicar anualmente un *informe sobre la situación de los derechos humanos* en los Estados Partes”.⁶⁷

Otro aspecto que sobresale entre las funciones del Parlamento del MERCOSUR es la de “organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la *sociedad civil y los sectores productivos*”.⁶⁸ Asimismo, el PM puede “recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, *peticiones* de cualquier particular de los Estados Partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR”. Estas disposiciones resultan sumamente relevantes ya que la calidad del vínculo que este Parlamento establezca con los ciudadanos y la sociedad civil será, a su vez, central para avanzar hacia una cultura política e institucional favorable a un proceso de integración cualitativamente diferente.

En este ámbito, el PM también reproduce el papel que lleva adelante el Parlamento Europeo. El PE se esfuerza por erigirse como una institución más “cercana” a los ciudadanos, ya sea como individuos o agrupados en asociaciones u Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Iniciativas tales como el correo electrónico del PE abierto a los ciudadanos, el derecho de petición, la creación del Defensor del Pueblo

⁶⁶ El Premio se concede cada año a una persona o a una organización internacional que se haya distinguido en la defensa de los derechos humanos.

⁶⁷ Artículo 4 incisos 2 y 3 del Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

⁶⁸ Artículo 4 inciso 9 del Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

Europeo o los Fóruns Ciudadanos sobre el Futuro de Europa son sólo algunos ejemplos de la vocación del PE en ampliar su “proximidad” con los ciudadanos y la sociedad civil en general en vista del “déficit democrático” del que es objeto.

Atribuciones. Es en el ámbito de las competencias donde hallamos la mayor distancia entre el Parlamento Europeo y el del MERCOSUR. El PE lleva años ganando gradualmente mayores atribuciones. Desde el Tratado de Roma de 1957, el Parlamento ha visto incrementada su participación en la construcción del proceso de integración europeo. Según un estudio del PE,⁶⁹ la proporción de áreas donde el Parlamento no está involucrado descendió de un 72,09% en la CEE original a un 37% en la UE post - Tratado de Ámsterdam. Más aún, el aumento gradual de la participación del Parlamento en el proceso de “policy-making” de la Unión Europea más allá de sus competencias originales es una tendencia irreversible.⁷⁰

Las competencias del Parlamento Europeo pueden dividirse para el análisis en tres grupos: legislativas, de control y presupuestarias. En primer lugar, el Parlamento comparte con el Consejo de Ministros –institución intergubernamental– el **poder legislativo**. El procedimiento más común para aprobar la legislación de la UE es el de “co-decisión”, que se aplica en una amplia gama de asuntos (por ejemplo, los de transportes, medio ambiente o protección del consumidor). Esto sitúa a Parlamento y Consejo casi en pie de igualdad y las leyes aprobadas utilizando este procedimiento son actos conjuntos de ambos.

En otro tipo de cuestiones (fiscalidad, política industrial, política agrícola) el Parlamento Europeo debe ser consultado y se requiere su aprobación para determinadas decisiones políticas o institucionales importantes (como por ejemplo, el ingreso de nuevos Estados miembros). El Parlamento también impulsa la nueva legislación examinando el programa de trabajo anual de la Comisión, considerando qué nuevas leyes serían apropiadas y pidiendo a la Comisión que presente propuestas.

⁶⁹ Parlamento Europeo (2001), DG4, *Political Series*, POLI 104, Bruselas.

⁷⁰ La Constitución Europea, que no ha entrado en vigor aún, extiende los poderes del Parlamento en los procedimientos decisorios de la Unión convirtiéndolo en colegislador junto con el Consejo en pie de igualdad.

Respecto a esto último, cabe destacar que la Comisión Europea posee el poder de iniciativa legislativa pero el Tratado de Maastricht de 1993 ha concedido al PE la facultad de solicitar a la Comisión que presente una propuesta. Por su parte, el Parlamento del MERCOSUR puede proponerle al CMC proyectos de normas para su consideración. Es decir, tanto el Parlamento Europeo como el Parlamento del MERCOSUR cuentan con un *derecho de iniciativa* limitado.

El PE ejercita el ***control democrático*** de todas las instituciones de la UE y en especial de la Comisión. En primer lugar, cuando se designa una nueva Comisión, el Parlamento se entrevista con todos los candidatos a los cargos de Comisarios y presidente de la Comisión, candidatos presentados por los Estados miembros y que no pueden ser nombrados sin la aprobación del Parlamento. Es decir, tiene potestad para aprobar o rechazar el nombramiento de Comisarios. En segundo lugar, la Comisión es políticamente responsable ante el Parlamento, que puede presentar una moción de censura pidiendo su dimisión en conjunto.

El Parlamento Europeo puede además ejecutar el control democrático mediante el examen de peticiones de los ciudadanos y creando comisiones temporales de investigación. También, mediante el examen regular de los numerosos informes que la Comisión le presenta, el Parlamento ejerce un control basado en los conocimientos especializados de sus miembros y sus servicios. Entre dichos informes figuran, por ejemplo, el Informe anual de la Comisión sobre la actividad de las Comunidades; y el Informe anual sobre la ejecución del presupuesto.

Igualmente respecto al Consejo, desde el Tratado de Maastricht se ha confirmado una práctica que se realizaba en la CEE. Se trata de la comparecencia ante el Parlamento del Presidente del Consejo Europeo al comienzo de su mandato para exponer su programa,⁷¹ y al final, para rendir cuentas de su trabajo al clausurar su semestre de presidencia de turno.⁷² Además del informe luego de cada una de sus reuniones, el Consejo debe presentar un informe anual acerca de los progresos realizados por la Unión.

⁷¹ Cada cumbre europea se inicia con una declaración del Presidente del Parlamento Europeo, que expone la posición de su Institución respecto de los asuntos que tratarán los jefes de Estado y de Gobierno

⁷² Nieto Solís, José Antonio (1995), *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, p. 60.

El Parlamento Europeo forma con el Consejo la *autoridad presupuestaria* de la UE y puede por lo tanto influir en qué se gastan los fondos de la UE. Al final del procedimiento presupuestario el PE adopta o rechaza el presupuesto en todos sus elementos. El Parlamento lo discute en dos lecturas sucesivas y no entra en vigor hasta que lo firma su Presidente. La Comisión Parlamentaria de Control Presupuestario supervisa cómo se gasta el presupuesto y anualmente el Parlamento decide si aprueba o no la gestión de la Comisión del presupuesto del ejercicio previo.

Por su parte, el Parlamento del MERCOSUR posee atribuciones limitadas. En primer lugar, no posee competencias legislativas en sentido estricto; sólo tiene atribuciones que son de asesoramiento, propuesta y consejo. Tímidamente asoman, sin embargo, ciertas atribuciones de control, como veremos a continuación. En cuanto a los poderes presupuestarios, éstos son casi nulos. Sin embargo, de manera global, cabe señalar que las competencias del Parlamento son cualitativa y cuantitativamente superiores a las de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

En primer lugar, las *atribuciones legislativas* no son estrictamente las de “creación” de normas supranacionales, como en el caso del PE, sino que su tarea en este ámbito se circunscribe a “emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del bloque”,⁷³ proponer proyectos de normas MERCOSUR al CMC o elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Partes.⁷⁴

Sin embargo, conviene destacar el procedimiento incluido en el Protocolo Constitutivo del PM que nosotros denominamos “dictamen consultivo”, por el cual los órganos decisorios del MERCOSUR *tienen la obligación* de transmitir al PM los proyectos de normas *antes de ser aprobados*, para que éste emita un dictamen. Si el proyecto de norma es aprobado por el órgano decisorio de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma debe ser considerada por el poder

⁷³ Artículo 4 inciso 11 Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

⁷⁴ Artículo 4 incisos 13 y 14 Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

legislativo de los Estados parte dentro del plazo de 180 días a través de un procedimiento “preferencial”.⁷⁵

Este procedimiento tiene su antecedente en el Acuerdo interinstitucional entre el CMC y la CPC del año 2003 por el cual el CMC asume el “firme compromiso” de elevar los proyectos a la CPC cuando requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados parte.⁷⁶ Aunque este procedimiento es considerado como un avance a favor del acrecentamiento del papel del PM, no implica la incorporación de una competencia propiamente de creación de legislación.

Además, los órganos decisorios del MERCOSUR no están obligados a aprobar la norma según los términos del dictamen del Parlamento sino que sólo tienen la obligación de solicitar dicho dictamen.⁷⁷ En este sentido, el procedimiento se asemeja al de dictamen simple (o procedimiento de consulta) en el ámbito del Parlamento Europeo. El procedimiento de dictamen simple permite al PE emitir su dictamen sobre una propuesta de la Comisión. El Consejo consulta al Parlamento antes de pronunciarse sobre la propuesta de la Comisión e intenta tener en cuenta los puntos de vista de éste pero no queda vinculado por la posición del Parlamento, sino sólo por la obligación de consultarlo.

En segundo lugar, en cuanto al *poder de control* de los órganos decisorios, el Parlamento del MERCOSUR supone un avance respecto a la CPC. Mientras que ésta última puede “solicitar a los órganos institucionales del MERCOSUR *informaciones* respecto a la evolución del proceso de integración”,⁷⁸ el Parlamento puede “efectuar *pedidos de informes u opiniones* por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR (...) sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. Los pedidos de informes *deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días*”.⁷⁹

⁷⁵ Artículo 4 inciso 12 del Protocolo Constitutivo del PM

⁷⁶ Acuerdo interinstitucional Consejo Mercado Común-Comisión Parlamentaria Conjunta (Montevideo, 06/10/2003), conocido también como “Enmienda Alonso”.

⁷⁷ El artículo 4 inciso 12 establece que, en caso que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si éste no se hubiere expedido en el plazo de 90 días, la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación

⁷⁸ Artículo 3 inciso c del Reglamento interno de la CPC

⁷⁹ Artículo 4 inciso 4 del Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

No sólo el PM puede solicitar informes sino que, además, este pedido debe ser respondido en menos de seis meses. Si bien este plazo es relativamente prolongado, es un avance respecto a la CPC que no preveía ningún período de tiempo para que su pedido fuera satisfecho. Por su parte, en el ámbito comunitario, el pedido de informes escritos a los órganos decisores es una práctica cada vez más frecuente del Parlamento Europeo.⁸⁰ Estas preguntas le permiten obtener información adicional sobre algún asunto en particular o incitar a la Comisión o el Consejo a clarificar sus posiciones. Una diferencia con el PM, no obstante, es que las instituciones comunitarias destinatarias de las preguntas parlamentarias tienen un plazo más breve para responder (entre tres y seis semanas).

Asimismo, el Parlamento del MERCOSUR puede invitar a representantes de los órganos del MERCOSUR, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, e intercambiar opiniones.⁸¹ Y más importante aún, debe “recibir, al finalizar cada semestre a la Presidencia Pro- Tempore del MERCOSUR, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período”, y “al inicio de cada semestre, para que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre”.⁸² En este caso el PM continúa la línea del PE, que exige la comparecencia del Presidente del Consejo Europeo al comenzar y finalizar su mandato.

En tercer lugar, el Parlamento del MERCOSUR carece prácticamente de *poder presupuestario*, ya que sólo es notificado sobre estas cuestiones al recibir, dentro del primer semestre de cada año, un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) del año anterior. En todo caso, el presupuesto comunitario tiene grandes diferencias con las del MERCOSUR. En primer lugar, financia todas las políticas, programas y actividades de la Unión Europea, y no sólo el funcionamiento de las instituciones comunitarias. Por su parte, el presupuesto sobre el que debe ser informado el Parlamento del MERCOSUR es el de la SAM. En segundo lugar, el presupuesto comunitario alcanzó los 116.500

⁸⁰ En 2005, más de 5000 preguntas escritas fueron realizadas por los eurodiputados a la Comisión y el Consejo.

⁸¹ Artículo 4 inciso 5 Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

⁸² Artículo 4 incisos 6 y 7 Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

millones de euros en 2005 mientras que el presupuesto de la SAM representó la ínfima suma de un millón de dólares en 2004.

En suma, respecto a las funciones, el Parlamento del MERCOSUR se asemeja al Parlamento Europeo en sus primeros tiempos, es decir, cuando era un órgano con funciones netamente consultivas y limitadas atribuciones de control. No obstante, en general, el PM supone un avance respecto a la CPC. Ello nos conduce a discutir acerca del “déficit democrático” del MERCOSUR, que es causado, según algunos autores, por la falta de mayor participación del poder legislativo en el proceso de toma de decisiones, esto es, la ausencia de mecanismos propios de control y de co-decisión.⁸³ Si bien no es propósito de este trabajo el examen del controvertido “déficit democrático” en el ámbito del MERCOSUR,⁸⁴ creemos que la constitución de un parlamento regional se justifica ya que intenta contribuir a incrementar la participación y legitimidad del proceso de integración.

Actos jurídicos. Los actos que emanan del órgano legislativo de un bloque regional reflejan su poder e influencia en el proceso de integración. El alcance y los efectos de dichos actos, así como el procedimiento de votación utilizado para su aprobación son elementos que revelan el carácter supranacional o intergubernamental de la institución parlamentaria y de la estructura institucional en general del proceso de integración. Si bien no es propósito de nuestro trabajo realizar un análisis minucioso y exhaustivo del tema, consideramos relevante realizar algunos comentarios al respecto.

El Parlamento Europeo emite diferentes tipos de actos jurídicos. En virtud del procedimiento legislativo de co-decisión, el Parlamento –junto con el Consejo– puede adoptar reglamentos y directivas. En los procedimientos de consulta y dictamen conforme, el Parlamento emite dictámenes. Además, el Parlamento Europeo formula resoluciones, decisiones y recomendaciones. Las mayorías que se

⁸³ Vázquez, Mariana, op. cit., p. 169

⁸⁴ Algunos autores niegan o minimizan un problema de “democraticidad” en el MERCOSUR dado que dentro de un esquema institucional intergubernamental la representación y la toma de decisiones democráticas circula por las instituciones de los Estados miembros. Ver Paikin, Damián, op. cit. Otros aducen que el déficit democrático del MERCOSUR es la proyección colectiva, en el plano regional, del déficit democrático interno de los Estados miembros. Ver Ventura, Deisy (2005), *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*. Fundación Konrad Adenauer – Oficina Uruguay, Montevideo.

deben conseguir en cada votación depende del tema, del procedimiento legislativo de que se trate y la fase del procedimiento en que se encuentre el texto a adoptar. En general, el PE adopta sus actos cuando se alcanza la mayoría de los diputados que integran el PE o por mayoría absoluta.⁸⁵

Los actos normativos del PE tienen diferente alcance y efectos. Los reglamentos se aplican directamente en todos los Estados miembros de la UE, con dos consecuencias principales: cualquier ciudadano puede hacer valer las disposiciones de un reglamento y alegarlas directamente ante el juez nacional; y los reglamentos se aplican de la misma manera en toda la Unión. En cambio, las directivas deben ser incorporadas al derecho interno en un determinado plazo, aunque los Estados miembro poseen cierta libertad sobre los medios para llevarlo a cabo.⁸⁶ Los reglamentos y directivas comunitarios forman parte del ordenamiento jurídico de los Estados miembros, con primacía sobre las leyes nacionales.

El Parlamento Europeo también elabora dictámenes. Además del procedimiento de dictamen simple (o procedimiento de consulta), que hemos explicado en párrafos precedentes, el Parlamento también cuenta con el procedimiento de dictamen conforme, donde el Consejo debe obtener la aprobación del Parlamento para tomar determinadas decisiones. La ausencia de dictamen conforme impide la adopción del acto y de allí su importancia para el PE.⁸⁷

Por su parte, las decisiones de la CPC del MERCOSUR son adoptadas por consenso, al igual que en los demás órganos del bloque. De la CPC emanan tres tipos de normas: recomendaciones, disposiciones y declaraciones. Según el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, el mismo puede emitir los siguientes actos: *dictámenes*, *proyectos de normas*, *anteproyectos de normas*, declaraciones,

⁸⁵ Para algunos casos en especial se requiere los dos tercios de los votos emitidos y la mayoría de los diputados.

⁸⁶ Las directivas no tienen el mismo *efecto directo* que los reglamentos, en el sentido de que no originan, directamente y por sí mismas, derechos y obligaciones para los particulares.

⁸⁷ Los ámbitos en los que es necesario el dictamen conforme son, principalmente, la adhesión de nuevos Estados miembros, los acuerdos de asociación y otros acuerdos fundamentales con terceros países. También se aplica este procedimiento a la ciudadanía, las misiones específicas del Banco Central Europeo (BCE), las modificaciones de los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE, los Fondos Estructurales y de Cohesión y el procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas.

recomendaciones, informes y disposiciones.⁸⁸ Si tenemos en cuenta los antecedentes de la CPC, observamos que el Parlamento del MERCOSUR ve ampliada la variedad de actos jurídicos que puede emitir.

Esto es así ya que se añaden los dictámenes y los proyectos y anteproyectos de normas, en un esfuerzo por fortalecer la capacidad legislativa del mismo. Las declaraciones, recomendaciones y disposiciones son figuras jurídicas ya presentes en la CPC y tienen carácter no vinculante. Una nota importante es que el Parlamento adopta sus decisiones y actos por diferentes mayorías: mayoría simple, absoluta, especial o calificada.⁸⁹ Constituye ello un progreso importante respecto a la CPC, que, por su carácter intergubernamental, sólo adopta decisiones por consenso.

VI. Consideraciones finales

En la primera categoría de análisis, esto es, a nivel de “*ideas estratégicas*”, es evidente que la Unión Europea y el MERCOSUR surgieron en épocas y contextos completamente diferentes, para alcanzar objetivos también disímiles. En ambos casos, en sus orígenes, se incluyó un órgano parlamentario con representantes de los parlamentos nacionales. Tanto en la UE como en el MERCOSUR, el avance hacia la concreción de la idea de una institución parlamentaria regional elegida por sufragio universal –y el gradual incremento de sus atribuciones– fue resultado de la iniciativa de los integrantes de los propios órganos parlamentarios sólo concretada por la voluntad política de los líderes del bloque regional.

En el caso del MERCOSUR, la decisión por parte de los presidentes de crear el Parlamento regional –pese a su retraso respecto a las iniciativas de la CPC–, evidencia la determinación de darle al proceso de integración un mayor énfasis como proyecto político. Si bien llevó más de diez años para que el debate parlamentario llegara a los órganos decisorios del bloque, gracias a la modificación de las “percepciones” y las “ideas” de los presidentes de Brasil y Argentina en torno al

⁸⁸ Artículo 19

⁸⁹ Artículo 15 Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

proceso integracionista, a partir de 2003 se fueron concretando las diferentes etapas hacia la constitución del Parlamento del MERCOSUR.

La creación del Parlamento del MERCOSUR constituye una decisión política que lograría desarticular dos rasgos característicos del bloque: su carácter intergubernamental –con la consecuente transformación en un sistema mixto–, y su condición eminentemente económico-comercial. La creación de un parlamento regional elegido directamente por los ciudadanos contribuiría a atenuar la tendencia a considerar al MERCOSUR como un proceso integracionista concentrado exclusivamente en objetivos económicos para, por el contrario, empezar a concebirlo como un proyecto político global que busca ampliar su legitimidad democrática.

Más allá de la antipatía al proyecto por parte de los principales partidos opositores en Uruguay; la cautela por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil; y el delicado momento de transición del bloque debido a la incorporación de un nuevo Estado miembro,⁹⁰ funcionarios y dirigentes enfatizan la conveniencia de crear el Parlamento del MERCOSUR elegido por sufragio universal en el empeño de dotar de mayor legitimidad, transparencia, visibilidad, equilibrio, control y representatividad al proceso de integración. Asimismo, muchos creen que el proyecto del PM puede coadyuvar a la construcción de una identidad y comunidad “mercosureñas”.⁹¹

Este tipo de consideraciones están claramente imbuidas por enfoques constructivistas, que aseveran, como hemos comentado, que las instituciones poseen un valor “constitutivo” y, por lo tanto, pueden contribuir a robustecer la propia integración regional. Es a la luz de esta visión que diferentes analistas y políticos se han expresado en el sentido de que el Parlamento del MERCOSUR podría apuntar a la construcción de una nueva auto-percepción y de una identidad en relación con el espacio regional.⁹² De todas maneras, debemos incorporar una nota de mesura ya que se desconoce cómo responderán los ciudadanos a la convocatoria de votar por los diputados al PM.

⁹⁰ Venezuela podrá participar del Parlamento, pero sólo con voz y sin voto hasta que se complete el proceso de su adhesión al bloque, finalizado en sus aspectos políticos pero todavía pendiente de la adecuación de ese país a las normas comerciales del MERCOSUR.

⁹¹ Atanasof, Alfredo (2004), Introducción, en Fundación Konrad Adenauer y CPC, op. cit., p. 18-19

⁹² Colacrai, Miryam, op. cit., p. 394-395

Es muy pronto para saber si las elecciones al Parlamento podrían construir una conciencia de comunidad o “demos” regional, y otorgar mayor legitimidad al proceso de integración. Tengamos en cuenta que en el caso de la UE, tras seis legislaturas, las elecciones al Parlamento Europeo aún no han logrado crear una verdadera “identidad europea”. La continua merma en la concurrencia de los votantes –sumado al hecho de que las elecciones europeas resultan ser referendos sobre el desempeño de los respectivos gobiernos nacionales– son manifestaciones de las persistentes dificultades para alcanzar ese objetivo.

En la comparación de la Unión Europea y el MERCOSUR como “*procesos formales y sus instrumentos*”, es notoria la diferencia entre el esquema institucional comunitario, con instituciones supranacionales e intergubernamentales, y la supremacía del derecho comunitario sobre los derechos internos, respecto al esquema del MERCOSUR, deliberadamente intergubernamental y minimalista desde sus orígenes, con perspectivas de convertirse en un sistema mixto con la entrada en funcionamiento del Parlamento.

En la comparación entre el Parlamento europeo y el Parlamento del MERCOSUR, uno de los principales *rasgos en común* es que son las únicas instituciones del bloque elegidas de forma democrática.⁹³ Tanto los eurodiputados como los parlamentarios del MERCOSUR son votados de forma directa por la ciudadanía. Sin embargo, la distribución de escaños es diferente en cada caso. En la UE se recurre a una fórmula de proporcionalidad respecto a la cantidad de habitantes por país, mientras que para el Parlamento del MERCOSUR se proclama un criterio de representación ciudadana que buscaría la igualdad representativa o una proporcionalidad atenuada.

Las principales *diferencias* entre ambos parlamentos giran en torno a sus competencias, lo que redundará, a su vez, en el grado de poder e influencia que poseen en la estructura institucional. El Parlamento Europeo ha ido acrecentando sus atribuciones en cada nuevo Tratado y a través de un uso inteligente de su “Reglamento interno”. El Parlamento del MERCOSUR posee mayores y más amplias atribuciones que la CPC. Inclusive, muchos de los temas conflictivos que se

⁹³ En el caso del Parlamento del MERCOSUR, como hemos mencionado, esto se concretará luego del

dirimen en el bloque podrían ser debatidos en el Parlamento de manera de zanjar las discusiones y alcanzar consensos. El PM, sin embargo, continúa siendo un órgano principalmente consultivo y de asesoramiento.

En cuanto a las atribuciones legislativas, el Parlamento Europeo es co-legislador, junto con el Consejo, gracias al procedimiento de co-decisión.⁹⁴ En el MERCOSUR, el Parlamento dista de ser un órgano legislativo en tanto el poder reglamentario se mantiene en manos del CMC y demás órganos decisorios, y sólo se instala un procedimiento que requiere el dictamen del PM aunque dicha opinión no es vinculante. Ninguno de los dos parlamentos tiene iniciativa legislativa, sólo pueden hacer sugerencias a los órganos competentes. A la luz de estas limitadas competencias legislativas, es prematuro predecir si el PM logrará avanzar en los objetivos de armonización de las legislaciones nacionales e incorporación de la normativa del MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos internos.⁹⁵

En lo que respecta a las atribuciones de supervisión, el Parlamento Europeo ha ido incrementando el control democrático especialmente sobre la Comisión pero también sobre el Consejo (con preguntas, pedidos de informes, comparecencias). El Parlamento del MERCOSUR avanza en el ámbito de control respecto a la CPC porque puede solicitar informes que deben ser respondidos en un plazo perentorio y la Presidencia Pro-Tempore debe presentarle el programa de trabajo inicial y un informe final. Sin embargo, el PM no tiene ninguna potestad sobre el nombramiento o remoción de los miembros de los órganos decisorios. Los frágiles mecanismos de control institucional del MERCOSUR no son comparables con el control político instaurado en la UE gracias al PE.

Por último, con relación al poder presupuestario, también hay grandes diferencias entre la “Eurocámara” y el Parlamento del MERCOSUR, fundamentalmente porque el PE co-legisla sobre el presupuesto comunitario, que consta de miles de millones de euros y financia decenas de programas y actividades; mientras que el bloque sudamericano no posee un presupuesto de tal magnitud ni características. El

primer periodo de transición, es decir, a partir de 2011.

⁹⁴ Algunos especialistas identifican al PE con una Cámara baja, donde están representados los “pueblos” de Europa, y al Consejo como una Cámara alta, donde están representados los “Estados”, en lo que sería un poder legislativo bicameral.

⁹⁵ Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

Parlamento del MERCOSUR posee casi nulas competencias de control sobre el presupuesto de la SAM.

La debilidad de las competencias del Parlamento del MERCOSUR –pese al avance que significa respecto a la CPC–, en especial en lo relativo al poder legislativo y de control, y la amplitud de los plazos transitorios para la elección de los diputados por sufragio universal, emiten dudas sobre el futuro de la nueva institución. Existe el temor a que se convierta en otro órgano burocrático vacío de sentido, que aumente el costo de la estructura institucional sin conseguir alcanzar sus cometidos políticos. La introducción de una institución costosa e ineficiente pondría en juego la confianza de las sociedades de los Estados miembro en el proyecto integracionista.

No hay dudas que un nuevo Parlamento puede implicar ciertos costos financieros y políticos. Sin embargo, lo que se debe evaluar es si los beneficios de contar con un órgano parlamentario democrático –que ejerza un papel en la defensa de los derechos humanos y la democracia, involucre a la ciudadanía y otorgue mayor seguridad jurídica al bloque– son superiores a los costos. Si bien todavía es pronto para predecir resultados, esperamos que el Parlamento del MERCOSUR se convierta en un verdadero órgano representativo de los ciudadanos del bloque y en un auténtico legislador de la integración.

Anexo I. Tabla comparativa

Característica / Competencia	Parlamento Europeo	Parlamento del MERCOSUR
Composición	732 diputados en total (99 como máximo y 5 como mínimo por Estado miembro)	* 18 diputados por cada Estado miembro (1ª etapa de transición). * Según “criterio de representación ciudadana” (2ª etapa de transición)
Forma de elección	Sufragio universal directo	Sufragio universal directo (desde 2ª etapa de transición)
Mandato		
Duración	5 años	4 años
Independencia	Los diputados al PE ejercen su mandato con independencia. No están sujetos a instrucciones ni a mandato imperativo alguno	Los diputados al PM no están sujetos a mandato imperativo y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones
Atribuciones		
Funciones legislativas	Co-legislador junto con el Consejo. Procedimientos: ▪ Co-decisión ▪ Cooperación ▪ Consulta ▪ Dictamen conforme	No tiene poderes legislativos propiamente dichos. ▪ Dictamen consultivo ▪ Propuesta de proyectos de normas MERCOSUR ▪ Elaboración de anteproyectos de normas nacionales, etc.
Derecho de iniciativa	Limitado	Limitado
Funciones de control	▪ Aprueba o rechaza el nombramiento de Comisarios ▪ Poder de censura frente a la Comisión ▪ Examen regular de los informes de la Comisión ▪ Preguntas escritas u orales al Consejo y a la Comisión ▪ Al comienzo de su mandato, el Presidente del Consejo en ejercicio expone su programa al Parlamento y al final le rinde cuentas de los resultados	▪ Efectúa pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios ▪ Recibe programa de trabajo e informe final de la Presidencia Pro-tempore ▪ Invita a representantes de los órganos del MERCOSUR, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración e intercambiar opiniones.
Poder presupuestario	▪ Decide sobre los gastos “no obligatorios” del presupuesto comunitario, en estrecha colaboración con el Consejo. ▪ Puede rechazar el presupuesto en su totalidad.	Casi nulo: sólo recibe un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR del año anterior

Bibliografía

Bernal-Meza, Raúl (2001), *Institucionalización del MERCOSUR*, en Benecke, Dieter y Loschky, Alexander (Editores), *MERCOSUR: desafío político*, Konrad Adenauer Stiftung y CIEDLA, Buenos Aires

Cohen, Isaac (1980), Aspectos institucionales de la integración. Consideraciones teóricas, en *Revista Integración Latinoamericana*, n° 43, INTAL, Buenos Aires.

Colacrai, Miryam (2005), *La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR*, en Boron, Atilio A.; Lechini, Gladys. *Politics and Social Movements in an Hegemonic World: Lessons from Africa, Asia and Latin America*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Da Motta Veiga, Pedro (2005), *A política comercial do Governo Lula: continuidade e inflexão*, Número Especial, Latin American Trade Network (LATN) - Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior

Dreyzin de Klor, Adriana (2004), *La necesidad de un Parlamento para el MERCOSUR*, en Fundación Konrad Adenauer y Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (editores), *Hacia el Parlamento del MERCOSUR*, Montevideo

Geneyro, Rodolfo y Mustapic, Ana (2000), *Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución*, en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (coord.), *Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR. Los nuevos desafíos*, CLAEH y UPD-OEA, Montevideo.

Goldstein, Judith; Robert O. Keohane (1999), *Ideas and Foreign Policy*, en Viotti, Paul; Kauppi, Mark, *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*, Boston.

Haas, Ernst; Schmitter, Philippe (1964), *Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America*, en *International Organization*, vol. 18, no. 4, University Press, Cambridge.

Hix, Simon (1998), *Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy*, *West European Politics*, vol. 21, no. 3

Kreppel, Amie (2002), *The European Parliament and Supranational Party System. A study in institutional development*, University Press, Cambridge

Malamud, Andrés (2001), *Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR*, en Pinto, Julio (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, EUDEBA, Buenos Aires

Malamud, Andrés, (2002), *Integración regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas*, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, n° 5/6, EUDEBA, Buenos Aires

Malamud, Andrés; de Sousa, Luís (2005), *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance*, Prepared for delivery at the First Global International Studies Conference (World International Studies Committee - WISC), Bilgi University, Istanbul

Manin, Philippe (1999), *Les Communautés Européennes. L'Union Européenne*. 5e édition. Éditions A. Pedone, Paris

Navarro Batista, Nicolás (1997), *Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, 2ª edición, Ediciones Universidad de Salamanca, España

Nieto Solís, José Antonio (1995), *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid

Paikin, Damián (2006), *Legitimidad, soberanía y democracia. Debates abordados en torno al Parlamento del MERCOSUR*. Ponencia presentada en las XIV Jornadas de Jóvenes Investigadores de la AUGM, Buenos Aires.

Pena, Celina y Rozemberg, Ricardo (2005), *Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades*, INTAL – ITD, Documento de divulgación n° 31, Buenos Aires

Peña, Félix (2001), *Análisis de una década y tendencias hacia el futuro*, Trabajo presentado en el Seminario Internacional “O Continente Americano e o futuro das integrações regionais”, Memorial da América Latina, Sao Paulo.

Peña, Félix (2005), Understanding MERCOSUR and its future, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 5 no. 14, The Jean Monnet Chair, University of Miami (USA).

Ruggie, John; Katzenstein, Peter; Keohane, Robert O.; Schmitter, Philippe (2005), Transformations in World Politics: The intellectual contributions of Ernst B. Haas, en *Annual Review of Political Science*, no. 8

Vázquez, Mariana (2002), 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 de Ciencia Política*, n° 5/6, EUDEBA, Buenos Aires

Ventura, Deisy (2005), *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*. Fundación Konrad-Adenauer, Oficina Uruguay, Montevideo

Wallace, Helen; Wallace, William (editors) (2000). *Policy-Making in the European Union*. Fourth Edition. Oxford University Press, Oxford